



Federalismo Hacendario



**Resultados de la Cuenta Pública 2019
y recomendaciones para la reactivación
hacendaria local ante el
COVID-19**



Revista Bimestral | Nueva Época | No. 7 | Julio - Agosto 2020

Consejo Directivo

MTRO. ARTURO HERRERA GUTIÉRREZ
Secretario de Hacienda y Crédito Público

DR. HÉCTOR SALGADO BANDA
Secretario de Finanzas, Inversión y
Administración del Estado de Guanajuato,
Representante del Grupo Zonal 5, y
Coordinador de la Comisión Permanente de
Funcionarios Fiscales

**DR. FERNANDO ARECHEDERRA
MUSTRE**
Titular de la Unidad de Coordinación con
Entidades Federativas de la Secretaría de
Hacienda y Crédito Público

MTRO. RODOLFO CASTRO VALDEZ
Secretario de Hacienda del Estado de
Baja California y Representante del Grupo
Zonal 1

LIC. BLAS JOSÉ FLORES DÁVILA
Secretario de Finanzas del Estado de
Coahuila y Representante del Grupo Zonal 2

**C.P. MARÍA DE LOURDES ARTEAGA
REYNA**
Secretaría de Finanzas del Estado de
Tamaulipas y Representante del Grupo
Zonal 3

C.P. JUAN LUIS CHUMACERO DÍAZ
Secretario de Administración y Finanzas
del Estado de Nayarit y Representante del
Grupo Zonal 4

**L.C. JOSÉ ALEJANDRO JESÚS
VILLARREAL GASCA**
Secretario de Hacienda del Estado de
Morelos y Representante del Grupo Zonal 6

**MTRO. VICENTE MENDOZA TÉLLEZ
GIRÓN**
Secretario de Finanzas del Estado de
Oaxaca y Representante del Grupo Zonal 7

**C.P. GUADALUPE CÁRDENAS
GUERRERO**
Secretaría de Finanzas del Estado de
Campeche y Representante del Grupo
Zonal 8

LIC. CARLOS GARCÍA LEPE
Director General de INDETEC

Asamblea General

MTRO. ARTURO HERRERA GUTIÉRREZ
Secretario de Hacienda y Crédito Público

C.P. CARLOS DE JESÚS MAGALLANES GARCÍA
Secretario de Finanzas del Estado de Aguascalientes

MTRO. RODOLFO CASTRO VALDEZ
Secretario de Hacienda del Estado de Baja California

LIC. ISIDRO JORDÁN MOYRÓN
Secretario de Finanzas y Administración del Estado
de Baja California Sur

C.P. GUADALUPE CÁRDENAS GUERRERO
Secretaría de Finanzas del Estado de Campeche

DR. JAVIER JIMÉNEZ JIMÉNEZ
Secretario de Hacienda del Estado de Chiapas

DR. ARTURO FUENTES VÉLEZ
Secretario de Hacienda del Estado de Chihuahua

LIC. BLAS JOSÉ FLORES DÁVILA
Secretario de Finanzas del Estado de Coahuila

C.P. CARLOS ARTURO NORIEGA GARCÍA
Secretaría de Planeación y Finanzas del Estado de
Colima

LIC. LUZ ELENA GONZÁLEZ ESCOBAR
Secretaría de Administración y Finanzas de la
Ciudad de México

C.P. JESÚS ARTURO DÍAZ MEDINA
Secretario de Finanzas y de Administración del
Estado de Durango

DR. HÉCTOR SALGADO BANDA
Secretario de Finanzas, Inversión y Administración
del Estado de Guanajuato

LIC. TULIO SAMUEL PÉREZ CALVO
Secretario de Finanzas y Administración
del Estado de Guerrero

DRA. DELIA JESSICA BLANCAS HIDALGO
Secretaría de Finanzas Públicas del Estado
de Hidalgo

C.P.C. JUAN PARTIDA MORALES
Secretario de la Hacienda Pública del Estado de
Jalisco

MTRO. RODRIGO JARQUE LIRA
Secretario de Finanzas del Estado de México

LIC. CARLOS MALDONADO MENDOZA
Secretario de Finanzas y Administración
del Estado de Michoacán

**L.C. JOSÉ ALEJANDRO JESÚS VILLARREAL
GASCA**
Secretario de Hacienda del Estado de Morelos

C.P. JUAN LUIS CHUMACERO DÍAZ
Secretario de Administración y Finanzas del
Estado de Nayarit

MTRO. CARLOS ALBERTO GARZA IBARRA
Secretario de Finanzas y Tesorero General del
Estado de Nuevo León

MTRO. VICENTE MENDOZA TÉLLEZ GIRÓN
Secretario de Finanzas del Estado de Oaxaca

ACT. MARÍA TERESA CASTRO CORRO
Secretaría de Planeación y Finanzas del Estado
de Puebla

LIC. JAVIER MARRA OLEA
Secretario de Planeación y Finanzas del Estado
de Querétaro

M.I. YOHANET TEÓDULA TORRES MUÑOZ
Secretaría de Finanzas y Planeación del Estado
de Quintana Roo

LIC. DANIEL PEDROZA GAITÁN
Secretario de Finanzas del Estado de San Luis
Potosí

ING. LUIS ALBERTO DE LA VEGA ARMENTA
Secretario de Administración y Finanzas del
Estado de Sinaloa

C.P. RAÚL NAVARRO GALLEGOS
Secretario de Hacienda del Estado de Sonora

C.P. SAID ARMINIO MENA OROPEZA
Secretario de Finanzas del Estado de Tabasco

C.P. MARÍA DE LOURDES ARTEAGA REYNA
Secretaría de Finanzas del Estado de
Tamaulipas

**ING. MARÍA ALEJANDRA MARISELA
NANDE ISLAS**
Secretaría de Planeación y Finanzas del Estado
de Tlaxcala

MTRO. JOSÉ LUIS LIMA FRANCO
Secretario de Finanzas y Planeación del Estado
de Veracruz

LIC. OLGA ROSAS MOYA
Secretaría de Administración y Finanzas del
Estado de Yucatán

DR. JORGE MIRANDA CASTRO
Secretario de Finanzas del Estado de Zacatecas

FH Federalismo Hacendario, Nueva Época, No. 7, julio - agosto de 2020, es una publicación bimestral editada por el Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas "INDETEC", calle Lerdo de Tejada 2469, Col. Arcos Sur, Guadalajara, Jalisco, C.P. 44500, Tel. (33) 3669-5550.

www.indetec.gob.mx

revistafh@indetec.gob.mx

Editor responsable: Mtro. Ramón Castañeda Ortega.

Reserva de Derechos al Uso Exclusivo
04-2019-090514562900-203

ISSN: en trámite.

Responsable de la última actualización de este Número, Mtro. Mario Ricardo Rodríguez Somohano, calle Lerdo de Tejada 2469, Col. Arcos Sur, Guadalajara, Jalisco, C.P. 44500, fecha de última modificación, 30 de junio de 2020.

Los artículos firmados se consideran responsabilidad exclusiva de su autor y no necesariamente coinciden con los puntos de vista de INDETEC. Se autoriza la reproducción total o parcial de los trabajos que aparecen en esta revista, siempre que se cite su procedencia y se envíe a este Instituto un ejemplar de la publicación en que éstos sean reproducidos. El material tomado de otras fuentes no puede reproducirse sin autorización, toda solicitud al respecto deberá enviarse directamente a las fuentes respectivas.

Directorio

Lic. Carlos García Lepe
Director General de INDETEC
cgarcial@indetec.gob.mx

Mtro. Ramón Castañeda Ortega
Director General Adjunto de Atención a los Organismos del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal y Difusión
rcastanedao@indetec.gob.mx

Mtro. José Luis Flores Mota
Director General Adjunto de Hacienda Municipal
jfloresm@indetec.gob.mx

<http://www.indetec.gob.mx>
Tels. (33) 36695550 al 59

El Sistema Nacional de Coordinación Fiscal pone al servicio de los Funcionarios Fiscales su página de Internet, con contenidos de trascendencia para las relaciones financieras intergubernamentales:
<http://snecf.gob.mx/>

www.indetec.gob.mx



@indetecmx



indetec_mx



indetec_mx



Presidente

Lic. Carlos García Lepe

Coordinador

Mtro. Ramón Castañeda Ortega

Vocales

Mtro. José Luis Flores Mota

Lic. Arturo Yáñez López

Dra. Luz Elvia Rascón Manquero

C.P. Pedro Gutierrez

Mtro. César Bojórquez León

Mtra. Esmeralda Santana Guzmán

Asesor

Mtro. Gustavo Adolfo Aguilar

Espinosa de los Monteros

Secretario Técnico

Mtro. Enrique Arturo Alderete Ibarra

Coordinación de edición

Mtra. María del Carmen Mendoza

Ramos

Revisión de estilo y redacción

Dra. Nadia Talamantes Ayala

Mtro. Enrique Berdejo Alvarado

Diseño editorial y de portada

LDG. Claudia Alejandra Selvas

Cortinas

En su compromiso con los funcionarios hacendarios del país, **INDETEC** presenta la Revista Federalismo Hacendario Nueva Época Número 7, integrada por nueve artículos y dos infografías sobre finanzas públicas y temas coyunturales de relevancia para el ejercicio de su quehacer.

Con este propósito, la sección **Visión Hacendaria** presenta en primer lugar el artículo *“Principales resultados generales de la Cuenta Pública 2019”*, donde se aborda la información más destacada y resultados en materia de ingresos, gastos y deuda pública para el año 2019. Por otra parte, *“El federalismo desde una perspectiva teórica”* contiene una breve descripción de las principales características de esta forma de gobierno, que articula la organización política del Estado mexicano.

En **Perspectivas de la Hacienda Local**, el artículo *“Hacia la normalidad ante el COVID-19: reconfiguración de gasto y recaudación”* ofrece una serie de recomendaciones y cambios que se tendrán que implementar en la administración pública para el retorno a las actividades. La colaboración *“Los impuestos cedulares como fortalecimiento de ingresos locales”* detalla, por su parte, los elementos de este tipo de impuestos, su situación actual y los criterios a tomar en cuenta para su correcta implementación.

La sección **Actualidad Normativa** incluye dos artículos: *“El secreto fiscal y los entes públicos”*, que enuncia cuándo y cómo aplicará esta nueva disposición; y *“Estímulos fiscales de la LIF vigentes para 2020”*, donde se explican cuáles son estos estímulos, cómo pueden ser aplicados para los contribuyentes y las principales disposiciones que deben observar las entidades fiscalizadoras estatales.

El texto *“Evolución del FASSA 2016-2020: Presupuesto y resultados”* integrado en la sección **Avances Hacendarios**,

muestra el comportamiento y los resultados de los indicadores de este fondo destinado al fortalecimiento de los servicios de salud en el país.

En **Hacienda Municipal** el artículo *“Estrategias de recaudación del impuesto predial en el contexto de la pandemia COVID-19”* expone la problemática actual y algunas recomendaciones para mejorar la eficiencia en la recaudación de este importante impuesto local.

La sección **Cómo hacer para...** contiene el artículo *“Bases para una política sostenible de deuda pública local”*, que plantea algunas herramientas que pueden implementarse para mejorar la gestión pública y mantener finanzas públicas sostenibles.

En el apartado final de la revista titulado **Estadísticas en apoyo a la Hacienda Estatal**, compartimos dos infografías que sintetizan y resaltan los datos estadísticos de los *“Principales indicadores económicos en México”* y los resultados de la *“Cuenta Pública 2019”*.

Esperamos que las colaboraciones aquí recogidas sean de utilidad para el quehacer diario de las haciendas públicas en los tres niveles de gobierno, y reiteramos la disposición de INDETEC y sus colaboradores ante cualquier inquietud o comentario derivado de los temas abordados.

Carlos García Lepe
Director General de INDETEC



ÍNDICE

1. VISIÓN HACENDARIA	1. Principales resultados generales de la Cuenta Pública 2019 LILIANA CUEVAS REYES / MARÍA DEL CARMEN MENDOZA RAMOS	11
	2. El Federalismo desde una perspectiva teórica RICARDO HERNÁNDEZ SALCEDO / MÓNICA ALEJANDRA HERNÁNDEZ TORRES	19
	3. Hacia la normalidad ante COVID-19: reconfiguración de gasto y recaudación JESÚS TADEO RAMÍREZ FLORES	29
	4. Los impuestos cedulares como fortalecimiento de ingresos locales NADIA LETICIA VÁZQUEZ AMAYA	37
3. ACTUALIDAD NORMATIVA	5. El secreto fiscal y los entes públicos ALMA PATRICIA MEDRANO FIGUEROA	49
	6. Estímulos Fiscales de la LIF vigentes para 2020 SELENE GUADALUPE CAMACHO ESPINOZA	57
	7. Evolución del FASSA 2016-2020 Presupuesto y Resultados VIRIDIANA MARONEY GARCÍA ROQUE	65
5. HACIENDA MUNICIPAL	8. Recaudación del predial en tiempos del COVID-19 HUMBERTO MORONES HERNÁNDEZ	75
	9. Bases para una Política sostenible de deuda pública local RAFAEL NAMBO JACOBO	85
7. ESTADÍSTICAS EN APOYO A LA HACIENDA ESTATAL	10. Principales Indicadores Económicos en México CIENCIA DE DATOS HACENDARIOS	91
	11. Cuenta Pública 2019 CIENCIA DE DATOS HACENDARIOS	95



PRINCIPALES RESULTADOS generales de la Cuenta Pública 2019



Una de las etapas más importantes dentro del proceso presupuestario es la integración de la Cuenta Pública debido a que en ella se consignan los resultados obtenidos en materia de finanzas públicas para el ejercicio fiscal. El presente artículo aborda los resultados más relevantes para las Entidades Federativas dentro de la Cuenta Pública 2019.

Liliana Cuevas Reyes
lcuevasr@indetec.gob.mx

María del Carmen Mendoza Ramos
cmendozar@indetec.gob.mx

INTRODUCCIÓN

La Cuenta Pública para el ejercicio 2019 fue presentada por el Ejecutivo Federal a la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión en seguimiento a lo establecido en el artículo 74, fracción VI, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y en los artículos 52, 53 y 54 de la Ley General de Contabilidad Gubernamental. En la Cuenta Pública 2019 se compiló información de carácter contable, presupuestaria y programática, la cual se integró en ocho tomos.

El objetivo del presente artículo es exponer la información más relevante y resultados generales de la Cuenta Pública 2019. Para esto, el documento se divide en tres apartados: en el primero se exponen las generalidades de la Cuenta

Pública, el segundo muestra la información más relevante con respecto al panorama económico, los ingresos, el gasto, la deuda pública y la postura fiscal, en el apartado tres se exponen las principales conclusiones sobre el tema.



GENERALIDADES DE LA CUENTA PÚBLICA

La Cuenta Pública es un extenso documento técnico con información detallada sobre los ingresos y egresos de la Federación durante un ejercicio fiscal. Tiene como propósito comprobar que la recaudación, administración, manejo, custodia y aplicación de los ingresos y egresos federales durante el ejercicio fiscal del que se trate se ejercieron en los términos de las disposiciones legales y administrativas aplicables, y conforme a los criterios establecidos en los programas aprobados en el Presupuesto de Egresos de la Federación (Presidencia de la República, 2014).

De acuerdo con el artículo 52 de la Ley General de Contabilidad Gubernamental (LGCG), la Cuenta Pública se formula con base en los estados financieros y demás información presupuestaria, programática y contable que deriven de los registros de los entes públicos; los estados financieros antes referidos deberán ser elaborados acorde a las disposiciones normativas y técnicas que emanen de la Ley antes citada.

En el artículo 53 de la misma Ley se establece el contenido mínimo que la cuenta pública debe presentar, este consta de lo siguiente: I) información contable, II) información presupuestaria, III) información programática, IV) análisis cualitativo de los indicadores de la postura fiscal, estableciendo su vínculo con los objetivos y prioridades definidas

en la materia y en el programa económico anual: a) ingresos presupuestarios; b) gastos presupuestarios; c) postura fiscal; d) deuda pública, y V) la información de los cuatro puntos anteriores debe organizarse por dependencia y entidad.

Además, la información presupuestaria y programática que forme parte de la cuenta pública deberá relacionarse con los objetivos y prioridades de la planeación del desarrollo, y deberá incluir los resultados de la evaluación del desempeño de los programas federales, de las entidades federativas, municipales y de las demarcaciones territoriales del Distrito Federal, respectivamente, según se establece en el artículo 54 de la LGCG.

La integración de la Cuenta Pública para el ejercicio fiscal 2019 es resultado de los trabajos coordinados entre los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, los Órganos Autónomos, las entidades del sector paraestatal, así como las empresas productivas del Estado, y la integran ocho tomos:

- Tomo I** Resultados Generales,
- Tomo II** Gobierno Federal,
- Tomo III** Poder Ejecutivo,
- Tomo IV** Poder Legislativo,
- Tomo V** Poder Judicial,
- Tomo VI** Órganos Autónomos,
- Tomo VII** Sector Paraestatal,
- Tomo VIII** Empresas Productivas del Estado.



ASPECTOS RELEVANTES DE LA CUENTA PÚBLICA 2019

1. Panorama económico

De manera general la economía mexicana mostró una desaceleración durante 2019, el PIB registró una contracción de 0.1% con cifras sin ajuste estacional, dicho resultado se ubica fuera del rango previsto en el paquete económico (entre 1.5 y 2.5%). La tasa de inflación anual en diciembre de 2019 se ubicó en 2.8%, inferior a la proyectada de 3.4% en los Criterios Generales de Política Económica (CGPE) 2019. Con respecto a la tasa de CETES a 28 días promedió 7.8%.

El tipo de cambio promedió 19.26 pesos por dólar en 2019, mayor en 0.13% respecto al promedio de 2018. El peso registró episodios de alta volatilidad debido a la mayor aversión al riesgo en los mercados internacionales en respuesta a las tensiones comerciales entre los Estados Unidos de América

y China, así como una mayor incertidumbre en las políticas económicas a nivel global. La cuenta corriente de la Balanza de Pagos registró un déficit equivalente a 0.2% del PIB, cifra inferior al déficit observado en 2018 de 1.8% y al déficit esperado para 2019 de 2.2%. Esto obedeció, principalmente, al incremento del superávit de la balanza comercial no petrolera y de la cuenta de ingreso secundario.

El precio de la mezcla mexicana del petróleo crudo se ubicó en 55.63 dólares por barril en promedio, nivel inferior en 9.4% al registrado en 2018. A su vez, la plataforma de producción de petróleo se ubicó en 1,701 miles de barriles diarios (incluye condensados), nivel 7.2% menor que la registrada en 2018 y menor en 7.9% a la considerada en los CGPE de 2019.

2. Ingresos

Los ingresos presupuestarios fueron por 5,384,984.3 millones de pesos (mdp), que en términos reales representa un aumento de 1.9% respecto a lo recaudado en 2018.

Los ingresos no petroleros, que representaron el 82.3% del total de ingresos, fueron superiores por 176,055.2 mdp respecto a lo estipulado en la Ley de Ingresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2019 (LIF 2019). Mientras que los ingresos petroleros representaron el 17.7% del total de ingresos y presentaron una disminución de 89,259.2 mdp respecto a lo programado.



Los ingresos no tributarios tuvieron una variación real de 34.4% respecto a lo recaudado en 2018, derivado de ingresos de carácter no recurrente como Aprovechamientos y el uso del Fondo para la Estabilización de los Ingresos Presupuestarios (FEIP).

Tabla 1: Ingresos presupuestarios del sector público para 2018 y 2019.
Millones de pesos

Concepto	Recaudado 2018	Recaudado 2019	Variación real (%)*
TOTAL	5,115,111.1	5,384,984.3	1.9
Petroleros	978,368.7	955,697.6	-5.5
Gobierno Federal ^{1/}	541,747.2	431,922.8	-22.9
PEMEX	436,621.5	523,774.8	16.1
No Petroleros	4,136,742.4	4,429,286.7	3.6
Gobierno Federal	3,329,879.7	3,574,157.3	3.9
Tributarios	3,062,334.2	3,202,623.7	1.2
No tributarios	267,545.5	371,533.6	34.4
Organismos y Empresas	806,862.7	855,129.4	2.6
Información complementaria:			
Gobierno Federal	3,871,626.9	4,006,080.0	0.1
Tributarios	3,062,334.0	3,202,650.7	1.2
No tributarios	809,292.9	803,429.3	-3.9
Organismos y Empresas	1,243,484.2	1,378,904.2	7.3

* Deflactado con el índice de precios implícitos del PIB.

1/ Incluye las transferencias del Fondo Mexicano del Petróleo y el ISR de contratistas y asignatarios.

Fuente: Elaborado por INDETEC con datos de la Cuenta Pública 2019, SHCP.

En relación a los ingresos tributarios, estos presentaron una variación real de 1.2% respecto a lo recaudado en 2018. De manera individual, respecto a lo programado se registró una menor recaudación en el Impuesto Sobre la Renta, Impuesto al Valor Agregado y el Impuesto a la Importación. Mientras que los Impuestos a la exportación y el IEPS a gasolinas y diésel tuvieron incrementos.

En relación a los ingresos derivados de la Ley de Ingresos sobre Hidrocarburos y el Fondo Mexica-

no del Petróleo para la Estabilización y el Desarrollo (FMPED), en 2019 se obtuvieron 424,774.1 mdp por derechos y contraprestaciones. Las transferencias del FMPED al Gobierno Federal fueron por 431,895.8 mdp, las cuales se destinan a los diferentes fondos de estabilización, fondos de ciencia y tecnología, fondos de auditoría y a la Tesorería de la Federación para cubrir el Presupuesto de Egresos.



3. Gastos

Para 2019 en concordancia con el Plan Nacional de Desarrollo (2018-2024), el gasto estuvo orientado en los principios de austeridad de la administración pública, la reconfiguración de los programas presupuestarios y prevalecer el destino de recursos hacia proyectos que contribuyan a financiar un mayor gasto en infraestructura y programas sociales prioritarios.

El gasto neto total fue por 5,814,441.5 mdp, lo que representó una variación real de 0.3% respecto al gasto de 2018.

El gasto programable que representó el 73.2% del gasto total con un monto de 4 billones 257,377.9 mdp, fue 2.7% mayor a lo presupuestado, el incremento se distribuyó en diversos ramos administrativos y generales, donde destaca la aportación patrimonial a PEMEX y los recursos para la capitalización de la banca de desarrollo.

Dentro del gasto no programable las Participaciones a Entidades Federativas y Municipios presentaron una variación real de 0.8% respecto al gasto de 2018, los recursos destinados al Costo financiero de la deuda del sector público presupuestario tuvieron una variación real de 4.9% respecto a 2018.

3.1 Gasto federalizado

El gasto federalizado fue de 1,924,475.4 mdp, que representa una variación real de -5.3% respecto al de 2018. Las Participaciones federales representaron el 45.7% del gasto federalizado con un monto de 879,344.3 mdp.

El gasto programable de este rubro fue por 1,045,131.1 mdp y representa el 54.3% del gasto federalizado. Las aportaciones federales incluyendo el Ramo 33 y Ramo 25 fueron por 779,860.4 mdp, lo que representa una variación real de 2.9% respecto al año anterior.

Tabla 2: Gasto federalizado ejercido para 2018 y 2019.

Millones de pesos

Concepto	2018	2019	Variación real* (%)
GASTO FEDERALIZADO	1,967,587.7	1,924,475.4	-5.3
Participaciones	844,045.2	879,344.3	0.8
Gasto Programable	1,123,542.6	1,045,131.1	-10.0
Aportaciones Federales	733,142.4	779,860.4	2.9
Protección Social en Salud - Seguro Popular	68,148.4	72,198.2	2.5
Convenios	219,420.7	174,045.9	-23.2
Subsidios	102,831.1	19,026.7	-82.1

* Deflactado con el Índice de Precios Implícitos del PIB.

Fuente: Elaborado por INDETEC con datos de la Cuenta Pública 2019, SHCP.

En la Tabla 2 se puede observar que los rubros que tuvieron una mayor variación negativa fueron los Subsidios y los Convenios; al interior de los Convenios, dos secretarías tuvieron incremento en recursos, SEDATU y Bienestar.

Por último, cabe destacar que para el ejercicio fiscal se registraron ahorros de recursos por

71,015.1 mdp, los cuales fueron derivados de la aplicación de las medidas de austeridad y disciplina presupuestaria. Los poderes de la unión y entes autónomos registraron un ahorro por 64,766.6 mdp, mientras que en la Administración Pública Federal fue de 6,248.5 mdp.

4. Deuda pública

Para el ejercicio fiscal 2019 el Congreso de la Unión autorizó: i) ejercer un endeudamiento neto interno para el Gobierno Federal hasta por 490 mil mdp¹; ii) obtener un monto de endeudamiento neto externo para el sector público (Gobierno Federal y Banca de Desarrollo) de hasta 5,400 millones de dólares²; y iii) para Pemex, un techo de endeudamiento neto interno de hasta 4,350 mdp y un endeudamiento neto externo de hasta 5,422.5 millones de dólares. Para la CFE, se autorizó un

endeudamiento neto interno de hasta 9,750 mdp y un monto de endeudamiento neto externo de 497.5 millones de dólares.

Al 31 de diciembre de 2019, el saldo de la deuda bruta del Gobierno Federal fue de 8,831,871.4 mdp. Su peso relativo en el tamaño de la economía fue equivalente a 36.4%, nivel mayor en 1.0 puntos porcentuales al de 2018. Por su parte, el saldo neto se ubicó en 8,535,443.8 mdp (Tabla 3).

Tabla 3: Saldos de la deuda del gobierno federal, 2018-2019 *

Concepto	Millones de pesos		% del PIB anual 1/		% del PIB trimestral 2/	
	31-dic-2018	31-dic-2019	31-dic-2018	31-dic-2019	31-dic-2018	31-dic-2019
Deuda bruta	8,315,863.80	8,831,871.40	35	36.4	34.3	35.8
Interna	6,429,344.40	6,955,385.10	27	28.7	26.5	28.2
Externa	1,886,519.40	1,876,486.30	8	7.7	7.8	7.6
Deuda neta	8,087,259.40	8,535,443.80	34	35.2	33.3	34.6
Interna	6,203,635.40	6,662,798.20	26	27.5	25.5	27.0
Externa	1,883,624.00	1,872,645.60	8	7.7	7.8	7.6

* Cifras sujetas a revisiones por cambios y adecuaciones metodológicas. Las sumas de los parciales podrían no coincidir debido al redondeo.

1/ Se utilizó el PIB promedio anual, base 2013.

2/ Se utilizó el PIB trimestral anualizado, de acuerdo con lo reportado en los Informes sobre la Situación Económica, las Finanzas Públicas y la Deuda Pública.

Fuente: Elaborado por INDETEC con información de la Cuenta Pública, SHCP.

1 En su caso, contratar endeudamiento interno adicional al autorizado, siempre que el endeudamiento neto externo fuera menor al establecido en el artículo 2 de la LIF 2019.

2 En su caso, contratar obligaciones constitutivas de deuda pública externa adicionales a lo autorizado, siempre que el endeudamiento neto interno fuera menor al establecido, en un monto equivalente al de dichas obligaciones adicionales.



5. Postura fiscal

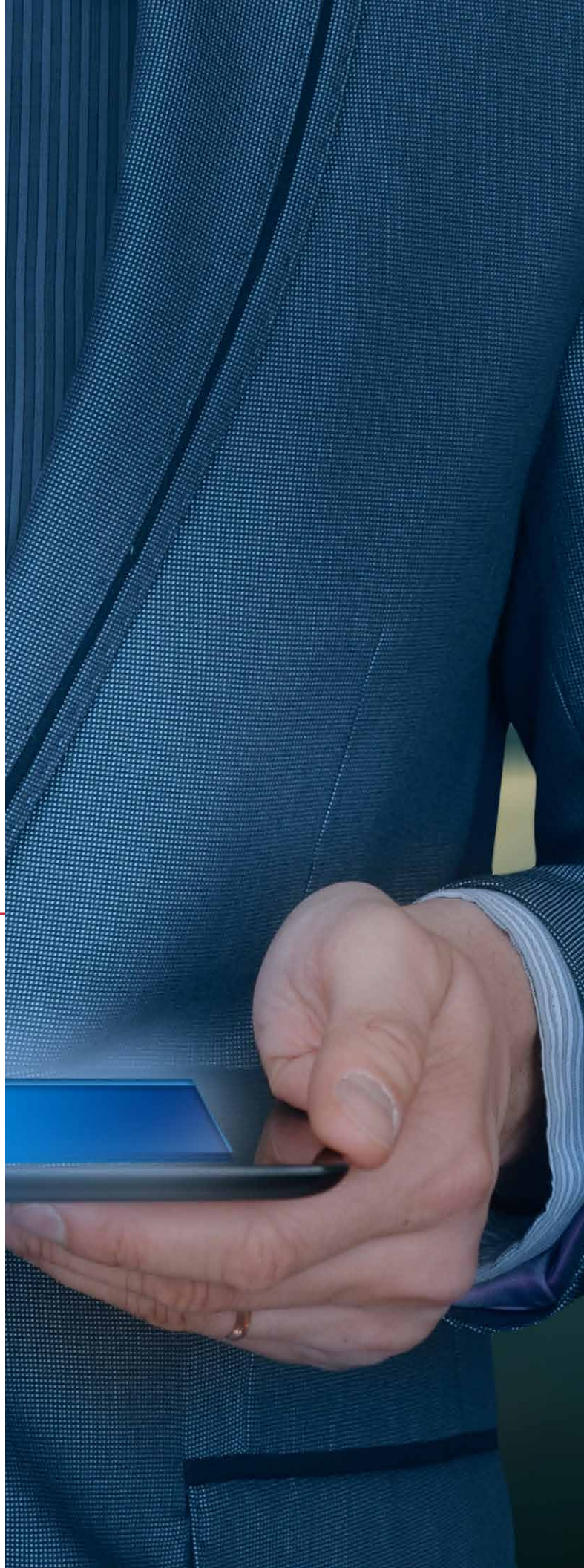
Las acciones en materia de finanzas públicas siguieron los principios rectores del Paquete Económico 2019. En cuanto al balance presupuestario, los Requerimientos Financieros del Sector Público (RFSP) tuvieron un déficit de 2.3% del PIB, el cual fue menor a la meta propuesta de 2.5% del PIB. El déficit del sector público presupuestario también fue menor a lo propuesto, pues su valor fue de 1.6% del PIB.

Dentro de la política de finanzas públicas seguida en 2019 sobresalen dos acciones importantes; en primer lugar, el uso del FEIP por 125,000 mdp, para compensar la caída en los ingresos tributarios y petroleros del Gobierno Federal. En segundo lugar, la aportación patrimonial realizada a PEMEX por 97,131 mdp para fortalecer la posición financiera de la empresa.

CONCLUSIONES

El panorama económico durante el ejercicio fiscal 2019 se caracterizó por mostrar una desaceleración de la economía mexicana, una tasa de inflación menor a la proyectada, y un tipo de cambio que registró episodios de alta volatilidad derivado de conflictos comerciales internacionales. Los precios de la mezcla mexicana del petróleo crudo por su parte presentaron una tendencia a la baja con respecto a los del año anterior y la producción de petróleo mostró una disminución con respecto a la de 2018 y a la proyectada.

Los ingresos presupuestarios mostraron un incremento de 1.9% en términos reales respecto a los de 2018, mientras que los ingresos petro-



leros presentaron una disminución respecto a lo proyectado. Los ingresos tributarios exhibieron un crecimiento real de 1.2% respecto a lo recaudado en 2018.

Para 2019, en general el gasto estuvo orientado en los principios de austeridad de la administración pública, la reconfiguración de los programas presupuestarios y la prevalencia de proyectos que contribuyan a financiar un mayor gasto en infraestructura y programas sociales prioritarios; y el gasto neto total mostró un incremento de 0.3% con respecto al del año anterior.

En el gasto federalizado por su parte se observó una disminución real del 5.3% respecto al 2018,

las Participaciones Federales representaron el 45.7% del gasto federalizado. Cabe agregar que para el ejercicio fiscal se registró un ahorro de 71,015.1 mdp, los cuales fueron derivados de la aplicación de las medidas de austeridad y disciplina presupuestaria.

La deuda bruta del Gobierno Federal representó el 36.4% del PIB y mostró un nivel mayor en 1.0 puntos porcentuales al de 2018. Por otra parte, dentro de la política de finanzas públicas seguida en 2019 sobresalen dos acciones importantes, el uso del FEIP y la aportación patrimonial realizada a PEMEX.

FUENTES CONSULTADAS

- SHCP (2019). Cuenta Pública 2019. <https://www.cuentapublica.hacienda.gob.mx/es/CP/2019>
- Ley General de Contabilidad Gubernamental, México, 2018.
- Presidencia de la República, (2014). ¿Qué es la Cuenta Pública? <https://www.gob.mx/epn/articulos/que-es-la-cuenta-publica>



Liliana Cuevas Reyes

Maestra en Economía por la Universidad de Guadalajara, Licenciada en Economía por la Universidad Autónoma de Zacatecas, actualmente forma parte del equipo de especialistas del área de Ciencia de Datos Hacendarios de INDETEC.

Maria del Carmen Mendoza Ramos

Maestra en Economía Aplicada por el Colegio de la Frontera Norte y Licenciada en Economía por la Universidad Veracruzana, actualmente forma parte del equipo de especialistas del área de Ciencia de Datos Hacendarios de INDETEC.



EL FEDERALISMO desde una perspectiva teórica



Por ser nuestro país una república federal, consideramos que resulta relevante para los funcionarios públicos, conocer los aspectos teóricos del federalismo como forma de gobierno. Lo anterior, en virtud de que el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, eje fundamental de las relaciones intergubernamentales en materia hacendaria entre el Gobierno Federal y los gobiernos locales (Estatal y Municipal), es un instrumento del Estado Mexicano que se constituyó para fortalecer el federalismo.

Ricardo Hernández Salcedo
rhernandezs@indetec.gob.mx

Mónica Alejandra Hernández Torres
mhernandezt@indetec.gob.mx

INTRODUCCIÓN

El Estado se entiende como la organización jurídica de una población, asentada en un territorio y con un gobierno propio soberano en la toma de sus decisiones. Las formas de organización de un Estado son diversas, ya que cada sociedad ha determinado de acuerdo a sus características específicas cuál es la estructura adecuada para su funcionamiento. En este artículo abordaremos el modelo federal de gobierno desde la perspectiva teórica, para lo cual trataremos los siguientes puntos: Formas políticas del Estado; Formas de constitución u origen de la Federación; Definición, Tipos, Características, Elementos, Ventajas y Desventajas del federalismo.

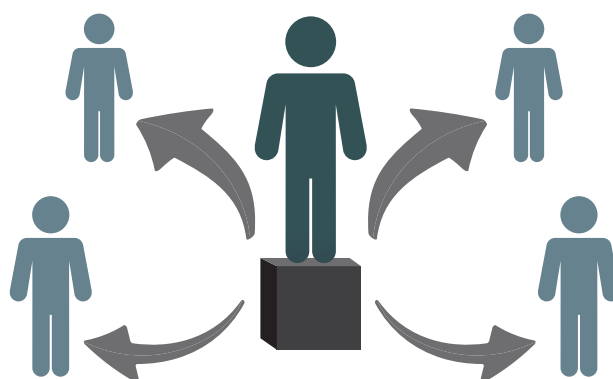
• Formas políticas del Estado

Las formas de organización política del Estado son diversas; en el presente y para fines expositivos se abordarán los tres modelos principales: el Unitario, el Confederado y el Federal.



ESTADO UNITARIO

El estado Unitario es aquel donde el gobierno central es supremo, está por encima del parlamento, al que puede disolver y la división administrativa existe, sólo para ejercer las funciones que le delega el gobierno central¹. Las regiones que constituyen al Estado Unitario carecen de autonomía o gobierno propio, existe un orden jurídico único que aplica a todo los gobernados del territorio. Ejemplo de estados unitarios: Francia, Irán, Mongolia, Sudáfrica, Chile, Rumania y Portugal.



ESTADO CONFEDERADO

Por su parte, el Estado Confederado, es aquel en el que los Estados (regiones que conforman el estado nacional) que la integran conservan su soberanía interior y exterior, las decisiones adoptadas por los órganos de la confederación no obligan a los Estados miembros, si las mismas no son aceptadas por cada Estado confederado². Esta forma de Estado la adoptó los Estados Unidos de América en 1776; los trece Estados de ese país formaron la Confederación de los Estados Unidos de América (antes de ser Federación).³



1 Ávila, C., & Hinojosa, R. (2011). Federalismo fiscal mexicano: los conflictos de la democracia participativa. P. 142. México: Universidad Nacional Autónoma de México.

2 Tena Ramírez, F. (1983). Derecho Constitucional Mexicano (19a ed.). P. 112-113. México: Porrúa.

3 Barceló, D. (2016). Teoría del Federalismo y del Derecho Constitucional Estatal Mexicano. Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM, 7.



En la actualidad, Suiza es el único país que se denomina confederado, ya que en sus inicios se estructuró con esta forma de gobierno, sin embargo, con la aprobación de la Constitución de 1848⁴ se constituye como un Estado Federal, aunque conserva la denominación por herencia histórica.

Por otro lado, se encuentra la Unión Europea (UE), la cual es una asociación económica y política compuesta por 27 países europeos que han delegado parte de su soberanía en instituciones comunes para tomar democráticamente decisiones sobre asuntos de interés común⁵. La UE es una Organización Internacional única en su tipo, sin embargo, algunos doctrinistas le han atribuido rasgos característicos de una confederación y otros de un Estado Federal.⁶



ESTADO FEDERAL

El Estado federal ocupa un sitio intermedio entre el Estado unitario y la confederación de Estados. En el Estado unitario, como se dijo, sus regiones carecen de autonomía o gobierno propio. En la Federación, los Estados miembros poseen determinadas facultades, pero no tienen soberanía exterior y el gobierno central también tiene ciertas facultades interiores. La distribución de facultades es una característica de este sistema.⁷

El Estado miembro de una Federación participa del poder público de acuerdo a las facultades que



4 García Gestoso, N. (s.f.). Una prueba del carácter confederal de la Unión Europea. El mantenimiento de la unanimidad estatal en el proceso de revisión del tratado por el que se instituye una Constitución para Europa. Boletín Mexicano de Derecho Comparado. Obtenido de <https://revistas.juridicas.unam.mx/index.php/derecho-comparado/article/view/3819/4754>

5 Comunidad de Madrid. (2020). Comunidad.madrid. Obtenido de <https://www.comunidad.madrid/servicios/madrid-mundo/es-union-europea-funciona-hace>

6 Del Valle Gálvez, A. (2013). Europa más allá de la Unión: Pacto Confederal y Nuevo Relato Europeo. 1-16. Obtenido de file:///C:/Users/Home/Downloads/Dialnet-EuropaMasAllaDeLaUnion-4558970.pdf

7 Tena Ramírez, F. (1983). Derecho Constitucional Mexicano (19a ed.). P. 112-113. México: Porrúa.

le concede la Constitución Federal, cuenta con un gobierno local, población y territorio determinado; y se estructura en tres poderes: Ejecutivo, Legislativo y Judicial.⁸ Ejemplo de estados federales: México, Alemania, Australia, Austria, Argentina, Brasil, Canadá y Estados Unidos de América.



• Definición de Federalismo

De acuerdo con el Diccionario de la Real Academia Española (RAE), la palabra “Federal” proviene del latín *fuedus –eris* que significa “pacto o alianza”.⁹

De esta forma, derivado del término mencionado, surge otro con la misma raíz etimológica, “Federalismo”, que *“hace referencia a la forma de estructuración y organización de asociaciones humanas y que en la ciencia política se asocian como la unión*

*de diferentes conjuntos políticos que, a pesar de su asociación, conservan su carácter individual.”*¹⁰

A su vez el Diccionario Jurídico de la RAE, lo define como *“Ideología que promueve la creación de una federación con el objetivo de unir Estados independientes bajo una Constitución federal común, o para descentralizar un Estado centralizado creando en su seno varios Estados o territorios federados”*.¹¹

• Constitución u origen del Estado Federal

El surgimiento de una Federación por la forma de constituirse u origen histórico puede ser el resultado de dos situaciones:

1)

El pacto de Estados preexistentes: *“El proceso de federalización tiene su antesala en los consorcios, uniones o ligas, en los cuales una vez que convivan las unidades territoriales tienden a fortalecerse y ceder su soberanía para que un poder central los defienda, y los coordine en la consecución de objetivos afines”*¹²

8 Senado de la República. Instituto de Investigaciones Legislativas del Senado de la República LVIII Legislatura. (2001). El Federalismo Fiscal en México. P. 15. México: ILSSEN. Obtenido de http://bibliodigitalibd.senado.gob.mx/bitstream/handle/123456789/1731/Federalismo_Fiscal.pdf?sequence=1&isAllowed=y

9 Diccionario de la Real Academia Española. (2020). “Federal”. Obtenido de <https://dle.rae.es/federal>

10 Senado de la República. Instituto de Investigaciones Legislativas del Senado de la República LVIII Legislatura. (2001). El Federalismo Fiscal en México. P. 5. México: ILSSEN. Obtenido de http://bibliodigitalibd.senado.gob.mx/bitstream/handle/123456789/1731/Federalismo_Fiscal.pdf?sequence=1&isAllowed=y

11 Diccionario Jurídico de la Real Academia Española. (2020). “Federalismo”. Obtenido de <https://dej.rae.es/lema/federalismo>

12 Altamirano Santiago, M. (2008). Rasgos del Federalismo Fiscal Mexicano. Estado, Gobierno, Gestión Pública - Revista Chilena de Administración Pública (12), 45-46.



2) **La división de un estado originalmente centralizado:** En este supuesto a los Estados que integran la Federación “se les confiere facultades determinadas, reservándose para el poder federal todas las demás”.¹³ Por su parte, García Pelayo, indica que en este caso la federación surge “Como resultado de una estructura constitucional de un Estado hasta entonces unitario”.¹⁴

• Tipos de federalismo

Señala Daniel Barceló, que el federalismo se clasifica en¹⁵:

I. **Federalismo dual:** Los gobiernos de los estados procuran sus propios intereses y por su parte el Gobierno Federal realiza la gestión de sus propias atribuciones. Este federalismo implica la atención de los asuntos públicos por cada orden de gobierno, puede resultar ineficaz e ineficiente.

II. **Federalismo cooperativo:** Se da la colaboración entre los diferentes órdenes de gobierno. La cooperación puede ser: horizontal, entre Estados miembros de la Federación; o vertical, entre la Federación y sus Estados.

En el federalismo cooperativo se da el compartimiento de responsabilidades (o funciones) entre los dos órdenes de gobierno, tanto federal como estatal, en el cual uno, instrumenta la acción política, y el otro, la ejecuta en el ámbito de sus competencias.¹⁶

La ventaja que presenta este tipo federalismo, es que fomenta las redes de colaboración entre órdenes de gobierno, creándose así canales de negociación entre los Ejecutivos Federal y Estatales, para formalizar acuerdos políticos, y evitar todo el entramado que significa llevar los asuntos públicos al pleno de las cámaras legislativas.¹⁷

13 Tena Ramírez, F. (1983). Derecho Constitucional Mexicano (19a ed.). P. 113. México: Porrúa.

14 Altamirano Santiago, M. (2008). Rasgos del Federalismo Fiscal Mexicano. Estado, Gobierno, Gestión Pública - Revista Chilena de Administración Pública (12), 45-46.

15 Barceló, D. (2016). Teoría del Federalismo y del Derecho Constitucional Estatal Mexicano. Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM, 81-82.

16 Altamirano Santiago, M. (2008). Rasgos del Federalismo Fiscal Mexicano. Estado, Gobierno, Gestión Pública - Revista Chilena de Administración Pública(12) 47 y 48.

17 Ibídem.



• Características del federalismo

El Instituto de Investigaciones Legislativas del Senado de la República señala las siguientes características de los regímenes federales:¹⁸

- 1) *“División territorial: cada orden de gobierno mantiene su soberanía.*
- 2) *Participación de los estados miembros en las decisiones de ámbito federal.*
- 3) *Tanto la soberanía política como los derechos y las obligaciones se dividen entre los diferentes órdenes de gobierno.*
- 4) *Las competencias de las entidades integrantes de la federación se establecen por escrito en la Constitución y sólo pueden modificarse con enmiendas a ésta.*
- 5) *Determinadas competencias se descentralizan del orden central para transferirlas a los órdenes de gobierno estatal y municipal.*
- 6) *Los estados tienen competencias exclusivas, que no están sometidas al control del orden central. Esto es, que cada orden conserva su autonomía, en tanto que los asuntos de interés común se dejan al poder central.”*

ELEMENTOS DEL FEDERALISMO

Para Watts, citado por Soria, los elementos estructurales del federalismo son:

- 1) *“Dos o más órdenes de gobierno actuando directamente sobre sus ciudadanos.*
- 2) *La distribución formal constitucional de la autoridad legislativa y ejecutiva y la asignación de ingresos entre los órdenes de gobierno que aseguran áreas de autonomía genuina para cada uno de ellos.*

18 Senado de la República. Instituto de Investigaciones Legislativas del Senado de la República LVIII Legislatura. (2001). El Federalismo Fiscal en México. P. 5 y 8. México: ILSEN. Obtenido de http://bibliodigitalibd.senado.gob.mx/bitstream/handle/123456789/1731/Federalismo_Fiscal.pdf?sequence=1&isAllowed=y



- 3) *Representación de los distintos puntos de vista regionales al interior de las instituciones federales de toma de decisiones, usualmente a través de una segunda cámara federal compuesta por representantes de los electorados, legislaturas o gobiernos regionales.*
- 4) *Una constitución suprema como expresión escrita de la soberanía popular, que crea dos tipos de ordenes jurídicos: el de la federación y el de los estados miembros. El primero es aplicable a la totalidad del territorio y el segundo es válido en el espacio territorial de cada uno de ellos. Esta norma, para su reforma o modificación requiere la aprobación de la legislatura federal, adicionalmente a la de una mayoría de las entidades federadas a través de sus legislaturas o por referéndum de sus mayorías.*
- 5) *Un árbitro (Corte o Tribunal) que rige la interpretación o aplicación válida de la constitución.”¹⁹*

VENTAJAS Y DESVENTAJAS DEL FEDERALISMO

• Ventajas

En relación a las ventajas de la forma de Estado Federal, Díaz Cayeros, citado por Soria, señala²⁰:



... la gran ventaja de un sistema federal, o por lo menos con divisiones subnacionales de gobierno, radica en que los acuerdos entre gobernantes y gobernados pueden darse de manera más localizada y con un vínculo directo en la medida en que las autoridades están más cerca de los ciudadanos.

Para Aguilar, citado por Soria²¹:

“... el valor del federalismo reside en que éste aumenta y facilita las oportunidades de participación ciudadana en la definición de cuáles son los problemas públicos de la comunidad y cuál ha de ser su tratamiento. Aumenta también las oportunidades de colaborar con el gobierno en el desarrollo de las políticas, de vigilar la administración pública y de evaluar sus resultados.”

19 Soria Romo, R. (2004). La construcción del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal: Poder y toma de decisiones en una esfera institucional. Tesis doctorales de Economía, 126-127. Obtenido de <http://www.eumed.net/tesis-doctorales/rsr/8c.htm>

20 Ibídem.

21 Ibídem.

• Desventajas



En cuanto a las desventajas de este modelo político del Estado, Díaz Cayeros, citado por Soria, señala²²:

“Su gran desventaja, empero, radica en que la coordinación de diferentes ámbitos de gobierno, así como la multiplicidad de jurisdicciones puede llevar a problemas de coordinación que le resten efectividad a la acción gubernamental. De alguna manera, la ventaja del federalismo es representativa, su principal desventaja es organizacional en cuanto a la efectividad para realizar tareas conjuntas de gran envergadura.”

Entre las desventajas del federalismo se observan la duplicidad de órganos y servicios, por lo que la administración de un sistema federal es más costosa respecto a otras formas de gobierno.²³

En resumen, la ventaja del federalismo es representativa, puesto que los acuerdos entre gobernantes y gobernados pueden darse de manera más localizada y con un vínculo directo en la medi-

da en que las autoridades están más cerca de los ciudadanos. Mientras que, su principal desventaja es de carácter organizacional, debido a que la coordinación de diferentes ámbitos de gobierno, así como la multiplicidad de jurisdicciones puede llevar a problemas de coordinación que le resten efectividad a la acción gubernamental.²⁴

CONCLUSIÓN

Coincidimos con el Instituto de Investigaciones Legislativas del Senado de la República, en que el federalismo tiende a conservar la unidad nacional, mediante la integración de los distintos órdenes de gobierno; y que es la mejor fórmula para consolidar la diversidad cultural, histórica, geográfica e incluso étnica de países con gran extensión

como el nuestro. Coincidimos también en que se debe buscar con habilidad política la conjunción y el equilibrio entre el gobierno federal y el de los estados federados y avanzar hacia “federalismo cooperativo”, en que se prioricen acuerdos de coordinación entre la federación y los estados.²⁵

²² Ibídem.

²³ Ibídem.

²⁴ Díaz Cayeros, A. (1999). Federalismo y convergencia regional. D.F. México: Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública.

²⁵ Senado de la República. Instituto de Investigaciones Legislativas del Senado de la República LVIII Legislatura. (2001). El Federalismo Fiscal en México. P. 8, 9, 26 y 29. México: ILSSEN. Obtenido de http://bibliodigitalibd.senado.gob.mx/bitstream/handle/123456789/1731/Federalismo_Fiscal.pdf?sequence=1&isAllowed=y



FUENTES CONSULTADAS

- Altamirano Santiago, M. (2008). Rasgos del Federalismo Fiscal Mexicano. Estado, Gobierno, Gestión Pública - Revista Chilena de Administración Pública(12), 50.
- Ávila , C., & Hinojosa, R. (2011). Federalismo fiscal mexicano: los conflictos de la democracia participativa. México: Universidad Nacional Autónoma de México.
- Barceló, D. (2016). Teoría del Federalismo y del Derecho Constitucional Estatal Mexicano. Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM, 7.
- Comunidad de Madrid. (2020). Comunidad.madrid. Obtenido de <https://www.comunidad.madrid/servicios/madrid-mundo/es-union-europea-funciona-hace>
- Del Valle Gálvez, A. (2013). Europa más allá de la Unión: Pacto Confederal y Nuevo Relato Europeo. 1-16. Obtenido de file:///C:/Users/Home/Downloads/Dialnet-EuropaMasAllaDeLaUnion-4558970.pdf
- Díaz Cayeros, A. (1999). Federalismo y convergencia regional. D.F. México: Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública.
- Diccionario de la Real Academia Española. (2020). "Federal". Obtenido de <https://dle.rae.es/federal>
- Diccionario Jurídico de la Real Academia Española. (2020). "Federalismo". Obtenido de <https://dej.rae.es/lema/federalismo>
- García Gestoso, N. (s.f.). Una prueba del carácter confederal de la Unión Europea. El mantenimiento de la unanimidad estatal en el proceso de revisión del tratado por el que se instituye una Constitución para Europa. Boletín Mexicano de Derecho Comparado. Obtenido de <https://revistas.juridicas.unam.mx/index.php/derecho-comparado/article/view/3819/4754>
- Senado de la República. Instituto de Investigaciones Legislativas del Senado de la República LVIII Legislatura. (2001). El Federalismo Fiscal en México. México: ILSEN. Obtenido de http://bibliodigitalibd.senado.gob.mx/bitstream/handle/123456789/1731/Federalismo_Fiscal.pdf?sequence=1&isAllowed=y
- Soria Romo, R. (2004). La construcción del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal: Poder y toma de decisiones en una esfera institucional. Tesis doctorales de Economía, 126. Obtenido de <http://www.eumed.net/tesis-doctorales/rsr/8c.htm>
- Tena Ramírez, F. (1983). Derecho Constitucional Mexicano (19a ed.). México: Porrúa.
- Unión Europea. (2020). Obtenido de https://europa.eu/european-union/about-eu/eu-in-brief_es

Ricardo Hernández Salcedo

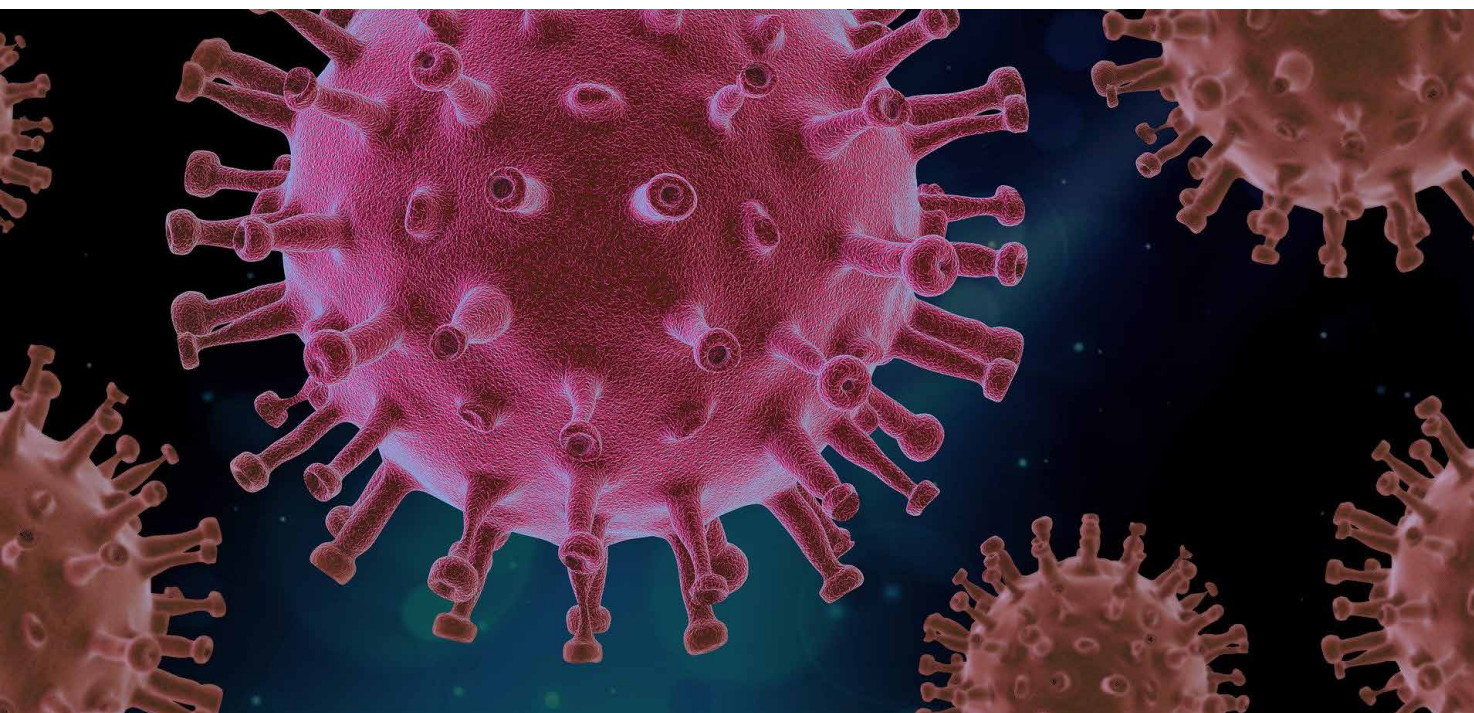
Maestro en Impuestos por el Instituto de Especialización para Ejecutivos, Licenciado en Derecho y en Contaduría Pública por la Universidad de Guadalajara, actualmente forma parte del equipo de especialistas de la Dirección de Colaboración Administrativa y Desarrollo Jurídico de la Hacienda Estatal de INDETEC.

Mónica Alejandra Hernández Torres

Lic. en Derecho por la Universidad de Guadalajara, actualmente forma parte del equipo de especialistas de la Dirección de Colaboración Administrativa y Desarrollo Jurídico de la Hacienda Estatal de INDETEC.



HACIA LA NORMALIDAD ANTE COVID-19: reconfiguración de gasto y recaudación



Este artículo plantea varias consideraciones sobre el ingreso, el gasto y la reconfiguración administrativa de los gobiernos estatales y municipales ante la contingencia sanitaria.

Jesús Tadeo Ramírez Flores
jramirezf@indetec.gob.mx

INTRODUCCIÓN

El pasado 14 de mayo se publicó en el Diario Oficial de la Federación el Acuerdo por el que se establece una estrategia para la reapertura de las actividades sociales, educativas y económicas, así como un sistema de semáforo por regiones para evaluar semanalmente el riesgo epidemiológico relacionado con la reapertura de actividades en cada entidad federativa, así como se establecen acciones extraordinarias.

El objetivo del documento señalado con anterioridad consiste en ofrecer una estrategia paulatina de reapertura, la

estrategia impactará a los gobiernos de las entidades federativas, así como a los municipios, que deberán establecer medidas para hacer frente a una nueva realidad: la reapertura de las actividades sociales, educativas y económicas. La reapertura como se menciona anteriormente, está condicionada a un sistema de semáforo por regiones para evaluar semanalmente el riesgo epidemiológico relacionado con la pandemia y el desarrollo de actividades en cada entidad federativa.

El presente artículo intenta ofrecer un panorama generalizado de algunas actividades que podrían

desarrollar los gobiernos de las entidades federativas para hacer frente a esta situación.

Por lo anterior, y dado que la reactivación social y económica será gradual, debemos considerar la siguiente premisa: El COVID-19 afecta la vida de millones de personas alrededor del mundo, y traerá consigo cambios en los gobiernos, tanto para regresar a la nueva normalidad, como para estar preparados por si se presenta una segunda jornada de Sana Distancia.

Estos cambios deberán considerar al menos los siguientes aspectos:

- 1. Cambios en la operatividad de los gobiernos.**
- 2. Ajustes en la forma en que se proveen los bienes y servicios, y en general, cómo gasta el gobierno.**
- 3. Prepararse para poder desarrollar las actividades relacionadas con la recaudación de contribuciones, minimizando riesgos.**

Para el desarrollo de estos puntos, primero se establecerá cómo se continuará con las actividades para salvaguardar la seguridad de los servidores públicos, así como de los ciudadanos, continuará en cómo el gobierno gasta y finalizará con las actividades relacionadas con la recaudación de contribuciones.



DE LOS CAMBIOS EN LA OPERATIVIDAD DE LOS GOBIERNOS

El documento Respuesta de las administraciones tributarias al COVID-19: *Consideraciones acerca de la continuidad de actividades y servicios*, elaborado por el CIAT, IOTA y OCDE establece una serie de recomendaciones para mantener la continuidad operativa de los gobiernos. De acuerdo con el texto, los objetivos del regreso a la normalidad incluirán lo siguiente:



- **Mantener la seguridad de los servidores públicos y de los ciudadanos:** El objetivo general es minimizar la tasa de transmisión del virus, minimizando el contacto físico y asegurando una apropiada higiene y procesos de desinfección en los lugares públicos, las preferencias por el trabajo remoto y la presencia en oficinas únicamente del personal necesario.
- **Garantizar el suministro de bienes y servicios necesarios para los ciudadanos y para la administración pública:** Esto puede representar serias dificultades para los sistemas administrativos, por lo que, los sistemas administrativos deberán determinar en conjunto las funciones esenciales para evitar cortes en el suministro de bienes y servicios.
- **Ofrecer servicios y soporte a las actividades productivas:** Orientar a un amplio rango de ciudadanos que necesitarán ayudas de gobierno para poder continuar ofreciendo las cadenas de valor que desarrollaban.
- **Decisiones claras y en tiempo, en momentos altamente inciertos y cambiantes:** Se necesitarán decisiones claves para: las restricciones en el trabajo, en los medios de transporte, en las actividades comerciales, entre otras.
- **Comunicaciones claras y a tiempo para ser transmitidas a los servidores públicos y a los ciudadanos:** Las decisiones claras, directas y acertadas ofrecerán certeza para entender las opciones que tienen tanto los ciudadanos como los servidores públicos.

Para afrontar estas nuevas realidades habrá que considerar cambios tales como: compra de insumos para asegurar las medidas de salubridad, suplementos para la atención del público, herramientas para establecer los filtros sanitarios, software para poder gestionar la comunicación a distancia y la continuidad del trabajo, así como en muchos casos la actualización del equipo de cómputo y adquisición de accesorios, así como una redistribución de las áreas físicas de trabajo y de las tareas al interior de la organización. Todas estas actividades demandarán ajustes en la forma en que se proveen los bienes y servicios, en general cómo gasta el gobierno, punto que se trata a continuación.



DE LOS AJUSTES EN LA FORMA CÓMO SE PROVEEN LOS BIENES Y SERVICIOS, EN GENERAL CÓMO GASTA EL GOBIERNO

A nivel local, las buenas ideas han permitido a los gobiernos apostar por hacer frente al COVID-19 de forma diferente; esta diferenciación causará modificaciones a la forma como los gobiernos es-

tatales y municipales tienen su composición del gasto. Las ideas y las acciones promovidas por algunos gobiernos son las siguientes:

- **Proteger** a las personas mayores. En algunas localidades han optado por poner a disposición servidores públicos para poder hacer frente a las necesidades de estas personas (compra de medicamentos y alimentos).
- **Cerrar** el paso de vehículos y hacer cercos sanitarios en los lugares más concurridos o con más contagios.
- **Dar** cursos virtuales para las personas que poseen un enfermo de COVID-19, para mitigar la posibilidad de contagio dentro del hogar.
- **Ofrecer** despensas y comida a las personas con COVID-19 para disminuir por completo su movilidad.
- **Promover** y concientizar las medidas sanitarias aprobadas por las autoridades correspondientes.



Hay que resaltar que el contacto y la atención de la población no necesariamente tiene que ser costosa; las ideas para la gestión de una nueva administración pública sobrarán, y su eficacia dependerá de la capacidad que se tiene para hacer respetar las medidas sanitarias establecidas por la Secretaría de Salud y la capacidad para atender las problemáticas de la sociedad.

Aunado al cambio en las actividades del gobierno para salvaguardar la integridad de los ciudadanos y de los propios servidores públicos, los diferentes gobiernos consumirán ciertos bienes, tales como cubre bocas, sanitizantes, gel antibacterial y otros, y la compra de estos puede resultar en economías de escala para las autoridades siempre y cuando se coordinen y demanden los bienes en conjunto con otros entes públicos.

Por otro lado, se deberán de desarrollar medidas de asistencia pensando en la temporalidad del gasto de las familias que menos recursos tienen, y más si este tipo de ayudas van acompañadas de políticas que desarrollan sinergias para apoyo al empleo, la salud o la educación.

Habrán economías relacionadas con el desplazamiento de las actividades hacia la casa, con los consumibles, el consumo de energía eléctrica en los centros de trabajo, los materiales y suministros, así como otros tipos de economías se verán reflejadas en las administraciones.

Estas economías podrán ayudar para prever la caída en los ingresos presupuestarios cuando el ciclo económico los afecte.

Ahora bien, para muchos gobiernos locales recurrir a la deuda no es un elemento que pueda fun-

cionar a largo plazo, la normatividad relacionada con la deuda subnacional condiciona a usar los financiamientos para cuestiones bien definidas. Además, los recientes ajustes en la calificación soberana de México ponen un tope a la posibilidad de alcanzar una buena calificación de los gobiernos subnacionales, esta situación trae como consecuencia que la adquisición de deuda sea más costosa para las Entidades y Municipios.

De acuerdo con Pineda, Pessino y Rasteletti (2020) la mayoría del esfuerzo de los gobiernos se podrá centrar en viabilizar reasignaciones inteligentes del gasto público, que incluyan eliminación de gastos superfluos, reducción de filtraciones en los sistemas de transferencias y subsidios, combate a la corrupción en las compras públicas, entre otras.

Además, estos autores aseguran que se deberán fortalecer los sistemas de información digital tributaria y social para que con ello permitan detectar no solo la pobreza sino la informalidad, ayudando a reducir la evasión y a focalizar los programas sociales. Los sistemas de compras y de transparencia fiscal también deberán ser fortalecidos.

**El gasto post-COVID-19
deberá comprender
una extrema
optimización, no sin
desconocer que, la
salud y atención a las
personas vulnerables,
siempre tendrán
prioridad.**

DEL DESARROLLO DE LAS ACTIVIDADES RELACIONADAS CON LA RECAUDACIÓN DE CONTRIBUCIONES MINIMIZANDO RIESGOS

Por último, si bien, los efectos de esta pandemia causarán repercusiones en la recaudación de forma inmediata, se deberá pensar en ser cautelosos en la manera de cómo se están administrando los ingresos.

De acuerdo con Santiago Díaz de Sarralde Miguez, del CIAT (Centro Interamericano de Administraciones Tributarias), en el documento *¿Cómo pagar las consecuencias de una pandemia?* Se nos ofrecen los siguientes puntos:



- 1. Ampliar las bases imponibles eliminando la mayoría de los gastos tributarios, simplificando los sistemas fiscales, reduciendo las ineficiencias y facilitando la administración tributaria;**
- 2. Promover los impuestos a la propiedad inmobiliaria;**
- 3. Reducir el fraude fiscal y la elusión.**

Santiago Díaz menciona que estas alternativas ya estaban presentes antes de la crisis, y no está claro que estas restricciones vayan a suavizarse ahora, más bien podrían fortalecer su implementación.

Adicional a lo mencionado, Alberto Barreix y Marcio Verdi nos ofrecen dos perspectivas adicionales a considerar antes de emplear las anteriores recomendaciones; estos autores sostienen que se debe ser sumamente cuidadoso para que, en

la búsqueda del fortalecimiento de los ingresos públicos, no se debe perjudicar la recuperación y ante todo considerar que la propia crisis castiga más a los que menos tienen, por lo que se deberán buscar alternativas para no afectar más a los grupos vulnerables.

Será necesario apoyarse en las TIC's para poder establecer y acercar a las personas que tienen disponibilidad de hacer pagos pero que no están dispuestas a relajar las medidas de salubridad general.



En suma, se pone a consideración las siguientes acciones que podrían ayudar a los gobiernos locales a facilitar la transición a una nueva normalidad:

- Mantener la seguridad de los servidores públicos y de los ciudadanos, minimizando el contacto físico y asegurando una apropiada higiene y procesos de desinfección en los lugares públicos.
- Determinar actividades susceptibles para el trabajo remoto y la presencia en oficinas únicamente del personal necesario.
- Si es necesario, establecer horarios mixtos de atención en las oficinas para evitar la concurrencia.
- Garantizar el suministro de bienes y servicios necesarios para los ciudadanos y para la administración pública.
- Comunicaciones claras y a tiempo para ser transmitidas a los servidores públicos y a los ciudadanos: Las decisiones claras, directas y acertadas ofrecerán certeza para entender las opciones que tienen tanto los ciudadanos como los servidores públicos.
- Compra de insumos para asegurar las medidas de salubridad y suplementos para la atención del público
- Herramientas y disposición de espacios para establecer los filtros sanitarios.
- Software para gestionar la comunicación a distancia y la continuidad del trabajo.
- Eventualmente actualización del equipo de cómputo y de accesorios.
- Redistribución de las áreas físicas de trabajo.
- Reorganización de tareas y áreas en las estructuras organizacionales.
- Consideración de las normas legales, administrativas y laborales para evitar caer en inconformidades tanto internas como en atención al público.
- Para la gestión y atención a distancia de los servidores públicos y de los ciudadanos se deberán de establecer lineamientos y criterios de publicidad general para continuar con la atención al público, tales lineamientos deberán de publicitarse en los medios de difusión establecidos.
- Establecer criterios de control de calidad y de servicio priorizando la comunicación de las personas al frente de la organización, especialmente la encargada de la atención al público en línea, este tipo de acciones evitará problemas públicos.
- Priorizar la reingeniería de los procesos y de las acciones, apóyese en su organización para gestionarlos.

Por lo anterior, no es nada descabellado ofrecer y ampliar los servicios relacionados con la atención de los contribuyentes, así como dar facilidades para realizar trámites en línea incluso con la asistencia de funcionarios con el fin de permitir la continuidad y desarrollo de la gestión pública, así como del pago de las contribuciones.

En suma, nos enfrentamos a una serie de premisas críticas: en donde los gobiernos deben atender las demandas sociales salvaguardando, ante

todo, la salud de los ciudadanos y de los mismos servidores públicos, demandas que serán cubiertas con un ingreso público que depende fuertemente de la actividad económica (en su mayor parte detenida), y con necesidades de gasto crecientes. Esta situación llevará a muchos gobiernos a replantear y priorizar sus actividades, así las administraciones públicas se enfrentarán al mayor reto de la sociedad moderna.

FUENTES CONSULTADAS

- Barreix, Alberto; Garcimartin, Carlos; Verdi, Marcio. Ideas para una mejor tributación en la post-crisis del COVID-19 (2020). Banco Interamericano de Desarrollo (BID). Disponible en: https://blogs.iadb.org/gestion-fiscal/es/ideas-para-una-mejor-tributacion-post-crisis-coronavirus/?j=376440&sfmc_sub=9933436&l=295_HTML&u=7620566&mid=100028582&jb=4
- DOF. ACUERDO por el que se establece una estrategia para la reapertura de las actividades sociales, educativas y económicas, así como un sistema de semáforo por regiones para evaluar semanalmente el riesgo epidemiológico relacionado con la reapertura de actividades en cada entidad federativa, así como se establecen acciones extraordinarias. 14 de mayo de 2020. Disponible en: https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5593313&fecha=14/05/2020
- OECD/ CIAT/ IOTA. Respuesta de las administraciones tributarias al COVID-19: Consideraciones acerca de la continuidad de actividades y servicios (2020). Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE). Intra-European Organisation of Tax Administrations – IOTA. Centro Interamericano de Administraciones Tributarias – CIAT. Disponible en: <https://biblioteca.ciat.org/opac/book/5727>
- Pineda, Emilio; Pessino, Carola; Rasteletti, Alejandro. Política y gestión fiscal durante la pandemia y la post-pandemia en América Latina y el Caribe (2020). Banco Interamericano de Desarrollo (BID). Disponible en: <https://blogs.iadb.org/gestion-fiscal/es/politica-y-gestion-fiscal-durante-la-pandemia-y-la-post-pandemia-en-america-latina-y-el-caribe/>
- Pineda, Emilio; Valencia, Oscar; Adrian, Leandro. Posibles consecuencias macro-fiscales del COVID-19 en América Latina (2020). Banco Interamericano de Desarrollo (BID). Disponible en: <https://blogs.iadb.org/gestion-fiscal/es/posibles-consecuencias-macro-fiscales-covid-19-america-latina/>

Jesús Tadeo Ramírez Flores

Maestro en Economía por el Instituto Tecnológico Autónomo de México (ITAM) y Licenciado en Economía por la Universidad Veracruzana, actualmente forma parte del equipo de especialistas del área de Ciencia de Datos Hacendarios de INDETEC.



LOS IMPUESTOS CEDULARES como fortalecimiento de ingresos locales



El presente artículo tiene como propósito analizar los impuestos cedulares, con una visión de fortalecimiento jurídico o bien su implementación, que permita un incremento en la obtención de ingresos locales y en consecuencia mayores participaciones federales.

Nadia Leticia Vázquez Amaya
nvazqueza@indetec.gob.mx

INTRODUCCIÓN

En el artículo 41 de la Ley del Impuesto al Valor Agregado (LIVA) se señalan los impuestos locales y municipales que los estados no podrán mantener, en el caso de que celebren convenio con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) para adherirse al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal (SNCF) y así recibir participaciones en los términos de la Ley de Coordinación Fiscal.

No obstante lo anterior, el 1° de diciembre de 2004 se publicó en el Diario Oficial de la Federación (DOF) el Decreto

por el cual se reforma el artículo 43 de la LIVA con el fin de que los gobiernos locales puedan establecer impuestos cedulares al ingreso de las personas físicas, sin que se considere incumplimiento a los convenios celebrados con la SHCP ni del mencionado artículo 41 de la LIVA, siempre y cuando dichos impuestos reúnan ciertas características.

La mencionada reforma tiene como objetivo el que las entidades federativas que establezcan

dichos impuestos cedulares, generen una fuente adicional de ingresos que les sirva para sufragar el gasto público y fortalecer la recaudación de ingresos propios.

Luego entonces, conforme a lo establecido en el referido artículo 43 de la LIVA, las entidades federativas tienen la atribución para establecer impuestos cedulares a las personas físicas que obtengan ingresos en cuatro supuestos:

Prestación de servicios profesionales.

Otorgar el uso o goce temporal de bienes inmuebles.

Enajenación de bienes inmuebles.

Actividades empresariales.

ELEMENTOS DE LOS IMPUESTOS CEDULARES

Como se señaló en las líneas ut supra, de conformidad con el artículo 43 de la LIVA las entidades federativas podrán establecer impuestos cedulares, pero dichos impuestos deben cumplir con las siguientes características y/o elementos:





PRESTACIÓN DE SERVICIOS PROFESIONALES

Objeto	Obtención de ingresos por la prestación de servicios profesionales. Las entidades federativas podrán gravar dentro del impuesto cedular sobre sueldos o salarios, los ingresos personales independientes que estén asimilados a los ingresos por la prestación de un servicio personal subordinado.
Sujeto	Personas físicas que obtengan ingresos por la prestación de servicios profesionales.
Tasa	La tasa del impuesto que se podrá establecer será entre el 2% y el 5%.
Base	Los ingresos obtenidos por la prestación de servicios profesionales, entendiéndose como tales, las remuneraciones que deriven de servicios personales independientes que no estén asimiladas a los ingresos por la prestación de servicios personales subordinados, conforme al artículo 94 de la Ley del Impuesto sobre la Renta (LISR). La base del impuesto deberá considerar los mismos ingresos y las mismas deducciones que se establecen en la Sección I, del Capítulo II, del Título IV, de la LISR de carácter federal, para los ingresos similares, sin incluir el impuesto cedular local.
Consideraciones	Las entidades federativas que establezcan el impuesto, únicamente podrán considerar como afecto a dicho impuesto, la utilidad gravable de los contribuyentes que sea atribuida a las bases fijas en las que proporcionen los servicios que se encuentren en la entidad federativa de que se trate. Cuando se presten los servicios fuera de la base fija, se considerará que la actividad se realiza en el local que sirva de base a la persona que proporcione dichos servicios. Cuando un contribuyente tenga bases fijas en dos o más entidades federativas, para determinar el impuesto que a cada una de ellas le corresponda, se deberá considerar la utilidad gravable obtenida por todas las bases fijas que tenga, y el resultado se dividirá entre éstas en la proporción que representen los ingresos obtenidos por cada base fija, respecto de la totalidad de los ingresos.

OTORGAR EL USO O GOCE TEMPORAL DE BIENES INMUEBLES	
Objeto	Obtención de ingresos por otorgar el uso o goce temporal de bienes inmuebles.
Sujeto	Personas físicas que obtengan ingresos por otorgar el uso o goce temporal de bienes inmuebles.
Tasa	La tasa del impuesto que se podrá establecer será entre el 2% y el 5%.
Base	Los ingresos obtenidos por otorgar el uso o goce temporal de bienes inmuebles. La base del impuesto deberá considerar los mismos ingresos y las mismas deducciones que se establecen en el Capítulo III, del Título IV de la LISR de carácter federal, para los ingresos similares, sin incluir el impuesto cedular local.
Consideraciones	El impuesto sobre los ingresos por otorgar el uso o goce temporal de bienes inmuebles corresponderá a la entidad federativa en donde se encuentre ubicado el inmueble de que se trate, con independencia de que el contribuyente tenga su domicilio fiscal fuera de dicha entidad federativa.

ENAJENACIÓN DE BIENES INMUEBLES	
Objeto	Obtención de ingresos por la enajenación de bienes inmuebles.
Sujeto	Personas físicas que obtengan ingresos por la enajenación de bienes inmuebles.
Tasa	La tasa del impuesto que se podrá establecer será entre el 2% y el 5%.
Base	La ganancia obtenida por la enajenación de inmuebles ubicados en la entidad federativa de que se trate, con independencia de que el contribuyente tenga su domicilio fiscal fuera de dicha entidad federativa. La base del impuesto deberá considerar los mismos ingresos y las mismas deducciones que se establecen en la Sección I, del Capítulo IV, del Título IV, de la LISR de carácter federal, para los ingresos similares, sin incluir el impuesto cedular local.
Consideraciones	Cuando el ingreso referido derive de la aportación de inmuebles que los fideicomitentes, personas físicas, realicen a los fideicomisos a los que se refiere el artículo 187 de la LISR, el impuesto cedular deberá considerar la ganancia en el mismo momento que LISR establece para la acumulación de dicho ingreso. Las entidades federativas que establezcan el impuesto cedular referido, no podrán gravar la enajenación de los certificados de participación inmobiliarios no amortizables, cuando se encuentren inscritos en el Registro Nacional de Valores e Intermediarios y su enajenación se realice en bolsa de valores concesionada en los términos de la Ley del Mercado de Valores o en mercados reconocidos de acuerdo con tratados internacionales que México tenga en vigor.



ACTIVIDADES EMPRESARIALES	
Objeto	Obtención de ingresos por actividades empresariales.
Sujeto	Personas físicas que obtengan ingresos por actividades empresariales.
Tasa	La tasa del impuesto que se podrá establecer será entre el 2% y el 5%.
Base	Los ingresos obtenidos por actividades empresariales. La base del impuesto deberá considerar los mismos ingresos y las mismas deducciones que se establecen en la Sección I, del Capítulo II, del Título IV, de la LISR de carácter federal, para los ingresos similares, sin incluir el impuesto cedular local.
Consideraciones	Las entidades federativas que establezcan el impuesto, únicamente podrán gravar la utilidad gravable obtenida por los contribuyentes, por los establecimientos, sucursales o agencias que se encuentren en la entidad federativa de que se trate. Cuando un contribuyente tenga establecimientos, sucursales o agencias, en dos o más entidades federativas, para determinar el impuesto que a cada una de ellas le corresponda, se deberá considerar la suma de la utilidad gravable obtenida por todos los establecimientos, sucursales o agencias que tenga, y el resultado se dividirá entre éstos en la proporción que representen los ingresos obtenidos por cada establecimiento, sucursal o agencia, respecto de la totalidad de los ingresos.

Asimismo, de conformidad con el último párrafo del artículo 43 de la LIVA, las entidades federativas podrán convenir con la Federación, a través de la SHCP, que los impuestos locales que en su caso se establezcan en su entidad federativa se paguen en las mismas declaraciones del ISR.

La determinación del impuesto cedular es similar a la que existe para el Impuesto Sobre la Renta (ISR), a partir de la mecánica general, es decir: ingresos menos deducciones autorizadas es igual al resultado fiscal, al cual se le aplica la tasa determinada por cada legislación local.

Ahora bien, de acuerdo con los artículos 103 fracción VII, 115 fracción I y 121 fracción III de la LISR, las personas físicas podrán efectuar la deducción del impuesto cedular pagado en alguna de las entidades federativas, para efectos del cálculo del ISR que se paga a la Federación.



IMPUESTOS CEDULARES EN LAS ENTIDADES FEDERATIVAS

En México, se han implementado los impuestos cedulares sólo en algunas entidades federativas. En el periodo entre 2005 y 2012, solamente seis entidades federativas habían incluido dentro de su estructura tributaria algún tipo de impuesto cédular, siendo las siguientes: Chihuahua, Guanajuato, Guerrero, Nayarit, Oaxaca y Quintana Roo.

El Estado de Yucatán estableció impuestos cedulares a partir del ejercicio fiscal 2014, y el Estado de Michoacán los adicionó a su legislación para el ejercicio 2019, sin embargo, en ese mismo año, por decreto publicado en el Periódico Oficial del

Estado el 12 de febrero de 2019, derogó los artículos que los contenían.

Actualmente, son siete entidades federativas las que cuentan con este tipo de contribuciones, sin embargo, no en todos los estados se cobran estos impuestos por todos los conceptos que vimos en líneas ut supra, sino que cada entidad determina sobre qué fuente de ingreso cobrar, siendo Guanajuato la única en implementar las cuatro variantes mencionadas anteriormente. Los impuestos cedulares presupuestados para 2020 se detallan en la tabla 1.



Tabla 1. Impuestos cedulares en las entidades federativas ejercicio fiscal 2020

ENTIDAD FEDERATIVA	IMPUESTO CEDULAR	TASA DEL IMPUESTO	RECAUDACIÓN ESTIMADA PARA EL EJERCICIO FISCAL 2020 DEL IMPUESTO CEDULAR	TOTAL DE RECAUDACIÓN ESTIMADA POR IMPUESTOS CEDULARES PARA EL EJERCICIO FISCAL 2020	RECAUDACIÓN ESTIMADA PARA EL EJERCICIO FISCAL 2020 DEL TOTAL DE LOS IMPUESTOS	PORCENTAJE QUE REPRESENTA EL IMPUESTO CEDULAR DEL TOTAL DE IMPUESTOS
Chihuahua	Por la enajenación de inmuebles	5%	101,103,538	193,153,565	6,160,637,305	3.14%
	Por el arrendamiento de inmuebles	5%	92,050,027			
Guanajuato	Por el arrendamiento de inmuebles	5%	177,535,209	713,530,727	5,248,328,781	13.60%
	Por la prestación de servicios profesionales	5%	128,495,078			
	Por la realización de actividades empresariales	5%	289,607,948			
	Por la enajenación de inmuebles	5%	117,892,492			
Guerrero	Por arrendamiento y en general por otorgar el uso o goce temporal de inmuebles	5%	0*	0*	1,229,258,437	0%
Nayarit	Por arrendamiento y en general por otorgar el uso o goce temporal de inmuebles	3%	22,101,264	22,101,264	770,049,021	2.87%
	Por la prestación de servicios profesionales	3%				
Oaxaca	Por el otorgamiento del uso o goce temporal de bienes inmuebles	5%	37,387,925	37,387,925	1,630,124,597	2.29%
Quintana Roo	Por la enajenación de inmuebles	5%	107,587,084	107,587,084	4,932,312,657	2.18%
Yucatán	Por la enajenación de inmuebles	5%	70,007,912	138,510,329	2,282,410,704	6.07%
	Por la realización de actividades empresariales	5%	68,502,417			
Total			1,212,270,894	1,212,270,894	22,253,121,507	5.45%

Fuente: Elaborado por INDETEC, con datos de las Leyes de Hacienda, Códigos Tributarios, y Leyes de Ingresos de las entidades federativas.

*Nota: No se estiman ingresos por dicha contribución en el Estado de Guerrero, debido a que, de conformidad con el artículo 19 de la Ley del Ingresos del Estado de Guerrero para el ejercicio fiscal 2020, se establece un estímulo fiscal hasta del 100% del Impuesto Cedular por Arrendamiento por otorgar el uso y goce temporal de inmuebles, durante dicho ejercicio fiscal, a aquellos contribuyentes sujetos del impuesto que se encuentren al corriente en sus obligaciones fiscales estatales y federales, en los términos que para tal efecto establezca el Acuerdo expedido por el Titular del Ejecutivo del Estado.

CRITERIOS DE LA CORTE EN MATERIA DE IMPUESTOS CEDULARES

Respecto de los impuestos cedulares la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) se ha pronunciado en diversos criterios; en la tesis 1a./J. 65/2017, la Primera Sala de la SCJN a grandes rasgos establece que la posibilidad de establecer los impuestos cedulares conforme con el artículo 43 de la LIVA no transgrede el principio de equidad tributaria, puesto que, *“la potestad que en*

el citado precepto legal se otorga a las entidades federativas, deriva del amplio margen de libertad configurativa con que cuenta el legislador para diseñar el sistema tributario a fin de establecer qué personas y sobre qué fuente de riqueza podrán imponerse las contribuciones”. Criterio en cita que a continuación se transcribe.

Época: Décima Época Registro: 2014962 Instancia: Primera Sala Tipo de Tesis: Jurisprudencia Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación Libro 45, Agosto de 2017, Tomo I Materia(s): Constitucional, Administrativa Tesis: 1a./J. 65/2017 (10a.) Página: 323

VALOR AGREGADO. EL ARTÍCULO 43 DE LA LEY DEL IMPUESTO RELATIVO NO TRANSGREDE EL PRINCIPIO DE EQUIDAD TRIBUTARIA PREVISTO EN EL ARTÍCULO 31, FRACCIÓN IV, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.

Del proceso legislativo del cual derivó el precepto citado se advierte que el legislador federal dio potestad a las entidades federativas para establecer impuestos cedulares sobre los ingresos que obtengan las personas físicas por la prestación de servicios profesionales, por otorgar el uso o goce temporal de bienes inmuebles, por enajenación de bienes inmuebles o por actividades empresariales, esencialmente, con la finalidad de redistribuir los ingresos entre las entidades federativas y fortalecer el federalismo fiscal contenido en el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal. Ahora bien, el hecho de que el legislador haya elegido que a través del impuesto cédular a nivel local se gravaran los ingresos obtenidos por las personas físicas por aquellas fuentes de riqueza, entre las que se encuentran las actividades empresariales, pero no a todo el universo de personas físicas que obtuvieran ingresos y que incluso pudieran ser sujetos del impuesto sobre la renta, no implica que el artículo 43 de la Ley del Impuesto al Valor Agregado transgreda el principio de equidad tributaria previsto en el artículo 31, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, porque la potestad que en el citado precepto legal se otorga a las entidades federativas, deriva del amplio margen de libertad configurativa con que cuenta el legislador para diseñar el sistema tributario a fin de establecer qué personas y sobre qué fuente de riqueza podrán imponerse las contribuciones. (Tesis: 1a./J. 65/2017)



Asimismo, la Primera Sala de la SCJN en la jurisprudencia 1a./J. 62/2017, señala que, con la imposición de impuestos cedulares, no se configura un sistema impositivo gravoso, debido a que no se torna ruinoso el gravamen, si la LISR, permite frente al ISR efectuar la deducción de los pagos efectuados por el impuesto cédular local, impi-

diéndose así la acumulación del monto de ambos impuestos; lo cual se traduce en un mecanismo para aminorar el impacto que podría resultar de la tributación conjunta sobre los ingresos a nivel federal y local, que no es inconstitucional por sí misma. Jurisprudencia en comento que señala lo siguiente:

Época: Décima Época Registro: 2014957 Instancia: Primera Sala Tipo de Tesis: Jurisprudencia Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación Libro 45, agosto de 2017, Tomo I Materia(s): Constitucional Tesis: 1a./J. 62/2017 (10a.) Página: 320

IMPUESTO CEDULAR SOBRE LOS INGRESOS DE LAS PERSONAS FÍSICAS POR ACTIVIDADES EMPRESARIALES PREVISTO EN LOS ARTÍCULOS 20-A A 20-G DE LA LEY GENERAL DE HACIENDA DEL ESTADO DE YUCATÁN. SU APLICACIÓN PARALELA AL IMPUESTO SOBRE LA RENTA, POR SÍ MISMA, NO ES INCONSTITUCIONAL.

Si bien es cierto que el impuesto cédular indicado se aplica paralelamente al impuesto sobre la renta, que es un gravamen federal que pesa sobre los ingresos de los contribuyentes en los diferentes supuestos que regula la ley de la materia, también lo es que sólo se grava la totalidad de los ingresos por la realización de las actividades empresariales, pero no los demás ingresos o elementos patrimoniales; de ahí que la doble tributación a nivel federal y local, por sí misma, no es inconstitucional, toda vez que para serlo tendría que demostrarse, a través de las pruebas idóneas, que la suma de los tributos efectivamente enterados resulta ruinoso y gravoso al hecho de agotar la fuente de ingresos, lo que no sucede si se toma en cuenta que de la regla y tarifa para calcular el impuesto sobre la renta que eventualmente se sumaría al 5% de los ingresos en concepto del impuesto cédular local, no se advierte que dicha suma torne al gravamen en un impuesto ruinoso, además de que en todo caso debe demostrarlo la quejosa. Lo anterior se corrobora si se considera que conforme al artículo 103, fracción VII, de la Ley del Impuesto sobre la Renta, las personas físicas que obtengan ingresos por actividades empresariales, frente al impuesto sobre la renta podrán efectuar la deducción de los pagos efectuados por el impuesto local sobre los ingresos por actividades empresariales, impidiéndose así la acumulación del monto de ambos impuestos, lo cual se traduce en un mecanismo para aminorar el impacto que podría resultar de la tributación conjunta sobre los ingresos por actividades empresariales a nivel federal y local. (Tesis: 1a./J. 62/2017)

En el mismo tenor, se transcribe otro criterio de la SCJN, que resulta importante conocer:

Época: Décima Época Registro: 2014954 Instancia: Primera Sala Tipo de Tesis: Jurisprudencia Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación Libro 45, Agosto de 2017, Tomo I Materia(s): Constitucional, Administrativa Tesis: 1a./J. 66/2017 (10a.) Página: 316

IMPUESTO CEDULAR SOBRE LOS INGRESOS DE LAS PERSONAS FÍSICAS POR ACTIVIDADES EMPRESARIALES. LOS ARTÍCULOS 20-A A 20-G DE LA LEY GENERAL DE HACIENDA DEL ESTADO DE YUCATÁN, NO VIOLAN EL PRINCIPIO DE EQUIDAD TRIBUTARIA.

A través del artículo 43 de la Ley del Impuesto al Valor Agregado, el legislador federal dotó de facultades a todas las entidades federativas del país para establecer un impuesto cedular sobre los ingresos de las personas físicas por la prestación de servicios profesionales, por otorgar el uso o goce temporal de bienes inmuebles, por enajenación de bienes inmuebles o por actividades empresariales. Ahora bien, por cuanto se refiere a los ingresos por actividades empresariales, esa facultad fue ejercida por el Estado de Yucatán, a través de su Legislatura, al adicionar los artículos 20-A a 20-G de la Ley General de Hacienda de dicha entidad federativa, sin que tales preceptos violen el principio de equidad tributaria contenido en el artículo 31, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en relación con las personas físicas de otras entidades federativas que no han ejercido esa potestad impositiva, porque en el artículo 43 referido no se estableció el deber imperativo para los Estados de legislar al respecto, sino que se dejó a la decisión de cada uno de ellos. (Tesis: 1a./J. 66/2017)

CONCLUSIÓN

Las condiciones económicas nacionales propician que las entidades federativas busquen nuevas fuentes de ingresos para hacer frente a sus compromisos de gasto, de manera que la política fiscal en 2020 está llevando a los estados a la creación de nuevas contribuciones o bien, al fortalecimiento de los impuestos vigentes.

Ante esta perspectiva, la implementación de los impuestos cedulares locales resulta una opción

a considerar, ya que es jurídicamente viable y ha resultado ser una fuente rentable de ingresos en sus diferentes cédulas, de tal suerte que las entidades federativas que quisieran implementar impuestos cedulares, tendrían que cuidar, que al momento de legislar los elementos de la contribución se cumpla con los requisitos establecidos en la legislación y que fueron examinados en este artículo.



De igual manera, los estados que ya cuentan con este tipo de tributos, podrían verificar que sus impuestos cedulares observen lo antes expuesto, o en su caso, revisar la posibilidad de implementar alguna de las otras variantes permitidas.

Finalmente, se sugiere a los estados que ya cuentan con este tipo de tributos, verificar la estructura jurídica aquí analizada, con el propósito de valorar la implementación de las variantes permitidas.



FUENTES CONSULTADAS

- LIVA. Ley del Impuesto al Valor Agregado. Diario Oficial de la Federación. México Última reforma 09 de diciembre de 2019.
- LISR. Ley del Impuesto Sobre la Renta. Diario Oficial de la Federación. México Última reforma 09 de diciembre de 2019.
- Tesis: 1a./J. 65/2017, Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, Libro 45, Tomo I, 25 de agosto de 2017, p. 323. “VALOR AGREGADO. EL ARTÍCULO 43 DE LA LEY DEL IMPUESTO RELATIVO NO TRANSGREDE EL PRINCIPIO DE EQUIDAD TRIBUTARIA PREVISTO EN EL ARTÍCULO 31, FRACCIÓN IV, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS”.
- Tesis: 1a./J. 62/2017, Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, Libro 45, Tomo I, 25 de agosto de 2017, p. 320. “IMPUESTO CEDULAR SOBRE LOS INGRESOS DE LAS PERSONAS FÍSICAS POR ACTIVIDADES EMPRESARIALES PREVISTO EN LOS ARTÍCULOS 20-A A 20-G DE LA LEY GENERAL DE HACIENDA DEL ESTADO DE YUCATÁN. SU APLICACIÓN PARALELA AL IMPUESTO SOBRE LA RENTA, POR SÍ MISMA, NO ES INCONSTITUCIONAL”.
- Tesis: 1a./J. 66/2017, Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, Libro 45, Tomo I, 25 de agosto de 2017, p. 316. “IMPUESTO CEDULAR SOBRE LOS INGRESOS DE LAS PERSONAS FÍSICAS POR ACTIVIDADES EMPRESARIALES. LOS ARTÍCULOS 20-AA 20-G DE LA LEY GENERAL DE HACIENDA DEL ESTADO DE YUCATÁN, NO VIOLAN EL PRINCIPIO DE EQUIDAD TRIBUTARIA”.

Nadia Leticia Vásquez Amaya

Abogada, con Maestría en Análisis Tributario por la Universidad de Guadalajara, actualmente forma parte del equipo de especialistas de la Dirección de Colaboración Administrativa y Desarrollo Jurídico de la Hacienda Estatal de INDETEC.

EL SECRETO FISCAL y los entes públicos



A partir del 01 de enero de 2020 los entes públicos locales que reciban y ejerzan recursos públicos federales que se encuentren omisos en la presentación de declaraciones periódicas para el pago de contribuciones federales propias o retenidas, no les aplicará el secreto fiscal y podrán ser publicados en la página de internet del Servicio de Administración Tributaria (SAT) derivado de la reforma al artículo 69 del Código Fiscal de la Federación (CFF). El presente artículo se elabora con el propósito de explicar esta disposición.

Alma Patricia Medrano Figueroa
amedranof@indetec.gob.mx

ANTECEDENTES

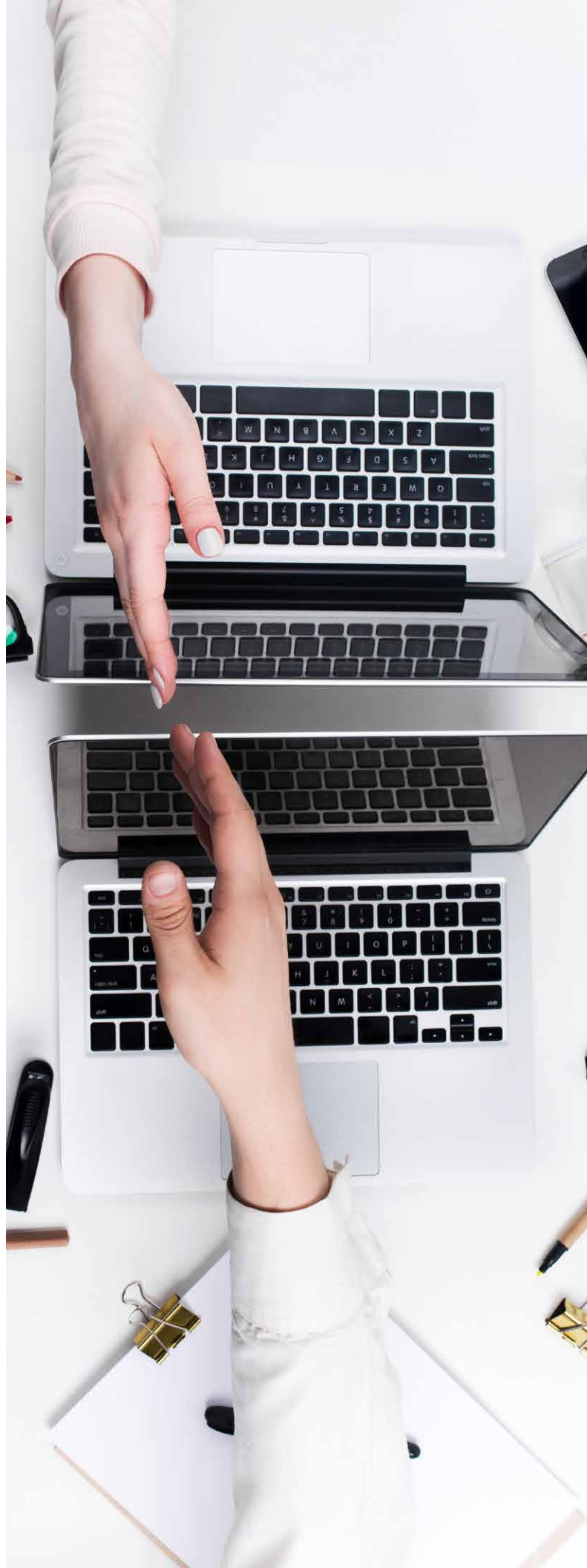
En nuestro país, la figura jurídica del secreto fiscal tiene sus inicios dentro del primer CFF de 1938 a través del cual se estableció como infracción tributaria “faltar a la obligación de guardar el secreto que les impongan las leyes fiscales” así como “revelar los datos declarados por los causantes o aprovecharse de ellos”; sin embargo, fue dentro del CFF de 1967 donde aunado a conservar la infracción comentada, se definió al secreto fiscal como una obligación de “guardar absoluta reserva” sobre la información tributaria de los contribuyentes (Domínguez), no obstante éste no preveía excepción alguna, concepto que se mantuvo hasta el Código de 1981.

Posteriormente, en 1981 fue reformado el CFF donde se estableció el secreto fiscal dentro del artículo 69 del citado ordenamiento jurídico como una obligación expresa para los funcionarios el guardar reserva de la información fiscal (UNAM, 2020); disposición que ha sufrido varias reformas a lo largo del tiempo, tal es el caso de la incorporación de la fracción VII a la citada porción normativa.

CONCEPTO

Del contenido del primer párrafo del artículo 69 del CFF se puede conceptualizar al secreto fiscal como el deber del personal oficial que intervenga en los diversos trámites relativos a la aplicación de las disposiciones tributarias, de guardar absoluta reserva en lo concerniente a las declaraciones y datos suministrados por los contribuyentes o por terceros con ellos relacionados, así como los obtenidos en el ejercicio de las facultades de comprobación.

Asimismo, la figura jurídica de secreto fiscal se ha percibido como un instrumento de protección al contribuyente, que consiste en la obligación de reserva por parte de las autoridades fiscales en todo lo relativo a su información tributaria, así como de sus declaraciones y datos suministrados por el propio contribuyente o por terceros, y los que obtenga la autoridad en el ejercicio de las facultades de comprobación, según lo ha determinado la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación a través de la Tesis 1a. CVII/2013 “concepto de secreto fiscal” al interpretar el artículo 69 del CFF (PRODECON, 2014); aunado a lo anterior, la reserva del secreto fiscal no es absoluta, toda vez que la citada porción normativa contempla supuestos donde no aplicará la misma.



EXCEPCIONES AL SECRETO FISCAL

Las excepciones al secreto fiscal están enlistadas dentro del propio artículo 69 del CFF, donde expresamente se mencionan los supuestos donde no será aplicada la reserva fiscal en términos del párrafo anterior, y que a manera de ejemplo se menciona el siguiente: *casos que señalen las leyes fiscales y aquellos en que deban suministrarse datos a los funcionarios encargados de la administración y de la defensa de los intereses fiscales federales, a las autoridades judiciales en procesos del orden penal o a los Tribunales competentes que conozcan de pensiones alimenticias o en el supuesto previsto en el artículo 63 del CFF¹.*

De la mano con lo anterior, la reserva a que hace mención el artículo 69 del CFF en su primer párrafo no resultará aplicable respecto del **nombre, denominación o razón social y clave del registro federal de contribuyentes (RFC)** de aquéllos que se encuentren en los siguientes supuestos²:



Fracción	Contenido
I	Que tengan a su cargo créditos fiscales firmes.
II	Que tengan a su cargo créditos fiscales determinados, que siendo exigibles, no se encuentren pagados o garantizados en alguna de las formas permitidas por el CFF.
III	Que estando inscritos ante el RFC, se encuentren como no localizados.
IV	Que haya recaído sobre ellos sentencia condenatoria ejecutoria respecto a la comisión de un delito fiscal.
V	Que tengan a su cargo créditos fiscales que hayan sido afectados en los términos de lo dispuesto por el artículo 146-A del CFF.
VI	Que se les hubiere condonado algún crédito fiscal.

¹ De conformidad con el primer párrafo del artículo 69 del CFF.

² De conformidad con el décimo segundo párrafo del artículo 69 del CFF.

Fracción	Contenido
VII*	Cualquier autoridad, entidad, órgano u organismo de los poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial, de la Federación, de las Entidades Federativas y de los municipios, órganos autónomos, partidos políticos, fideicomisos y fondos, así como cualquier persona física, moral o sindicato, que reciban y ejerzan recursos públicos federales, que se encuentren omisos en la presentación de declaraciones periódicas para el pago de contribuciones federales propias o retenidas. Tratándose de este supuesto, también se publicará en la página de Internet del SAT, el ejercicio y el periodo omiso.
VIII*	Sociedades anónimas que coloquen acciones en el mercado de valores bursátil y extra-bursátil a que se refiere la Ley del Mercado de Valores que no cumplan con la obligación de tramitar su constancia del cumplimiento de obligaciones fiscales.
IX*	Personas físicas o morales que hayan utilizado para efectos fiscales comprobantes que amparan operaciones inexistentes, sin que dichos contribuyentes hayan demostrado la materialización de dichas operaciones dentro del plazo legal previsto en el artículo 69-B, octavo párrafo del CFF, salvo que el propio contribuyente, dentro del mismo plazo haya corregido su situación fiscal.

*Fracciones incorporadas derivado de la reforma fiscal para 2020.

De lo anterior se desprende que conforme a la fracción VII del artículo 69 del CFF, cualquier autoridad, entidad, órgano u organismo de los poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial, de la Federación, de las entidades federativas y de los municipios, órganos autónomos, partidos políticos, fideicomisos y fondos, así como cualquier persona física, moral o sindicato, que reciban y ejerzan recursos públicos federales, que se encuentren omisos en la presentación de declaraciones periódicas para el pago de contribuciones federales propias o retenidas, no les resultará aplicable el secreto fiscal respecto del **nombre, denominación o razón social y clave del RFC**.

Del mismo modo, cuando los entes públicos se ubiquen en el supuesto de la fracción VII del artículo 69 del CFF comentado en el párrafo anterior,

también se publicarán en la página de internet del SAT, los datos referentes al ejercicio y el periodo omiso, así como el nombre, denominación o razón social y RFC.

Ahora bien, en la exposición de motivos de la reforma fiscal para 2020, que incluye la modificación legislativa al artículo 69 del CFF, se establece como objetivo fundamental de dicha reforma el fortalecer la rendición de cuentas en el manejo de los recursos públicos³ razón por la que se incorporó la fracción VII que establece que la reserva señalada en dicho artículo, no resultará aplicable a los entes públicos que reciban y ejerzan recursos públicos federales, y que estando obligados a la presentación de declaraciones periódicas se encuentren omisos en dicha obligación, toda vez que derivan de recursos públicos federales.

³ Exposición de motivos de la "Iniciativa de Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley del Impuesto sobre la Renta, de la Ley del Impuesto al Valor Agregado, de la Ley del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios y del Código Fiscal de la Federación".



PROCEDIMIENTO PARA ACLARACIÓN DE PUBLICACIÓN

En caso de que los datos de un ente público sean publicados en la página del SAT bajo los términos comentados y no estuviera conforme con la publicación, podrán llevar a cabo el procedimiento de aclaración que el SAT estableció a través de la regla 1.2. “Aclaración de publicación de datos de los contribuyentes en el Portal del SAT” dentro de la Resolución Miscelánea Fiscal (RMF) para 2020⁴, mediante el cual los entes públicos podrán aportar las pruebas que a su derecho convenga y el SAT resolverá el procedimiento en un plazo de tres días, contados a partir del día siguiente al que se reciba la solicitud correspondiente y, en caso de aclararse dicha situación procederá a eliminar la información publicada que corresponda. Para lo cual, los entes públicos en la solicitud de aclaración deberán señalar al menos una dirección electrónica de contacto, así como seguir el siguiente procedimiento:



Procedimiento de aclaración de publicación	
I. La solicitud de aclaración podrá ser presentada en el SAT, a través de los siguientes medios:	a) A través del Portal del SAT. b) Personalmente en cualquier Administración Desconcentrada de Servicios al Contribuyente, previa cita al teléfono MarcaSAT: 55 627 22 728.
II. El SAT resolverá la solicitud de aclaración en el plazo de tres días contados a partir del día siguiente al que se reciba la misma.	Para conocer la respuesta, el contribuyente deberá ingresar al Portal del SAT, con su clave en el RFC y Contraseña.
III. Cuando del análisis a la solicitud de aclaración y de la documentación que hubiera anexado, la aclaración haya sido procedente:	El SAT llevará a cabo la eliminación de los datos del contribuyente publicados en su Portal, dentro del plazo de tres días contados a partir del día siguiente al que se reciba la solicitud de aclaración.

Aunado a lo anterior, es importante señalar que de manera trimestral la actualización de los datos sin perjuicio de lo dispuesto en las fracciones II y III de del cuadro anterior, el SAT llevará a cabo publicados en su Portal.

⁴ Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 28 de diciembre de 2019.

CONCLUSIONES

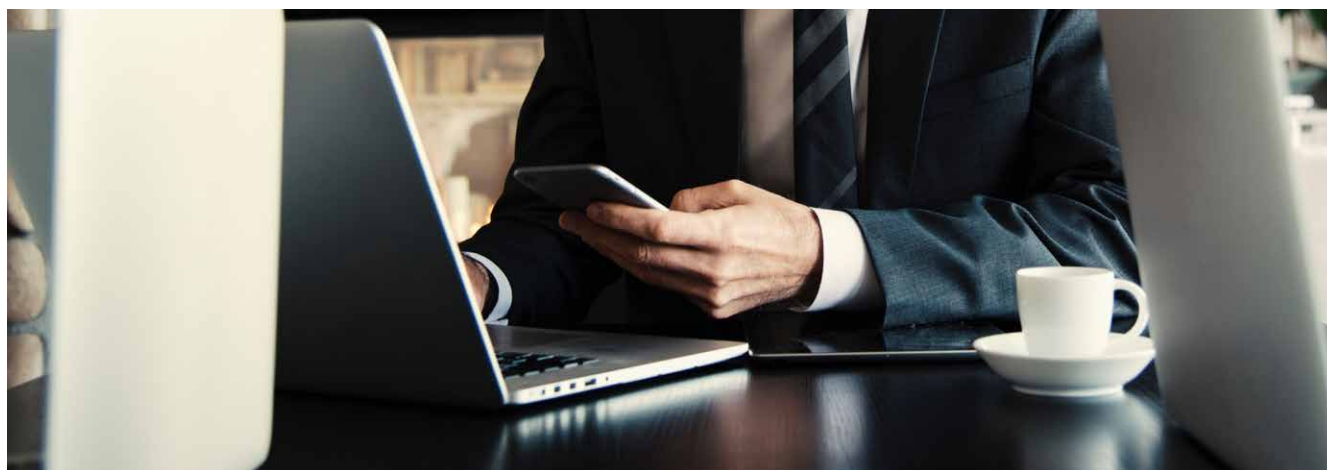
Como ya se mencionó en el presente artículo, los entes públicos que reciban y ejerzan recursos públicos federales, que se encuentren omisos en la presentación de declaraciones periódicas para el pago de contribuciones federales propias o retenidas, no les resultará aplicable el secreto fiscal respecto del nombre, denominación o razón social y clave del RFC de conformidad con la fracción VII del artículo 69 comentado y se publicarán en la página de internet del SAT el ejercicio y el periodo omiso, así como el nombre, denominación o razón social y RFC.

Por lo anterior, los entes públicos deberán dar cumplimiento a sus obligaciones fiscales como lo son la presentación de declaraciones mensuales de retenciones del Impuesto sobre la Renta por sueldos y salarios o asimilados a salarios, y en su caso cuando sean sujetos de alguna contribución verbi-gracia del Impuesto al Valor Agregado, para lo cual se sugiere consultar el artículo denominado ¿Conoces las obligaciones fiscales de los entes públicos? contenido en el boletín tributario mayo 2020 nueva época N°. 10 México, mismo que se puede descargar en la siguiente dirección electrónica:

http://www.indetec.gob.mx/visualizar.php?x=/biblioteca/Boletin_Tributario/Boletin_Tributario_Num_10.pdf; en el cual se indican los supuestos en que los entes públicos son sujetos del pago de alguna contribución federal; a efecto de que éstos no encuadren en el supuesto de excepción al secreto fiscal, toda vez que si encuadran en dicho supuesto serán publicados en la página de internet del SAT.

Aunado a lo anterior, se sugiere que los funcionarios públicos responsables del cumplimiento de las obligaciones fiscales de los entes públicos estén al pendiente del cumplimiento de la presentación en tiempo y forma de las declaraciones periódicas para el pago de contribuciones federales propias o retenidas, para evitar incurrir en el supuesto de publicación comentado.





FUENTES CONSULTADAS

- Código Fiscal de la Federación. Diario Oficial de la Federación. México. Última reforma el 9 de diciembre de 2019.
- Domínguez, G. T. (s.f.). El secreto fiscal y los datos personales de contribuyentes incumplidos: ¿Información de interés público? Derecho Fiscal, 4-5.
- PRODECON. (2014). Transparencia, Secreto Fiscal y Uso Indevido de Comprobantes Fiscales. México: Prodecon.
- Resolución Miscelánea Fiscal para 2020 y sus anexos 1 y 19. Diario Oficial de la Federación. México. 28 de diciembre de 2019.
- UNAM. Capítulo Tercero. El Secreto Fiscal. <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/6/2861/8.pdf> recuperado el 18 de mayo de 2020.

Alma Patricia Medrano Figueroa

Maestra en Impuestos por el Instituto de Especialización para Ejecutivos y Licenciada en Contaduría Pública por la Universidad de Guadalajara, actualmente forma parte del equipo de especialistas de la Dirección de Colaboración Administrativa y Desarrollo Jurídico de la Hacienda Estatal de INDETEC.

ESTÍMULOS FISCALES de la LIF vigentes para 2020



Los estímulos fiscales son beneficios que aplican para los contribuyentes que cumplan con los requisitos establecidos por la Ley de Ingresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal de 2020 y el Código Fiscal de la Federación, por lo tanto, es primordial que las autoridades fiscales conozcan los términos y condiciones para su correcta aplicación, en el marco de la colaboración administrativa en materia fiscal federal.

Selene Guadalupe Camacho Espinoza
scamachoe@indetec.gob.mx

INTRODUCCIÓN

Los estímulos fiscales “Constituyen instrumentos de políticas públicas que consisten en beneficios económicos, concedidos por las leyes fiscales al sujeto pasivo de un impuesto, con objeto de lograr fines de interés general.” (Jorge Witker, México 2012).

Ahora bien, en el artículo 39 del Código Fiscal de la Federación (CFF) se faculta al Ejecutivo Federal para conceder subsidios o estímulos fiscales. En este contexto, y con fundamento en el cuarto párrafo del artículo 32-D del CFF, “*Los particulares tendrán derecho al otorgamiento de subsidios o estímulos previstos en*

los ordenamientos aplicables, siempre que no se ubiquen en los supuestos previstos en las fracciones del presente artículo". Es decir, que los contribuyentes no deberán tener a su cargo créditos fiscales firmes, así como otros supuestos que se abordarán posteriormente.

Aunado a lo anterior, el artículo 25 del referido CFF permite a los contribuyentes obligados a pagar mediante declaración periódica, acreditar el importe de los estímulos fiscales a que tengan derecho, contra las cantidades que estén obligados a pagar. La condición para que los contribuyentes apliquen dichos estímulos fiscales es presentar aviso ante las autoridades competentes, y cumplir con los demás requisitos formales que se establezcan en las disposiciones que otorguen los estímulos, es por ello, la importante labor que representa para las entidades federativas que conozcan y apliquen dichas disposiciones correctamente, en el marco de la colaboración administrativa en materia fiscal federal.

Derivado de la revisión de las obligaciones fiscales de los contribuyentes, la utilidad de los estímulos fiscales alcanza hasta los 5 años.



ESTÍMULOS FISCALES VIGENTES PARA EL EJERCICIO 2020

El 25 de noviembre de 2019, se publicó en el Diario Oficial de la Federación (DOF) la Ley de Ingresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal de 2020 (LIF 2020), misma que entró en vigor el 1 de enero de 2020. En ella se conservaron la mayoría de los estímulos fiscales que se venían otorgando anualmente, sin embargo, algunos fueron

adicionados a la Ley del Impuesto Sobre la Renta (LISR) y a la Ley del Impuesto al Valor Agregado (LIVA), y por tal motivo se eliminaron de la LIF 2020. A continuación, analizaremos cada uno de estos estímulos fiscales vigentes en la LIF 2020 y posteriormente se analizarán aquellos que se incorporaron en las leyes sustantivas.



- ***Estímulo a los contribuyentes con Actividad Empresarial que importen o adquieran para su consumo final Diésel o biodiésel y sus mezclas, y que se utilice como combustible en maquinaria en general, excepto vehículos***

Este estímulo fiscal va dirigido a las personas que realicen actividades empresariales, cuando dicho contribuyente importe o adquiera, para su consumo final, el diésel o el biodiésel y sus mezclas para ser utilizados en maquinaria en general, excluyendo a los vehículos (sólo se podrá aplicar en vehículos marinos, cuando los contribuyentes cumplan los requisitos que establezca el Servicio de Administración Tributaria (SAT) mediante reglas de carácter general).

Lo novedoso de este estímulo para el ejercicio fiscal 2020, es que para poder aplicarlo se estableció un nuevo requisito en relación a los ingresos totales anuales para los efectos del Impuesto Sobre la Renta (ISR), que obtengan en el ejercicio fiscal en el que adquieran el diésel o el biodiésel y sus mezclas, y el cual debe ser menor a 60 millones de pesos.

- ***Estímulo para contribuyentes con Actividades Agropecuarias o silvícolas que importen o adquieran para su consumo final Diésel o biodiésel y sus mezclas, y que se utilice como combustible en maquinaria en general, excepto vehículos***

El estímulo fiscal descrito anteriormente para actividades empresariales, también lo podrán solicitar las personas dedicadas a las actividades agropecuarias o silvícolas; no obstante, tiene algunas variaciones en la forma de calcularse. Adicionalmente a este estímulo se le agregaron algunos renglones, con el fin de aclarar que las personas dedicadas a las actividades agropecuarias o silvícolas deben dedicarse exclusivamente a estas actividades conforme al párrafo sexto del artículo

74 de la LISR¹, y que utilicen el diésel o el biodiésel y sus mezclas en dichas actividades.



¹ “Se consideran contribuyentes dedicados exclusivamente a las actividades agrícolas, ganaderas, pesqueras o silvícolas, aquéllos cuyos ingresos por dichas actividades representan cuando menos el 90% de sus ingresos totales, sin incluir los ingresos por las enajenaciones de activos fijos o activos fijos y terrenos, de su propiedad que hubiesen estado afectos a su actividad.”

- ***Estímulo para contribuyentes que importen o adquieran Diésel o biodiésel y sus mezclas para su consumo final y que sea para uso automotriz, en el transporte público y privado, de personas o de carga, así como el turístico***

En el supuesto de que los contribuyentes importen o adquieran diésel o biodiésel y sus mezclas para su consumo final, y que dichos combustibles sean para uso automotriz en vehículos que se destinen exclusivamente al transporte público y privado, de personas o de carga, así como el turístico, podrán acreditar un monto equivalente al IEPS que las personas que enajenen diésel o biodiésel y sus mezclas en territorio nacional hayan causado por la enajenación de estos combustibles.



- ***Estímulo para Contribuyentes que utilizan la Red Nacional de Autopistas de Cuota***

En el caso de aquellos contribuyentes que se dediquen exclusivamente al transporte terrestre público y privado, de carga o pasaje, así como el turístico; y que en dichas actividades utilicen la Red Nacional de Autopistas de Cuota, en el ejercicio fiscal para 2020 deberán cumplir con un nuevo requisito para aplicarse este estímulo:

- ✓ Que obtengan en el ejercicio fiscal en el que hagan uso de la infraestructura carretera de cuota, ingresos totales anuales para los efectos del ISR menores a 300 millones de pesos. Dentro de los ingresos totales, no se considerarán los provenientes de la enajenación de activos fijos o terrenos de su propiedad que hubiesen estado afectos a su actividad.



- ***Estímulo para los adquirientes de combustibles fósiles utilizados en los procesos productivos de otros bienes, que no se destinen a la combustión***

Podrán aplicar el presente estímulo fiscal los adquirientes que utilicen los combustibles fósiles a que se refiere el artículo 2o., fracción I, inciso H) de la LIEPS (propano, butano, gasolinas y gasavión, turbosina y otros kerosenos, diésel, combustible, coque de petróleo, coque de carbón, carbón mineral y otros combustibles fósiles) dentro de sus procesos productivos para la elaboración de otros bienes, con la condición de que dichos combustibles fósiles no se destinen a la combustión, y por lo tanto no contaminen.



- ***Estímulo a los contribuyentes Titulares de concesiones y asignaciones mineras por venta o enajenación de minerales y sustancias***

Los contribuyentes titulares de concesiones y asignaciones mineras² podrán acreditar el Derecho especial sobre minería, que hayan pagado en el ejercicio de que se trate, siempre y cuando cumplan con lo dispuesto por la fracción VII, Apartado A del artículo 16 de la LIF para el ejercicio fiscal de 2020, en la cual el principal requisito es que sus ingresos brutos totales anuales por venta o enajenación de minerales y sustancias a que se refiere la Ley Minera, sean menores a 50 millones de pesos.



² Conforme al artículo 268 de la Ley Federal de Derechos vigente.

- ***Estímulo a personas físicas y morales por la Enajenación de libros, periódicos y revistas***

Para el ejercicio fiscal 2020 se contempla un nuevo estímulo fiscal, mismo que en ejercicios anteriores no se consideraba, y el cual va dirigido tanto a las personas físicas como morales residentes en México que enajenen libros, periódicos y revistas.

El estímulo antes referido se establece en la fracción VIII del apartado A, del artículo 16 de la LIF para el ejercicio fiscal de 2020 con la finalidad de incentivar a dichos contribuyentes que enajenen libros, periódicos y revistas, otorgándoles como deducción adicional para efectos del ISR, el beneficio del 8% del costo de los libros, periódicos y revistas que adquiriera el contribuyente.



REQUISITOS ADICIONALES DE LOS ESTÍMULOS FISCALES CONFORME AL CFF

Para poder aplicar los estímulos fiscales, los contribuyentes deberán revisar que no se encuentren en los siguientes supuestos:

ART. 32D CFF

- Tengan a su cargo créditos fiscales firmes.
- Tengan a su cargo créditos fiscales determinados, firmes o no, que no se encuentren pagados o garantizados en alguna de las formas permitidas por el CFF.
- No se encuentren inscritos en el Registro Federal de Contribuyentes (salvo que no tengan la obligación de inscribirse).
- Habiendo vencido el plazo para presentar alguna declaración, provisional o no, así como aquellas declaraciones correspondientes a retenciones y con independencia de que en la misma resulte o no cantidad a pagar, ésta no haya sido presentada.



Además de los requisitos generales que fueron analizados por cada uno de los estímulos fiscales en el presente artículo, el contribuyente que opte por aplicar cualquiera de estos estímulos deberá cumplir lo siguiente:

ART. 25 CFF

- Presentar aviso ante las autoridades competentes en materia de estímulos fiscales.
- Inclusive presentar certificados de promoción fiscal o de devolución de impuestos.
- Plazo para acreditar el importe de los estímulos de cinco años (contados a partir del último día en que venza el plazo para presentar la declaración del ejercicio en que nació el derecho a obtener el estímulo).

ESTÍMULOS FISCALES DE LA LIF PARA EL EJERCICIO DE 2019 QUE SE INCORPORAN A LAS LEYES DE LA MATERIA

A continuación, se detalla una tabla que contiene los estímulos fiscales de la LIF para el ejercicio fiscal de 2019, mismos que ya no se contemplan para la LIF para el ejercicio fiscal de 2020, y se incorporaron a sus leyes de la materia:

DISPOSICIÓN ARTÍCULO 16 APARTADO A	LIF 2019 (vigente)	LEGISLACIÓN A LA QUE SE INCORPORA
Fracción VIII	Disminuir de la utilidad fiscal, el monto de la participación de los trabajadores en las utilidades de las empresas pagada en el mismo ejercicio (PTU) de pagos provisionales.	Art. 14, fracción II LISR (Reforma)
Fracción X	Contribuyentes que empleen a personas que padezcan discapacidad motriz, que para superarla requieran usar permanentemente prótesis, muletas o sillas de ruedas; discapacidad auditiva o de lenguaje, en un 80 por ciento o más de la capacidad normal o discapacidad mental, así como cuando se empleen invidentes.	Art. 186 LISR (Reforma)
Fracción XII	Las personas morales obligadas a efectuar la retención del ISR y del IVA, podrán optar por no proporcionar la constancia de retención, siempre que se cumplan los requisitos establecidos.	Artículos 106 y 116 LISR (Reformados) Art. 32, fracción V, tercer párrafo LIVA (Adición)

CONCLUSIONES

Los estímulos fiscales constituyen una herramienta de política fiscal que tiene entre otros propósitos, el promover el desarrollo económico y las actividades prioritarias para el país; de tal suerte que, para alcanzar los objetivos planteados, anualmente se aprueban estos apoyos financieros a los contribuyentes, condicionando el acceso a los beneficios que ofrecen, al cumplimiento de los requisitos, términos y condiciones que plantea el marco jurídico aplicable.

En este sentido, las entidades federativas, en el marco de la colaboración administrativa en materia fiscal federal, tienen el compromiso de que su personal de auditoría esté atento a los cambios

en materia de estímulos fiscales, en cuanto a sus requisitos generales, los topes de ingresos aplicables, así como los nuevos estímulos que pueden beneficiar a los contribuyentes, con el fin de que su aplicación se lleve a cabo con apego a la normatividad vigente en el ejercicio 2020.

Es importante señalar que los procedimientos de revisión del aprovechamiento de los incentivos y estímulos fiscales se realizan de manera posterior a su aprovechamiento por parte de los contribuyentes, razón por la cual deberán tener siempre presente las reglas aplicables para el año en que se aplicaron en beneficio de los contribuyentes.

FUENTES CONSULTADAS

- DECRETO por el que se expide la Ley de Ingresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal de 2020. Diario Oficial de la Federación, México, 25 de noviembre de 2019.
- DECRETO por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley del Impuesto sobre la Renta, de la Ley del Impuesto al Valor Agregado, de la Ley del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios y del Código Fiscal de la Federación. Diario Oficial de la Federación, México, 9 de diciembre de 2019.
- Ley del Impuesto Sobre la Renta. Diario Oficial de la Federación, México, 30 de noviembre de 2016.
- Witker, Jorge. Dispraxis en el derecho económico. Instituto de Investigaciones jurídicas de la UNAM. México, 2012. Página 175.

Selene Guadalupe Camacho Espinoza

Licenciada en Negocios Internacionales por la Universidad de Guadalajara, y actualmente forma parte del equipo de especialistas de la Dirección de Colaboración Administrativa y Desarrollo Jurídico de la Hacienda Estatal de INDETEC.



EVOLUCIÓN DEL FASSA

2016-2020 Presupuesto y Resultados



En el presente artículo se muestran los resultados obtenidos de los indicadores que conforman la Matriz de Indicadores para Resultados (MIR) a nivel federal del Fondo de Aportaciones de los Servicios de Salud, así como la descripción de los recursos asignados al Fondo en el periodo 2016-2020.

Viridiana Maroney García Roque
vgarcia@indetec.gob.mx

CARACTERÍSTICAS DEL FASSA

El Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud (FASSA) integra los recursos públicos que la Federación transfiere por la vía de aportaciones a las entidades federativas, encaminados al fortalecimiento de los servicios de salud públicos en el país. De acuerdo con el artículo 30 de la Ley de Coordinación Fiscal, el monto del FASSA¹ se determina de la siguiente manera:

¹ Ley de Coordinación Fiscal. México. Artículo 30. Última reforma publicada en el DOF 30-01-18.

- a. *“Por el inventario de infraestructura médica y las plantillas de personal, utilizados para los cálculos de los recursos presupuestarios transferidos a las entidades federativas, con motivo de la suscripción de los Acuerdos de Coordinación para la Descentralización Integral de los Servicios de Salud respectivos, incluyendo las erogaciones que correspondan por concepto de impuestos federales y aportaciones de seguridad social;*
- b. *Por los recursos que con cargo a las Previsiones para Servicios Personales contenidas al efecto en el Presupuesto de Egresos de la Federación que se hayan transferido a las entidades federativas, durante el ejercicio fiscal inmediato anterior a aquel que se presupueste, para cubrir el gasto en servicios personales, incluidas las ampliaciones presupuestarias que en el transcurso de ese ejercicio se hubieren autorizado por concepto de incrementos salariales, prestaciones, así como aquellas medidas económicas que, en su caso, se requieran para integrar el ejercicio fiscal que se presupueste;*
- c. *Por los recursos que la Federación haya transferido a las entidades federativas, durante el ejercicio fiscal inmediato anterior a aquel que se presupueste, para cubrir el gasto de operación e inversión, excluyendo los gastos eventuales de inversión en infraestructura y equipamiento que la Federación y las entidades correspondientes convengan como no susceptibles de presupuestarse en el ejercicio siguiente y por los recursos que para iguales fines sean aprobados en el Presupuesto de Egresos de la Federación en adición a los primeros; y*
- d. *Por otros recursos que, en su caso, se destinen expresamente en el Presupuesto de Egresos de la Federación a fin de promover la equidad en los servicios de salud, mismos que serán distribuidos conforme a lo dispuesto en el artículo siguiente”.*

El FASSA, tiene como principal objetivo “aportar recursos a las entidades federativas para la prestación de servicios de salud a la población que no cuenta con empleo formal o no está incorporada en algún régimen de seguridad social que incluya el acceso a servicios de salud”². Este objetivo se lleva a cabo mediante³:



2 Presupuesto de Egresos de la Federación. México. Estructura Programática del FASSA. 2019.

3 Dirección General de Evaluación del Desempeño. FASSA. <http://www.dged.salud.gob.mx/contenidos/deppes/fassa.html>



- ✓ **La implementación de mecanismos que apoyan las actividades de protección contra riesgos sanitarios.**
- ✓ **La promoción de la salud y la prevención de enfermedades.**
- ✓ **La mejora en la calidad de la atención y la seguridad en salud.**
- ✓ **El abasto y entrega oportuna y adecuada de medicamentos.**

Siguiendo la línea de congruencia, el FASSA se encuentra alineado con el Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024 a través del Eje 2 Política Social, derecho a la salud⁴.



MARCO NORMATIVO DEL FASSA

Los fundamentos, bases y orígenes del FASSA, se sustentan en las siguientes leyes y lineamientos:

Marco Normativo del FASSA	
Ley	Artículo
Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM).	4, 134
Ley de Coordinación Fiscal (LCF).	29, 30, 31 y 46
Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (LFPRH).	27, 45, 46 fracc. II y II, 47, 48, 61, 78, 82, 85 fracc. I y II, 107 fracc. I y 110
Ley General de Contabilidad Gubernamental (LGCG).	1, 6, 7, 9, 3°, 4° y 5° transitorio
Ley General de Salud.	3, 13 y 18
Lineamientos Generales de Operación para la Entrega de Recursos del Ramo 33.	9 fracc. IV, 10 y 11

Fuente: Elaborado por INDETEC, con base en CPEUM, LCF, LFPRH, LGCG, General de Salud, y Lineamientos Generales de Operación para la entrega de recursos federales del Ramo 33.

⁴ Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024. México. DOF Última publicación 12/07/2019.

ADMINISTRACIÓN DE LOS RECURSOS DEL FASSA

Los recursos que son transferidos a las entidades federativas a través del FASSA, fortalecen acciones dirigidas al bienestar de la población vulnerable que se encuentra sin seguridad social, mediante atención médica y medicamentos gratuitos; por tanto, los Servicios Estatales de Salud de las 32 entidades federativas que reciben el recurso del FASSA, se enfocan en tareas de fomento y promoción de la salud para prevenir enfermedades, y en la atención de la población beneficiaria en los tres niveles, priorizando en el primero de ellos.

Cabe señalar que el compromiso armónico de los Servicios Estatales de Salud es disminuir la *Razón de Mortalidad Materna*⁵, con la meta nacional 30.30, a través de la atención de la incidencia de las causas directas e indirectas de dicha mortalidad, que es la principal causa de muerte en mujeres en edad reproductiva y que incluye la atención a emergencia obstétrica.

Asimismo, a nivel nacional se ha establecido el objetivo de incrementar el porcentaje de *Nacimientos Vivos* a 94.69 por ciento, con el apoyo a nivel nacional de 1.19 médicos especialistas por cada 1000 atenciones de esta naturaleza.

La intención final es fomentar la reducción de las brechas existentes en salud entre los diferentes grupos sociales y regiones del país, con énfasis en los sectores más desprotegidos.⁶

Niveles de atención en Salud

Primer nivel: Atención Ambulatoria, primer contacto de atención materializada en consulta médica, estudios de laboratorio y de imagen. En éste se realizan los esfuerzos para prevención, educación en salud, protección y detección temprana de enfermedades.

Segundo nivel: Red hospitalaria y atención a urgencias médicas, con servicios de cirugía general, medicina interna, pediatría y ginecobstetricia. En éste se atiende a los pacientes referidos desde el primer nivel.

Tercer nivel: Red hospitalaria de alta especialidad. En éste también se incorporan la docencia y la investigación.

⁵ La razón de mortalidad materna se obtiene de dividir el número de defunciones en mujeres debidas a complicaciones del embarazo, parto y puerperio en un año entre los nacidos vivos ese mismo año, y multiplicar el resultado por 100,000.

⁶ Presupuesto de Egresos de la Federación. México. Estrategia Programática DOF 2020.



Considerando lo anterior, para conocer la funcionalidad del gasto de los recursos del FASSA, el presente artículo aborda como parámetro los últimos cinco ejercicios fiscales (2015-2020), en donde se muestra la distribución por función de cada ejercicio fiscal en la siguiente tabla:



Tabla 1. Presupuesto de Egresos de la Federación
Análisis Funcional del Gasto 2015-2020 (pesos)

Ejercicio fiscal	Prestación de Servicios a la Comunidad	Prestación de Servicios a la Persona	Generación de Recursos para la Salud	Rectoría del Sistema de Salud	Total
2015	20,582,412,609	48,826,118,975	3,231,882,148	5,204,667,511	77,845,081,243
2016	16,254,516,187	60,938,333,818	0	5,253,127,647	82,445,977,652
2017	17,730,401,661	64,728,692,781	0	5,227,303,716	87,686,398,158
2018	19,477,767,059	68,381,247,435	0	5,526,743,055	93,385,757,549
2019	20,738,506,746	72,854,696,039	0	5,868,113,920	99,461,316,705
2020	21,591,093,547	75,661,007,938	0	6,119,445,041	103,371,546,526

Fuente: Elaborado por INDETEC con información extraída del Presupuesto de Egresos de la Federación correspondiente a cada ejercicio fiscal.

Del análisis de la tabla anterior, se desprende que el presupuesto aprobado para el FASSA se ha incrementado en términos nominales, tal como se muestra en la tabla 2.



Tabla 2. Variación Porcentual Anual Real 2015-2020

Ejercicio Fiscal	Presupuesto Aprobado (nominal)	Presupuesto Aprobado (Real)	Variación Real
2015	14,092,433,590.00	13,129,511,181.85	-
2016	18,086,750,111.00	15,990,943,096.89	21.79
2017	23,411,088,291.00	19,419,340,244.07	21.44
2018	24,902,901,635.00	19,617,138,991.04	1.02
2019	26,520,244,640.00	19,984,369,835.12	1.87
2020	27,543,414,823.00	20,040,546,288.60	0.28

Fuente: Elaborado por INDETEC con información extraída del PEF de cada ejercicio fiscal bajo análisis.

Como se puede observar en la tabla anterior, el presupuesto aprobado para el FASSA presenta un incremento constante en términos nominales, con un porcentaje considerable en los ejercicios 2015 y 2016; en tanto que, en los ejercicios fiscales 2018, 2019 y 2020 el incremento porcentual es menor, pero mantiene la tendencia. Cabe señalar

que dichos recursos fueron ministrados con base en el acuerdo por el que se da a conocer a los gobiernos y a las entidades federativas la distribución y calendarización durante el ejercicio fiscal correspondiente, que anualmente se publica en el Diario Oficial de la Federación.

RESULTADOS DEL FASSA

La aplicación de los recursos del FASSA, busca que las entidades federativas aseguren el acceso a los servicios de salud y que éstos sean oportunos y de calidad para la población beneficiaria. Es por ello que, a la par de la ministración y el ejercicio de los recursos, se establecieron factores de medición para conocer el avance y cumplimiento de los objetivos de este Fondo.

Los indicadores de medición sobre el cumplimiento de las metas programadas y el resultado obtenido sobre los objetivos estratégicos, se encuentran en la MIR federal del FASSA, mismos que se muestran en la siguiente tabla, considerando la información disponible en el período 2016-2019:

Tabla 3. Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud (FASSA)
Resultado de Indicadores

Resultados de los indicadores del FASSA 2016-2019								
Indicador	Nivel	Meta alcanzada (porcentaje) 2016	Meta alcanzada (porcentaje) 2017	Variación porcentual	Meta alcanzada (porcentaje) 2018	Variación porcentual	Meta alcanzada (porcentaje) 2019	Variación porcentual
Razón de Mortalidad Materna de mujeres sin seguridad social.	Fin	29.11	34.48	18.4	33.51	-2.81	36.28	8.27
Porcentaje de nacidos vivos de madres sin seguridad social atendidas por personal médico.	Propósito	88.47	97.44	10.1	85.03	-12.74	91.88	8.06



Resultados de los indicadores del FASSA 2016-2019								
Indicador	Nivel	Meta alcanzada (porcentaje) 2016	Meta alcanzada (porcentaje) 2017	Variación porcentual	Meta alcanzada (porcentaje) 2018	Variación porcentual	Meta alcanzada (porcentaje) 2019	Variación porcentual
Porcentaje de estructuras programáticas homologadas, con acciones de salud materna, sexual y reproductiva.	Componente	56.9	67.17	18.0	57.22	-14.81	71.63	25.18
Médicos generales y especialistas por cada mil habitantes (población no derechohabiente).	Componente	1.3	1.27	-2.3	1.21	-4.72	1.32	9.09

Fuente: Elaborado por INDETEC, con información extraída de los Informes definitivos de Gasto Federalizado (indicadores), de cada ejercicio fiscal correspondiente.

De acuerdo con los resultados descritos en la tabla anterior, se puede observar que el indicador de Fin, de resultado esperado descendente, presenta un comportamiento al alza entre los ejercicios 2016 y 2017 observando una variación porcentual de 18.4 %, lo que indica que de cada 100 mil nacimientos se incrementó el riesgo de fallecimiento entre las mujeres sin seguridad social durante el embarazo; situación que se repite en el 2019 con una variación porcentual anual del 8.27% entre ese año y el inmediato anterior. En tanto que, entre el 2017 y 2018, se observa un resultado favorable descendente, correspondiente al 2.81%.

Estos resultados en torno al impacto del Fondo pueden derivarse de diversas circunstancias, tales como el aumento de las mujeres sin acceso a los servicios de salud que se encuentran embarazadas o en estado de parto.

Respecto al objetivo de propósito, el indicador es de carácter ascendente, de tal forma que busca medir el número de nacidos vivos sin seguridad social atendidos por el personal médico a cargo de los servicios de salud con recursos del FASSA. En tal sentido, se observa que de 2016 a 2017 se registró un incremento del 10.1% con relación a la población atendida. Sin embargo, en 2018 el resultado obtenido refleja un decremento del 12.74% con relación a 2017, aclarando nuevamente que dichos resultados se ven afectados por la población atendida en cada ejercicio fiscal y que ésta varía en cuanto a número de registros en el padrón de beneficiarios. Finalmente, en 2019 se registra un resultado ascendente de 8.06% con relación a 2018, logrando mantener un promedio aceptable entre los últimos cuatro ejercicios fiscales con información de cierre disponible.

Por su parte, los indicadores de componente son de carácter ascendente. En este nivel de desempeño se observa que el indicador que mide el “*Porcentaje de estructuras programáticas homologadas, con acciones de salud materna, sexual y reproductiva*” registró una variación porcentual del 18% en 2017 con relación a 2016. Sin embargo, en 2018 se registró un resultado de 14.81% respecto a 2017. Finalmente, en 2019 el indicador registra un resultado ascendente de 25.18% con relación a 2018. Las estructuras homologadas reflejan la congruencia de la planeación entre las entidades federativas y la federación con relación a la planificación familiar, cáncer de la mujer, salud prenatal, atención a la violencia de género, así como salud sexual y reproductiva. Es decir, se busca que el 100% de las entidades federativas homologuen el sistema de planeación en cuanto a dichos temas y, por ende, se alcance un impacto positivo en la población beneficiaria para la mejora en la calidad de vida.

Finalmente, el segundo indicador de componente corresponde a “*Médicos generales y especialistas por cada mil habitantes (población no derechohabiente)*”, busca medir el promedio de médicos generales y especialistas disponibles en unidades médicas de la secretaría de salud en contacto con el paciente, por cada mil habitantes. Dicha medición registró una variación porcentual negativa entre los ejercicios fiscales 2017 y 2018, con resultados que varían anualmente (entre éstos y el año inmediato anterior) del menos 2.3% y menos 4.72%. No obstante, en 2019 la variación porcentual anual fue de 9.09% más que el resultado registrado en 2018, lo que indica que durante el ejercicio fiscal 2019 aumentó el número de médicos generales disponibles que proporcionaron atención médica a las personas sin seguridad social, lo cual representa una atención médica oportuna a la población objetivo.

CONCLUSIONES

El Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud busca garantizar el acceso a los servicios de salud de las personas que no se encuentran afiliadas a ningún tipo de prestación de seguridad social en nuestro país. A lo largo del tiempo, los recursos del FASSA se han encaminado para fortalecer la atención médica de primer y segundo nivel así como ampliar la cobertura de atención a la población sin seguridad social; por ende, el diseño del programa a nivel Federal se centra en garantizar principalmente la disminución en el deceso de las mujeres en estado de gestación o en el momento del parto, asegurar el

número de nacidos vivos y fortalecer el sistema de planeación en cuanto a la homologación de las diferentes vertientes que lo conforman; esto es, la planificación familiar, cáncer de mama, salud prenatal, atención a la violencia de género, salud sexual y reproductiva.

El recurso asignado al FASSA en el periodo 2016-2020 representó un incremento real en el presupuesto pagado durante todos los ejercicios. La ministración de dicho recurso se encaminó a cumplir con los objetivos estratégicos definidos en la MIR y con ello el impacto positivo en el sistema de salud y en la población atendida.



Dado que en nuestro país el número de personas que no cuentan con una afiliación a los servicios de salud no solo la integran las personas en situación de pobreza sino también aquellas personas que se encuentran en situación de empleo informal, se estima que el número de personas potencialmente beneficiarias sea mucho mayor a los que se contemplan.

Esto implica un reto verdaderamente importante entre los sectores económicos y de salud sobre la planificación adecuada y congruente que permita garantizar el acceso de los servicios de salud a la población, sin importar su condición social o su fuente de ingreso, aunado a que, en este año 2020, a los retos se suma la pandemia originada por el virus SARS-CoV-2, comúnmente identificado como coronavirus o COVID/19.

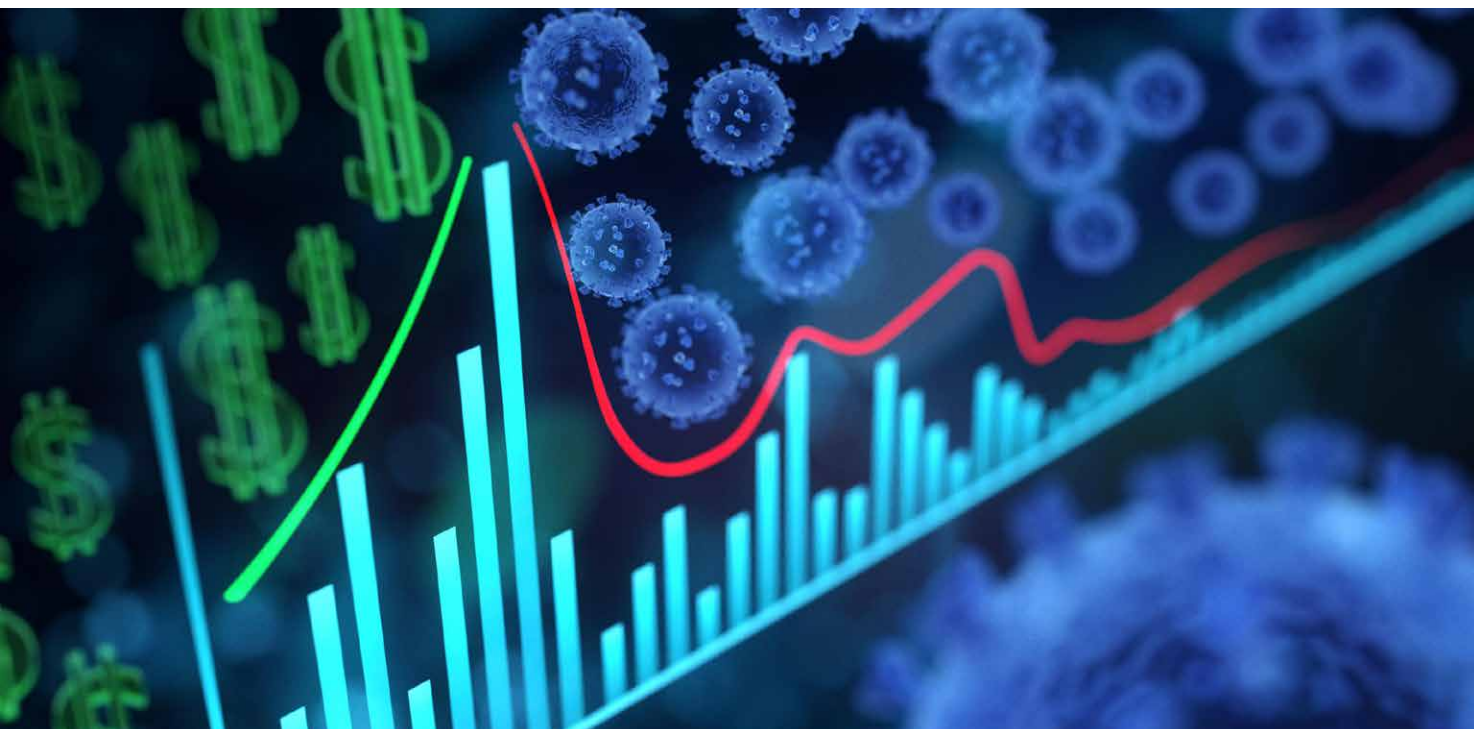
FUENTES CONSULTADAS

- Diario Oficial de la Federación (2018). Ley de Coordinación Fiscal. Última Reforma publicada el 30 de enero de 2018. México.
- Diario Oficial de la Federación (2019). Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024. Publicado el 12 de julio de 2019. México.
- Dirección General de Evaluación del Desempeño (2019). Resultados del Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud FASSA. En: <http://www.dged.salud.gob.mx/contenidos/deppes/fassa.html>
- Portal de Transparencia Presupuestaria. Informes definitivos de Gasto Federalizado a nivel indicadores, ejercicio fiscal 2016, 2017, 2018 y 2019. Datos abiertos, SHCP.
- Presupuesto de Egresos de la Federación (2019). Ramo General 33, Estructura Programática del FASSA. México.
- Presupuesto de Egresos de la Federación (2019). Estrategia Programática del FASSA. México.

Viridiana Maronet García Roque

Licenciada en Administración por la Universidad de Guadalajara, actualmente es especialista en evaluación de la Dirección de Gasto Público y PbR-SED de INDETEC.

RECAUDACIÓN DEL PREDIAL en tiempos del COVID-19



En un entorno económico difícil agravado por la pandemia del nuevo coronavirus COVID-19, las estrategias para incrementar y fortalecer la recaudación del impuesto predial deben sustentarse más en las facultades y capacidades propias de las autoridades hacendarias municipales, que en factores y procesos ajenos al ámbito municipal.

Humberto Morones Hernández
hmoronesh@indetec.gob.mx

LA PANDEMIA DEL CORONAVIRUS Y SUS EFECTOS ECONÓMICOS

Como se recordará, en los primeros días del mes de enero de este año el mundo empezó gradualmente a enterarse de la aparición de un nuevo y desconocido virus de fácil propagación y de alta peligrosidad para la salud de los humanos. Desde entonces y hasta la fecha, se ha reconocido a la ciudad de Wuan, China, como el lugar de origen de este nuevo virus (coronavirus), pues a decir de los organismos internacionales de la salud y de la comunidad médica internacional, es en esta ciudad donde se identifica al “paciente cero” y se dan las prime-

ras manifestaciones de la enfermedad y decesos ocasionados por contagio del nuevo coronavirus conocido también como COVID-19.

La epidemia del nuevo coronavirus no sólo ha venido generando un impacto en la salud de la población, sino también en la economía y en el desarrollo del mundo en general. El surgimiento del COVID-19 marca un antes y un después para las distintas generaciones que coexisten hoy en día, y marca también, el inicio de nuevos modelos y paradigmas para presentes y futuras generaciones.

Hoy en día los efectos económicos de la pandemia son todavía inciertos; se habla de una desaceleración económica de al menos el 3 o 4 % a

nivel mundial. Recientemente, el Gobernador del Banco de México, señaló la posibilidad de un escenario de contracción profunda de la economía del país agravada por la pandemia, que podría ser de entre -8.3% y el -8.8% del Producto Interno Bruto PIB. Asimismo, en materia laboral, señaló que la pérdida de empleos al finalizar el año podría alcanzar la cifra de entre 800,000 y 1.4 millones de empleos (Banco de México, 2020).

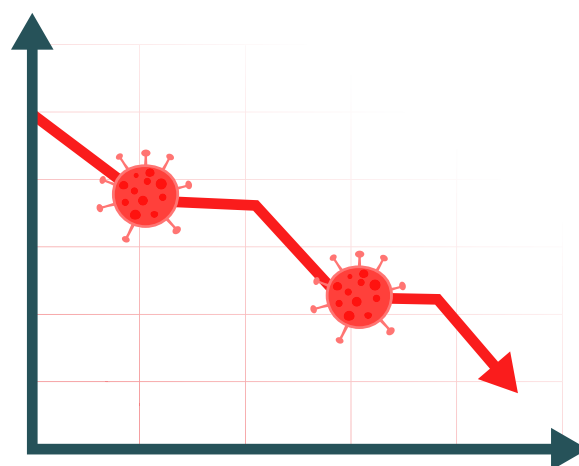
Lo anterior sin duda generará repercusiones en el ámbito de las haciendas públicas, pues ante una contracción económica y pérdida de empleo, los recursos tributarios se vienen a la baja y las necesidades de gasto aumentan.

IMPACTO EN EL MERCADO INMOBILIARIO

La pandemia del coronavirus COVID-19, está generando fuertes repercusiones económicas en todos los países del orbe; la producción, el comercio, la industria y la prestación de servicios respecto de un gran número de actividades económicas, prácticamente se paralizaron; sólo las actividades esenciales siguieron operando bajo las medidas y prevenciones sanitarias dictadas por las autoridades competentes de nuestro país.

Con relación al mercado inmobiliario, la rama de la construcción afortunadamente ha seguido operando al ser considerada una actividad esencial para el desarrollo del país.

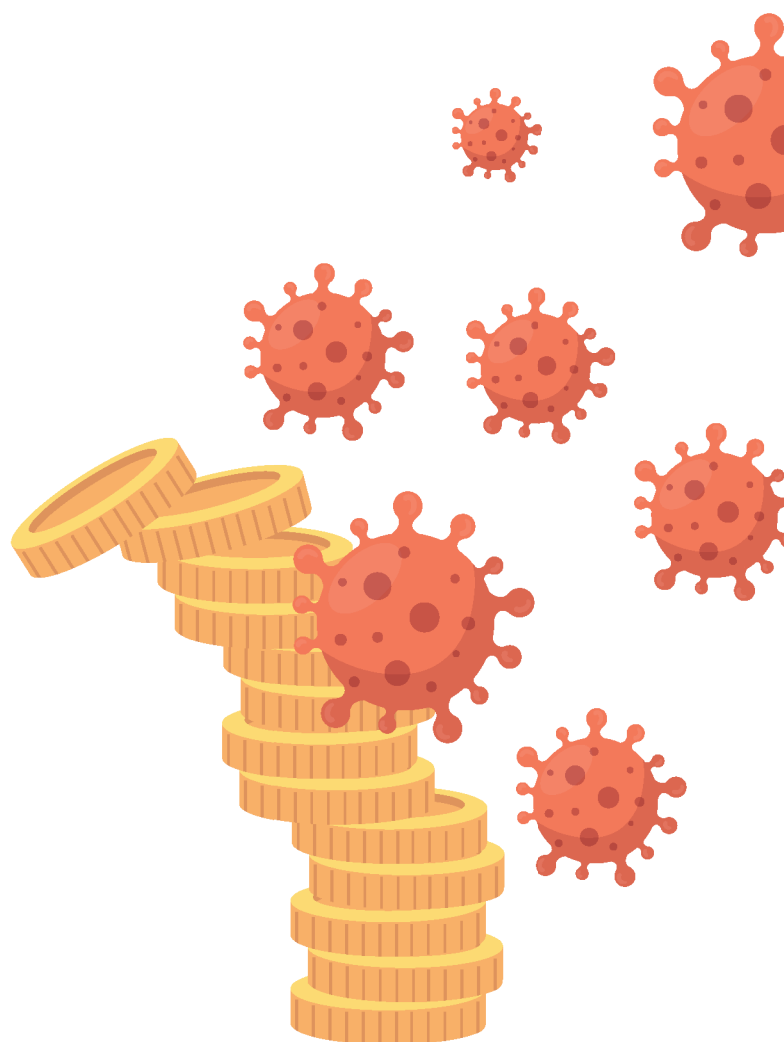
En este contexto económico es probable que los financiamientos para la construcción y compra de vivienda se tornen más restrictivos, lo que podría tener como consecuencia una menor cantidad de transacciones inmobiliarias que afectarían los



ingresos estimados de recaudación respecto de algunas contribuciones inmobiliarias como el impuesto predial, el impuesto sobre adquisición de inmuebles, y los derechos por la expedición de licencias y permisos de construcción.

Además de lo anterior, el COVID-19 podría afectar el comportamiento de los valores de mercado de suelo, los cuales surgen de la libre oferta y demanda de bienes inmuebles. Como bien se sabe, los valores de mercado son un referente muy importante para la formulación de tablas de valores unitarios de suelo y construcciones a que están obligados los municipios de acuerdo con el artículo 115 constitucional, a fin de que actualicen sus valores catastrales que son la base del impuesto predial en sus respectivas jurisdicciones. (CPEUM, 2020)

Con relación a este punto, es probable que en el contexto de la pandemia que se padece, los valores del mercado inmobiliario, en particular en el renglón de la vivienda, se frenen y no tengan crecimiento alguno respecto a los valores de mercado del año pasado, pudiendo incluso darse una ligera baja en determinado segmento o tipo de vivienda.



¿CÓMO AFECTA EL COVID-19 LA RECAUDACIÓN DEL IMPUESTO PREDIAL?

La pandemia del COVID-19 está desencadenando serias consecuencias sanitarias y económicas en nuestro país, como en muchos otros del mundo; sin embargo, en atención al tema que nos ocupa en este artículo, creemos que es importante analizar cómo dicha pandemia incide o puede incidir en la recaudación del impuesto predial, para que, con base en ello, determinar cuáles pudieran

ser las estrategias más idóneas para incrementar y fortalecer su recaudación.

En este orden de ideas, habrá que recordar que el impuesto predial es una contribución que se encuentra estrechamente vinculada al comportamiento del mercado inmobiliario, ya que su base fiscal se determina por el valor catastral de la pro-

propiedad inmueble, el cual debe ser equiparable al valor del mercado según se establece en la fracción IV del artículo 115 Constitucional. (CPEUM, 2020)

Por otra parte, sabemos que el impuesto predial es la fuente de ingresos propios más importante

de los municipios, a pesar que el ingreso que se percibe por este concepto tributario se encuentre lejos de su propio potencial recaudatorio, baste señalar algunas condiciones que actualmente reflejan su administración y que merman su rendimiento recaudatorio:

REZAGO EN LOS VALORES CATASTRALES RESPECTO DE LOS DE MERCADO

Con relación a este punto ya se dijo antes, que el COVID-19 incide en el mercado inmobiliario, pues podría darse un menor número de transacciones inmobiliarias, y un estancamiento y hasta posible baja en los valores de mercado de suelo; sin embargo, dado que los valores catastrales se encuentran rezagados con respecto a los de mercado, al bajar ligeramente estos últimos, los valores catastrales quedarán inercialmente más aproximados a los que rigen en el mercado, quedando un ligero margen para ajustarlos al alza.

Esta condición que guardan los padrones catastrales se podría agravar aún más, si se considera que muchas oficinas administrativas han cerrado temporalmente con motivo de la pandemia, y en caso de que hubiese guardias, el riesgo de contagio contribuiría a que menos personas o contribuyentes acudan voluntariamente a las oficinas de catastro para dar cumplimiento a una obligación fiscal y catastral relativa a un inmueble de su propiedad (manifestación de construcción, cambio de uso o destino del predio, cambio de valor, etc.).

DESACTUALIZACIÓN DE LA BASE DE DATOS CATASTRAL- PREDIAL

TASAS Y TARIFAS DÉBILES Y A VECES HASTA SIMBÓLICAS

Respecto a este tema habría que señalar, que si bien no es el mejor momento para impulsar el establecimiento de nuevos impuestos y/o aumentar la carga fiscal a los contribuyentes; si en cambio creemos que es momento oportuno para revisar y ajustar en lo conducente, los elementos fiscales de los impuestos ya existentes como es el caso del impuesto predial, cuya tasa fiscal es determinante en la definición del monto que le corresponde pagar a un contribuyente según sea el valor de su propiedad. De hecho, las tasas y tarifas del impuesto predial en la mayoría de los municipios, son débiles y en algunos casos hasta simbólicas, por lo que si es posible realizar ajustes a las mismas a fin de que el impuesto sea más justo y equitativo.





El gasto fiscal que en el impuesto predial representan las prerrogativas fiscales establecidas en la legislación fiscal local, significan una pérdida de recursos fiscales para los municipios. Con la pandemia resulta paradójico, por un lado, la necesidad de reducir el gasto fiscal en algunos municipios, y por otro, la necesidad de otorgar estímulos, descuentos y otro tipo de consideraciones fiscales a aquellos contribuyentes que han visto afectada su capacidad para cumplir con el pago de sus impuestos, situación que sin duda debe analizarse y evaluarse con mucho cuidado.

EXCESO DE PRERROGATIVAS FISCALES (EXENCIONES, DESCUENTOS, BONIFICACIONES, TRATAMIENTOS PREFERENCIALES, ETC.)

SISTEMAS DE RECAUDACIÓN OBSOLETOS Y POCO INTEGRALES

Este problema se agudiza con la pandemia, pues una gran cantidad de municipios no cuenta los recursos económicos y técnicos suficientes para impulsar decididamente la implementación de modernos y eficaces sistemas de recaudación de impuestos que faciliten al contribuyente el cumplimiento de sus obligaciones fiscales a distancia aprovechando las herramientas y apoyos que brindan para el efecto las nuevas Tecnologías de la Información y Comunicación (TIC's), situación que invita a reflexionar sobre la necesidad e importancia de impulsar la colaboración administrativa estado-municipios a fin de que sea el estado quien administre el impuesto predial por cuenta y orden del municipio, al contar dicha entidad de gobierno con mayor robustez económica, administrativa y técnica.

Esta condición que priva en la mayoría de los municipios hoy representa una oportunidad para dichas entidades, toda vez que la pandemia ha reimpulsado el desarrollo de cursos y programas de capacitación a distancia, lo que se traduce en menores costos de aprendizaje y facilidad de horarios, entre muchos otros beneficios.

FALTA DE PERSONAL CALIFICADO

ESCASO APROVECHAMIENTO DE LAS TIC'S

La mayoría de los municipios del país no cuenta con la infraestructura tecnológica necesaria para una gestión tributaria y catastral moderna y eficaz. Con relación a este mismo tema, se ha observado cómo la pandemia del COVID-19 ha puesto a prueba la capacidad de las instituciones municipales para brindar a la ciudadanía la posibilidad de que realicen sus trámites y el cumplimiento de sus obligaciones mediante el uso de plataformas y herramientas tecnológicas como el Internet. El nuevo contexto sanitario, económico y social, obliga a los gobiernos locales a repensar sus modelos de trabajo, así como sus sistemas, procesos y procedimientos tradicionales que han venido operando en torno a la administración del impuesto predial, al catastro y a la gestión pública en general.

Considerando esta problemática tan diversa que afecta a la recaudación del impuesto predial, es preciso señalar y dejar en claro que con o sin pandemia dicha problemática debe atenderse, ya que la obligación que tienen los contribuyentes de pagar los impuestos que las leyes establecen, no los exime por el sólo hecho de estar en un contexto sanitario marcado por el COVID-19 del cual aún no existe vacuna alguna; esta condición tampoco exime a las autoridades hacendarias competentes de ejercer sus facultades recaudatorias para hacer efectivo el cobro de impuestos.

En razón de lo anterior, consideramos que la recaudación del impuesto predial en el contexto actual de la pandemia del COVID-19, constituye todo un reto para los administradores tributarios de las haciendas públicas, quienes deberán identificar e implantar las mejores estrategias para no sólo mantener los niveles de recaudación que se venían dando hasta antes de que aquella apareciera, sino incluso para incrementarlos y fortalecerlos durante o después de superarla.



CRITERIOS, POLÍTICAS Y ESTRATEGIAS PARA INCREMENTAR LA RECAUDACIÓN DEL IMPUESTO PREDIAL EN EL NUEVO CONTEXTO ECONÓMICO

• CRITERIOS

Privilegiar la eficiencia recaudatoria antes que incrementar los impuestos inmobiliarios

Las condiciones socioeconómicas que está dejando la pandemia dificultan el establecimiento de nuevos impuestos de los que ya existen y se encuentran vigentes. Así mismo, en el contexto económico actual, resultaría complejo proponer incrementos a los impuestos a partir de un ajuste a sus tasas, cuotas o tarifas, o de la eliminación de beneficios y estímulos fiscales de que goza justificada y legalmente un sector de contribuyentes.

Por lo anterior, las autoridades hacendarias deberán mejorar la administración tributaria, siendo el factor principal que impulse a toda costa la realización de esfuerzos extraordinarios y la implantación de nuevos modelos, técnicas y acciones administrativas que contribuyan a lograr una mayor eficiencia recaudatoria y abatir las brechas de evasión fiscal y la problemática que por muchos años ha caracterizado al impuesto predial en nuestro país.

• POLÍTICAS Y ESTRATEGIAS

Ajuste a los valores catastrales: actualización no incremento

De todos es conocido que los valores catastrales se encuentran rezagados respecto a los valores de mercado. Los factores o causas por los que dichos valores no se encuentran actualizados y equiparados a los de mercado, van desde la falta de personal técnico especializado en valuación, de manuales e instructivos técnicos, y de recursos tecnológicos, hasta la toma de decisiones erróneas de algunos gobernantes en el sentido de no impulsar la actualización de los valores catastrales por motivos políticos más que por razones técnicas, administrativas o económicas.

En este sentido creemos que con o sin la pandemia del COVID-19, las autoridades hacendarias y ca-

tastrales municipales deben proceder a realizar estudios de investigación de valores de mercado en materia de bienes inmuebles a fin de identificar su comportamiento evolutivo y el nivel que guardan.

Por lo tanto, es importante dejar en claro que en el entorno económico que hoy estamos padeciendo con motivo del COVID-19 las facultades y obligaciones que tienen los municipios en materia de actualización de valores catastrales y cobro del impuesto predial, no cambian ni desaparecen, por el contrario, se vuelve imperioso el ejecutarlas con mayor eficiencia y calidad y sobre todo a través de mecanismos virtuales apoyados en las nuevas tecnologías de la información y comunicación (TIC's).

Tan importante es ajustar al alza y de manera masiva los valores catastrales cuando las condiciones urbanísticas y de mercado así lo requieran, como importante es también el ajustar dichos valores a la baja, cuando el propio mercado inmobiliario nos muestra en un período consistente, una caída en los precios que refleja la oferta y demanda de bienes inmuebles, lo que incide en su valor estimado de mercado.

Esta situación de mercado inmobiliario que bien pudiera presentarse en la segunda mitad de este

año con motivo de la pandemia, no implica que los valores catastrales se mantengan tal y como están, ni mucho menos que se ajusten a la baja, pues de acuerdo con el INEGI, los valores catastrales se encuentran al 45% de los valores de mercado, consecuentemente existe aún un margen importante para actualizarlos y ajustarlos al alza considerando los resultados de los estudios de campo que los catastros deben realizar para analizar y evaluar el comportamiento evolutivo de los valores de mercado en su municipalidad. (INEGI, 2018)

ESTÍMULOS FISCALES

En una situación de crisis económica la implementación de una política fiscal de estímulos fiscales que facilite el cumplimiento de obligaciones tributarias de los contribuyentes, es muy importante para reimpulsar la economía, el empleo, y la inversión.

Algunas prácticas recomendables susceptibles de aplicar en el tema del impuesto predial sin contravenir la ley, son:

- Prorrogar plazos para el cumplimiento de obligaciones de pago
- Suscripción de convenios para pagos en parcialidades
- Condonación parcial de multas y recargos (éstos últimos previa autorización del Congreso Local)

Algunos requisitos a considerar para que los contribuyentes puedan gozar de dichos beneficios, pudieran ser entre otros los siguientes:

- No tener adeudos de ejercicios fiscales anteriores
- Comprobar y/o declarar bajo protesta de decir la verdad, haber perdido su trabajo o fuente de ingresos
- Comprobar y/o declarar bajo protesta de decir verdad, haber sido afectado en su negocio o actividad a que se dedique, por las medidas implementadas por el gobierno para afrontar el COVID-19



- Presentar solicitud por escrito, salvo que el acuerdo o decreto mediante el cual se expidan los beneficios disponga que no es necesario

Con relación a este último punto, el acuerdo o decreto mediante el cual se den a conocer los estímulos fiscales a los contribuyentes, deberá estar debidamente requisitado, fundamentado y motivado, dejando en claro su temporalidad y vigencia, así como la razón principal por la cual se están otorgando, siendo obviamente en el caso que nos ocupa, la crisis económica propiciada y/o profundizada por la pandemia del coronavirus.

En un entorno económico y social marcado por el COVID-19, la suspensión de actividades no esenciales, el confinamiento en casa y el distanciamiento social; el uso y aprovechamiento de las TIC's en el ámbito de las haciendas públicas municipales es y debe ser una práctica cotidiana en el ejercicio de las funciones hacendarias de su competencia.

IMPULSAR EL USO DE LAS TIC'S

- Facilitar y diversificar la recepción del pago del impuesto predial a través de la red bancaria, de tiendas de conveniencia, haciendo uso de plataformas móviles. Sin embargo, como ya se dijo anteriormente, no todas las municipalidades cuentan con instituciones bancarias, por lo que lo más conveniente es que los municipios en esas condiciones analicen la posibilidad y conveniencia de suscribir un convenio con el estado para que éste les apoye en la administración del impuesto predial, y al mismo tiempo tener la oportunidad de recibir como estímulo, recursos adicionales conforme a la Ley de Coordinación Fiscal.
- Actualizar la base de datos del catastro y del impuesto predial, a través del impulso y promoción de cruces automatizados de información entre las áreas de recaudación y catastro, y el Registro Público de la Propiedad (RPP); las áreas de obras públicas municipales; y las Notarías, entre otras dependencias y organismos públicos y privados.

- Fiscalizar las cuentas prediales de grandes contribuyentes y enfocar la administración hacia la evasión fiscal y el pago incorrecto del impuesto predial.
- Transitar de un sistema impositivo caracterizado por el manejo de una tasa proporcional fija, hacia un sistema impositivo de carácter progresivo, en el que pague menos quien menor capacidad de pago tenga (propiedades de menor valor), y pague más quien tenga mayor capacidad de pago (propiedades de mayor valor). Un impuesto predial progresivo no sólo es constitucional sino también más justo y equitativo.

CONCLUSIÓN

Los tiempos de la presente crisis económica profundizada por la pandemia del COVID-19, no son para cobrar más impuestos ni tampoco para incrementar los ya existentes, son tiempos para estimular la recaudación y cobrar eficientemente los

impuestos; tampoco son tiempos para ahorrar y cuidar lo que se tiene, por el contrario, son tiempos para invertir más y ejercer el gasto público de mejor manera y con un enfoque de calidad y desarrollo sustentable.

FUENTES CONSULTADAS

- Banco de México (2020) Encuesta sobre las expectativas de los especialistas en economía del Sector privado: Mayo 2020, recuperado de: <https://www.banxico.org.mx/publicaciones-y-prensa/encuestas-sobre-las-expectativas-de-los-especialis/%7BCBD495B7-4826-4FFF-F684-E25B-6931728F%7D.pdf>
- CPEUM. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. México. Diario Oficial de la Federación. Última reforma DOF 06-03-20 http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1_060320.pdf
- INEGI. Censo Nacional de Gobiernos Municipales y Delegaciones 2017. Disponible en: <https://www.inegi.org.mx/programas/cngmd/2017/default.html#Documentacion>
- LCF. Ley de Coordinación Fiscal, México, Diario Oficial de la Federación. Última reforma 30-01-2018. Disponible en: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/31_300118.pdf

Humberto Morones Hernández

Licenciado en Administración Pública, actualmente forma parte del equipo de especialistas de la Dirección Adjunta de Hacienda Municipal de INDETEC.



BASES PARA UNA POLÍTICA sostenible de deuda pública local



El presente artículo tiene como objetivo brindar al servidor público una visión más clara de algunas herramientas que deben ser consideradas para su implementación en la gestión pública de entidades locales con el fin de lograr una mejora en las finanzas públicas cuyo resultado último sea la obtención de incrementos en las calificaciones crediticias, reducciones en el costo de la deuda, así como finanzas públicas sólidas y sostenibles.

Rafael Nambo Jacobo
rnamboj@indetec.gob.mx

INTRODUCCIÓN

Por lo general, al inicio de toda administración, los nuevos retos en el ámbito financiero son similares:

- Mejorar la recaudación sin incrementar ni establecer nuevos impuestos.
- Mejorar la administración y el ejercicio del gasto público con un presupuesto basado en resultados y un programa inmediato de austeridad.
- Administración profesional de la deuda sin poner en riesgo la sustentabilidad de las finanzas estatales.
- Transparencia y rendición de cuentas.

Para hacer frente a estos retos y alcanzar los resultados financieros deseados, se requiere, sin duda, una buena coordinación y trabajo en equipo.

Para ello, se necesita instrumentar una política fiscal exitosa y sostenible, que amplíe la base de contribuyentes sin incrementar la carga impositiva. De esta manera, sin incrementar las tasas impositivas se logra, por una parte, beneficiar a la sociedad distribuyendo mejor el pago de impuestos y por otra, hacer más atractivo y competitivo al estado/municipio para la inversión directa.

La eficiencia recaudatoria juega un papel importante para lograr mantener niveles de recaudación óptima, los cuales por otro lado, impactan de manera positiva en el Coeficiente de Distribución de Participaciones Federales, lo que permite la obtención de mayores recursos federales a través de dicho rubro.

De igual modo, es importante que las Entidades Federativas/Municipios tengan una eficiente gestión en la captación de transferencias de recursos federales (aportaciones federales y gasto federal reasignado) para el financiamiento de proyectos de inversión, desarrollo social, educación y salud.

En materia de gasto público, ante la presente crisis sanitaria ocasionada por el Covid 19, es recomendable, por un lado, contener en la medida de lo posible el gasto operativo (Servicios Personales, Materiales y Suministros, así como Servicios Generales) y por otro, hacerlo más eficiente buscando mejorar la calidad de los bienes y servicios generados por el Estado. Los ahorros presupuestales pueden destinarse al pago de la deuda y mejorar los niveles de inversión.



Un Presupuesto Basado en Resultados y Matrices de Indicadores para Resultados con base en la Metodología del Marco Lógico coadyuva a afinar y mejorar los programas presupuestarios e indicadores del gasto, haciendo más eficaz y eficiente el gasto público, así como suprimir y fusionar algunos programas duplicados.



POLÍTICA FISCAL Y DISCIPLINA FINANCIERA

Los instrumentos de política económica relativos al comportamiento global de la economía se establecen por medio de la **política fiscal** (el manejo de los ingresos y el gasto gubernamental) y la política monetaria (la regulación y control del dinero en circulación). Se suma a ellos la política cambiaria, y con objetivos más específicos y destinados sólo a ciertos sectores, se encuentran la política industrial, la agropecuaria, etc. (*Secretaría de Hacienda y Crédito Público & Universidad Nacional Autónoma de México, 2017*)

Las finanzas públicas constituyen el soporte fundamental de la administración pública. Del lado de

los ingresos, su estructura y cobertura determinan la forma en que los diferentes grupos de la sociedad contribuyen para que se puedan realizar las tareas del Estado, y del lado del gasto, su distribución y ejercicio es fundamental para responder a los mandatos constitucionales y cumplir los compromisos gubernamentales con la sociedad. Su relevancia resalta sobre todo si consideramos la responsabilidad constitucional del Estado como rector del desarrollo económico y responsable del bienestar y la equidad social, y por sus efectos sobre el crecimiento de la economía, el desarrollo de la productividad y la estabilidad macroeconómica.

• LOS EJES DE UNA POLÍTICA FISCAL EFECTIVA:

Recaudación Eficiente. Es el resultado de mejoras en la recaudación, y en general en la administración tributaria estatal/municipal. En la medida de lo posible, se busca controlar la implementación de nuevos impuestos y no realizar incrementos en tasas impositivas.

El crecimiento en las actividades económicas, la implementación de diversas reformas legales y las mejoras en la verificación del cumplimiento tributario permite elevar la recaudación de los entes públicos. De igual manera, una recaudación eficiente impacta de manera positiva en el sistema de participaciones federales, ya que incrementa el coeficiente de distribución, tanto por el crecimiento del producto interno bruto (PIB) como por el propio crecimiento en la recaudación local (estatal y municipal).

Por otro lado, es importante ofrecer mejoras en servicios a los contribuyentes, ampliando el uso de instrumentos en línea, fortalecer la capacitación del personal, así como implementar nuevas acciones para facilitar el cumplimiento tributario.

Todo esto permite disminuir la dependencia financiera de las transferencias federales y contar con mayores recursos para atender las necesidades de gasto público.

Gasto Público Eficiente. Particularmente, en materia de gasto, es fundamental llevar a cabo acciones de **PLANEACIÓN, PROGRAMACIÓN, PRESUPUESTACIÓN y EVALUACIÓN**, para poder monitorear y evaluar el manejo y los resultados del ejercicio de los recursos públicos, no sólo con una visión de eficiencia financiera, sino además desde la óptica de los beneficios sociales y la

transparencia en el ejercicio presupuestal, medidos por la aplicación de metodologías de evaluación y seguimiento que permitan conocer los impactos y resultados de la acción gubernamental.

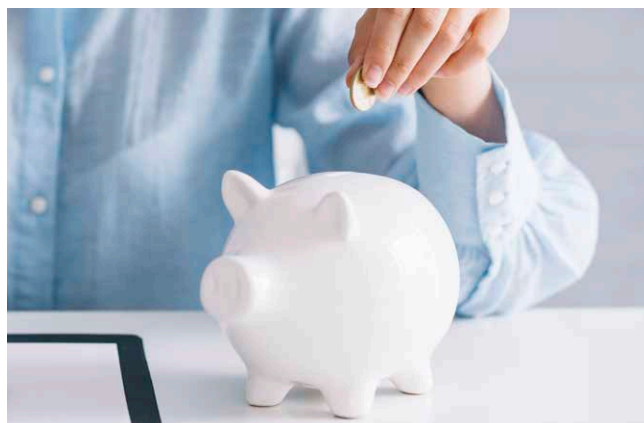
Para lograr un ejercicio presupuestal con mayor eficiencia, las dependencias y entes públicos llevan a cabo esfuerzos para generar **AHORROS PRESUPUESTALES**, mismos que se pueden destinar a otros programas, propiciando así, un mayor desarrollo económico.

La planeación, programación, presupuestación y evaluación abonan a eficientar la manera en que se elabora el presupuesto de egresos anual, en el sentido de estudiar más a fondo los programas ya existentes, modificarlos al tener nuevas prioridades de gobierno e implementar nuevos programas, según los compromisos que derivan de la planeación estatal y/o municipal. De este modo, las administraciones locales estarán en vías de poder diseñar estrategias importantes para mejorar el gasto de la Entidad, así como su presupuestación.

En este sentido, la metodología que se conoce como PbR (Presupuesto con Base en Resultados) la cual consiste fundamentalmente en la creación de indicadores y matrices de marco lógico para la medición de todos los programas financiados por el Estado, ayuda a reducir los costos por programa presupuestal, ya que nos permite identificar aquellos cuyos resultados no soportan una asignación de recursos elevada, así como los casos en que algunos programas son similares o se duplican en la práctica y que finalmente tienen que ser fusionados por tales motivos.

Si bien es cierto que durante la década de los 2000 fue cuando cobró fuerza la introducción del PbR en México, con la instrumentación de un conjunto de reformas legales y ordenamientos administrativos secundarios que alcanzaron su punto culminante con la reforma hacendaria de finales de 2007, esta práctica es innovadora en distintos sentidos. Por una parte, permite establecer los mecanismos para medir y valorar objetivamente el desempeño de los programas presupuestarios; y por otra, incluye como pilares fundamentales el seguimiento a indicadores y sus evaluaciones, elementos que permiten contar con información sistemática para analizar y evaluar objetivamente el ejercicio de los recursos en la consecución de los objetivos planteados, así como fortalecer la disponibilidad de la información en las distintas etapas del ciclo presupuestario.

Debido a la crisis financiera de los últimos años, algunas Entidades Federativas han publicado medidas de austeridad con carácter de permanentes cuyo ámbito de observación es para todos los entes públicos de la administración estatal, por lo cual los organismos paraestatales también deben cumplir de la misma manera las políticas con eficiencia, ahorro y rendición de cuentas.



Gestión de la Deuda Pública e Incremento de la Calificación Crediticia. Dentro del Gasto Público, la gestión de la Deuda juega un papel muy importante, ya que si:

- a)** logramos mejorar nuestros indicadores financieros (índices de solvencia, de liquidez y de apalancamiento por mencionar algunos);
- b)** logramos una correcta negociación con los bancos acreedores y
- c)** elaboramos una presentación de estrategias realistas a las empresas calificadoras, se podrá recuperar y/o mejorar la calificación crediticia del Ente Público y con ello, reducir los costos del servicio de la deuda (intereses, comisiones y demás gastos propios de la deuda) para poder destinar estos ahorros presupuestales en los sectores prioritarios de la población.

Como bien sabemos, la Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y los Municipios (LDF) viene a abonar en este sentido, estableciendo techos de financiamiento para evitar el sobreapalancamiento externo de los Entes Públicos (a través del Sistema de Alertas) así como estableciendo el destino de la deuda: Inversiones públicas productivas y Refinanciamiento o Reestructura de la deuda¹.

Transparencia Financiera y Presupuestal. Las acciones en esta materia se rigen no solamente por mandato de las diversas disposiciones legales en la materia, sino también por los principios de facilitar a los ciudadanos el acceso a la información pública y atender las solicitudes de trans-



¹ Artículo 22 de la Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y los Municipios (LDF).

parencia. En algunas Entidades Federativas se ha implementado un “Presupuesto Ciudadano” donde diversos sectores de la sociedad (empre-

sariales, académicos, deportivos, culturales, etc.) convergen y dan su punto de vista para mejorar el ejercicio y orientación del gasto público.

CONCLUSIÓN

En conclusión, a través de una serie de medidas como son: una política fiscal efectiva (recaudación y ejercicio del gasto eficiente), transparencia financiera y presupuestal y disciplina financiera, podremos lograr mejores calificaciones crediticias y con ello, reducciones en el costo de la deuda.



FUENTES CONSULTADAS

- LDF. Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y los Municipios. Publicada el 27 de abril de 2016 en el Diario Oficial de la Federación. Última reforma publicada el 30 de enero de 2018. (s.f.).
- Nambo Jacobo, R., & Bojórquez León, C. (Enero-Febrero de 2020). Saldo Total y Destino de los Financiamientos y Obligaciones de los Gobiernos Locales. Federalismo Hacendario(4), 63.
- Partida, H. R. (2018). Finanzas Públicas Sanas. Guadalajara, Jalisco: Prometeo Editores S.A. de C.V.
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público, U. d., & Universidad Nacional Autónoma de México, D. G. (2017). Diplomado Presupuesto basado en Resultados . Ciudad de México, México.

Rafael Nambo Jacobo

Maestro en Análisis Tributario y Licenciado en Contaduría Pública por la Universidad de Guadalajara, actualmente forma parte del equipo de especialistas de la Dirección de Disciplina Financiera de INDETEC.



PRINCIPALES INDICADORES Económicos en México

Ciencia de Datos Hacendarios



Los indicadores económicos muestran el comportamiento actual de la economía en el país, gracias a ellos es posible predecir la tendencia que se podría presentar en el futuro, dando la oportunidad a las autoridades de los distintos ámbitos de gobierno de actuar de manera anticipada. A continuación, se muestran algunos de los indicadores económicos mexicanos que publica el Instituto Nacional de Geografía y Estadística (INEGI).

PRODUCCIÓN

Producto Interno Bruto (PIB)

El PIB mostró una disminución del 1.2% en el primer trimestre del 2020 con respecto al trimestre anterior.

Variación del PIB, primer trimestre de 2020

Concepto	Variación % respecto al IV trimestre de 2019	Variación % respecto al I trimestre de 2019
PIB Total	-1.2	-2.2
Actividades Primarias	1.7	1.1
Actividades Secundarias	-1.2	-3.5
Actividades Terciarias	-0.9	-1.2

Notas: Cifras desestacionalizadas por grupo de actividades económicas.

Año base 2013.

Cifras preliminares.

Indicador Global de la Actividad Económica (IGAE)

IGAE

La actividad económica presentó una disminución del **1.3%** en el mes de marzo del 2020 con respecto al mes anterior.

PRECIOS

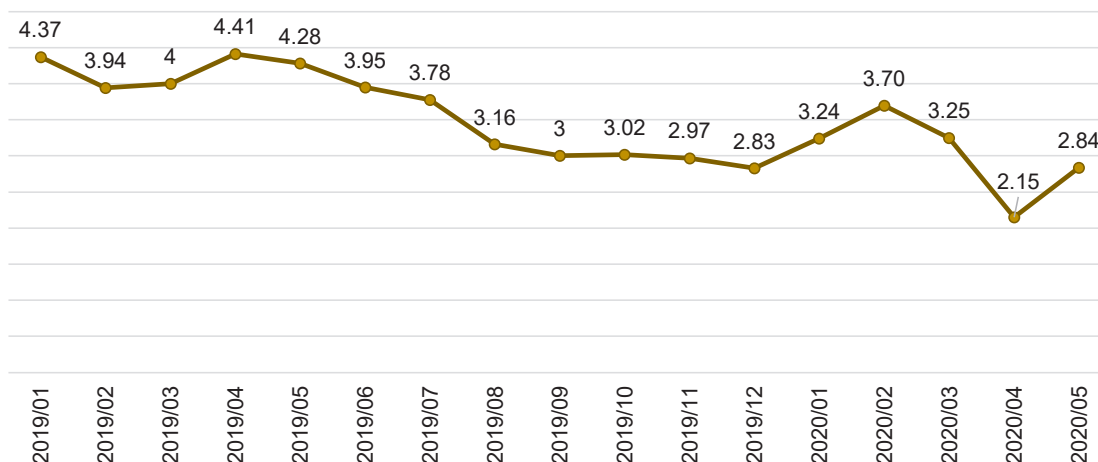
INCP

Registró un crecimiento mensual de **0.38%**

INFLACIÓN

La inflación anualizada para mayo de 2020 fue de **2.84%**

**Inflación mensual anualizada como porcentaje
enero de 2019 – mayo de 2020**



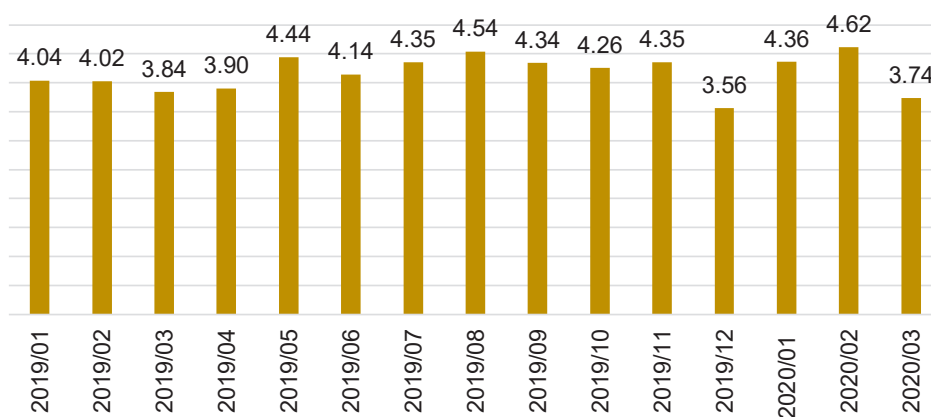
Nota: 2a. quincena julio 2018=100.



MERCADO LABORAL

La tasa de desocupación urbana disminuyó en **0.88 puntos porcentuales** en marzo de 2020 con respecto al mes anterior.

**Tasa de desempleo urbano mensual
enero de 2019 – marzo de 2020, porcentajes**



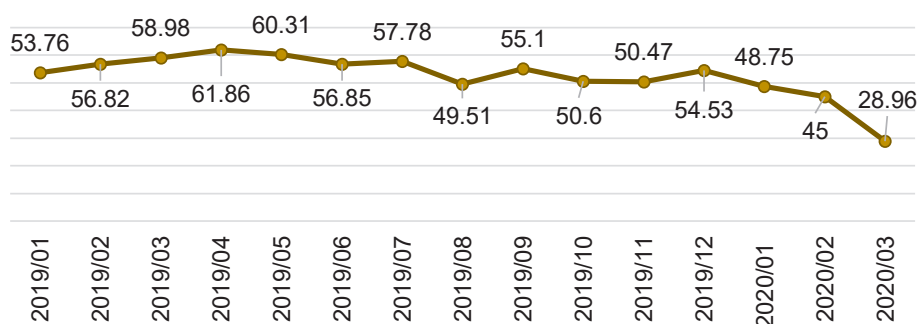
Nota: Cifras preliminares.

SECTOR EXTERNO

Precios del petróleo

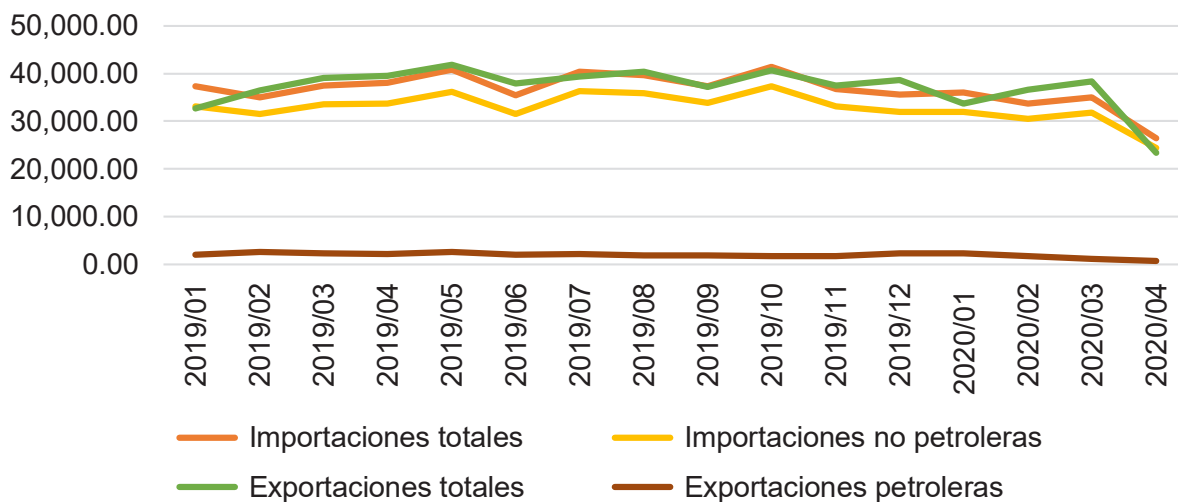
Los precios del petróleo mostraron una disminución de **35.64%** en marzo de 2020 con respecto al mes anterior.

**Precio promedio petróleo crudo
enero de 2019- marzo de 2020, dólares por barril**



Nota: Información Petróleos Mexicanos. Indicadores petroleros, publicada por el INEGI.

Exportaciones e importaciones enero de 2019- abril de 2020, millones de dólares



Nota: Información de Grupo de Trabajo de Comercio Exterior, integrado por el Banco de México, INEGI, Servicio de Administración Tributaria y la Secretaría de Economía. Publicada por el INEGI.

MERCADO FINANCIERO

Concepto	Monto	Unidad
Tasa de interés interbancaria de equilibrio Original 1/	6.54	Porcentajes
Cetes 28 días Original 1/	6.09	Porcentajes
Tasa de fondeo gubernamental Original 1/	6.35	Porcentajes
Tipo de cambio nominal Original 1/	21.97	Pesos por dólar
Índice de precios y cotizaciones de la Bolsa Mexicana de Valores Original 2/ 3/	69.33	

Notas:

*Todos los indicadores, a excepción del tipo de cambio nominal, corresponden al mes de abril de 2020.

La Información sobre el tipo de cambio nominal se refiere al mes de marzo de 2020.

1/ Información del Banco de México publicada por el INEGI.

2/ Información de la Bolsa Mexicana de Valores y del Índice Nacional de Precios al Consumidor.

3/ Índice base julio 2018

**Reservas
internacionales**

Ascendieron a
4,466,347.08 millones
de pesos en abril de 2020

Nota: Información del Banco de México publicada por el INEGI.



CUENTA PÚBLICA 2019

Ciencia de Datos Hacendarios



INGRESOS PRESUPUESTARIOS

Los ingresos de la Federación aprobados en la LIF 2019*

Mostraron un aumento en términos reales de **7.3%** respecto a la LIF 2018.

Representaron **21.2%** del PIB.

* Ley de Ingresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2019.

Los ingresos presupuestarios del Sector Público ascendieron a **5,384,984.3 millones de pesos (mdp)**.

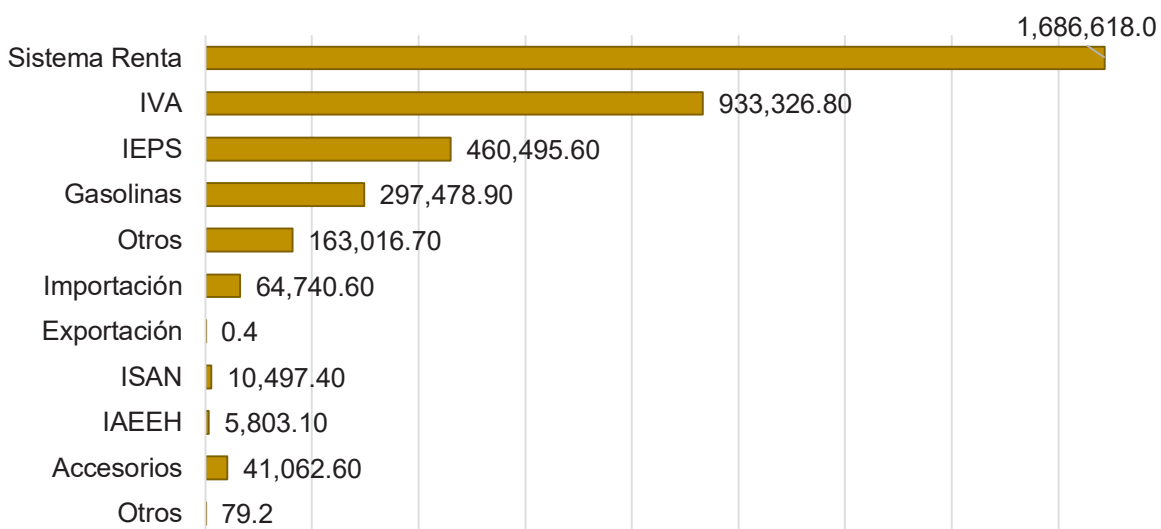
Ingresos del Gobierno Federal

Se caracterizaron por seguir una política fiscal que buscó:

- i) simplificar las obligaciones fiscales y otorgar certeza jurídica a los agentes económicos;
- ii) promover un sistema impositivo justo;
- iii) adoptar medidas de beneficio fiscal.

Los ingresos del Gobierno Federal ascendieron a **4,006,080.0 mdp**, cifra constituida en un **89.2%** por los ingresos no petroleros, y el **10.8%** restante por ingresos petroleros.

Ingresos tributarios del gobierno federal 2019 Millones de pesos



Fuente: Elaborado por INDETEC con datos de la Cuenta Pública 2019, SHCP.

Ingresos derivados de la LIH y el FMPED

- Ascendieron en 2019 a **424 mil 774.1 mdp**.
- Los Montos de las Transferencias al Gobierno Federal para los fondos previstos en el artículo 16 de la Ley del FMPED fueron de **431 mil 895.8 mdp**.

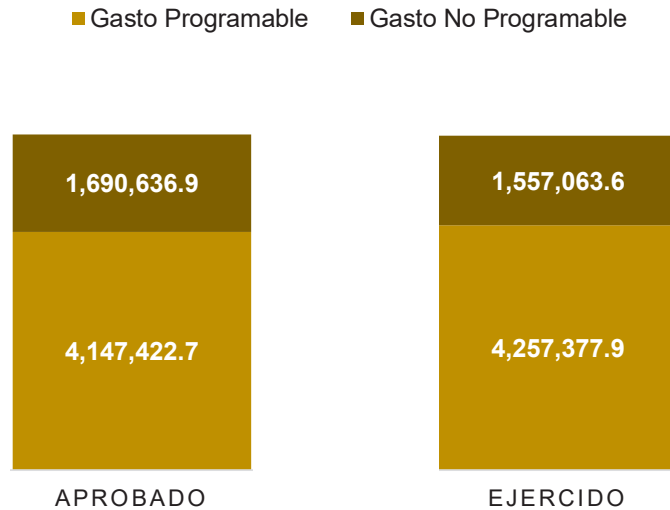
LIH: Ley de Ingresos sobre Hidrocarburos.

FMPED: Fondo Mexicano del Petróleo para la Estabilización y el Desarrollo.



GASTOS PRESUPUESTARIOS

El **Gasto Neto Total** para 2019 fue de **5,814,441.5 mdp**, el cual fue inferior en -0.4% al aprobado en el PEF 2019**.



** Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2019.

Gasto no programable

Participaciones a Entidades Federativas y Municipios por 879,344.3 mdp.

Costo Financiero de la Deuda por 666,486.9 mdp.

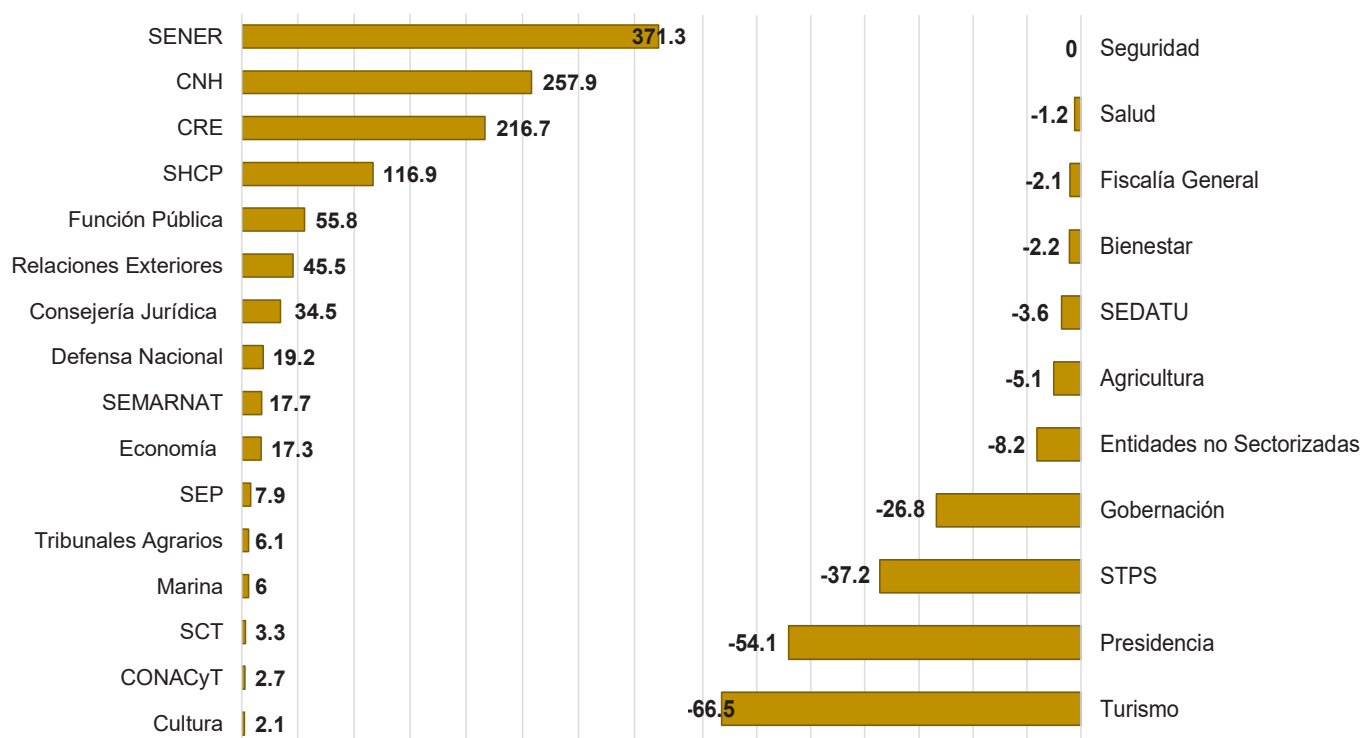
ADEFAS por 11,232.4 mdp.

Gasto programable

Total de **4,257,377.9 mdp** superior en 2.7% respecto al aprobado en el PEF 2019.

Ramos administrativos

Variaciones porcentuales de los ramos administrativos respecto al PEF 2019



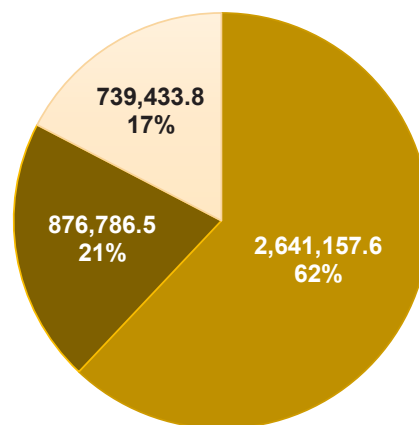
La **Secretaría de Energía** presentó una variación por 101,096.7 mdp que representó el 371.3% más de los recursos aprobados en el PEF 2019. Esta variación se debió a la aportación patrimonial que realizó el Gobierno Federal a Pemex.

En la **Secretaría de Turismo** la variación del gasto fue por -5,845.2 mdp que representó el -66.5% del presupuesto asignado. Debido en gran medida al programa “Provisiones para el desarrollo de trenes de pasajeros y de carga”, que no reportó erogaciones.



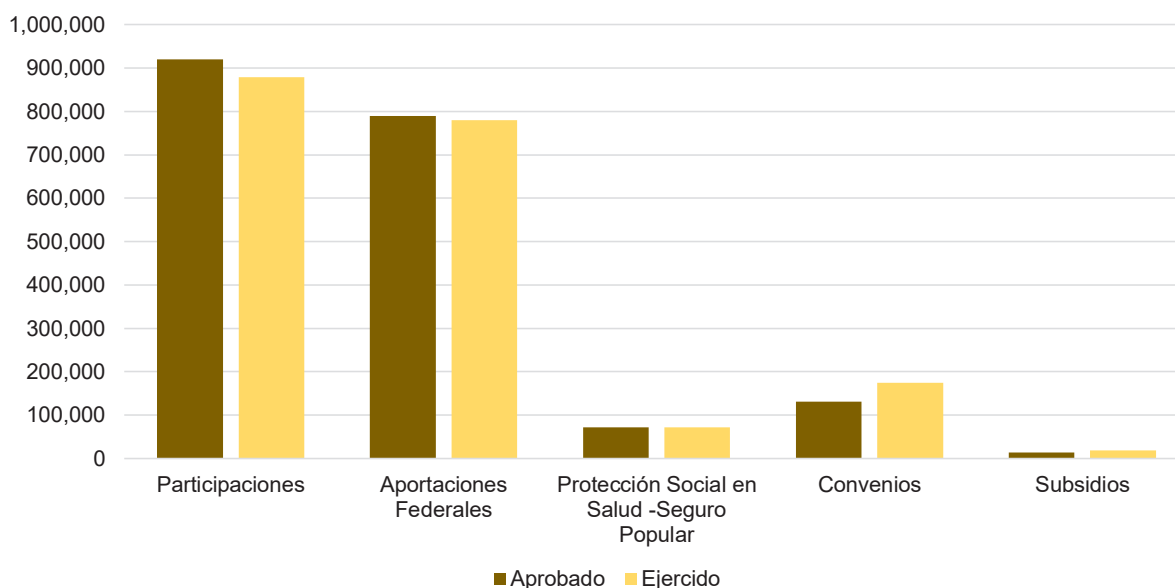
En relación a la clasificación económica, el gasto se distribuyó de la siguiente manera:

- **62%** se destinó a gasto corriente, el cual fue superior en 3.4% respecto a lo aprobado.
- **21%** se destinó a pensiones y jubilaciones, menor en -0.1% respecto a lo aprobado.
- **17%** se destinó a gasto de inversión, menor en -3.3% respecto a lo aprobado.



■ Corriente ■ Pensiones y Jubilaciones ■ Inversión

Gasto Federalizado



El monto de **Participaciones** ascendió a 879,344.3 mdp, que representa una disminución de -4.4% respecto a lo aprobado en el PEF 2019.

Las **Aportaciones Federales** fueron por 779,860.4 mdp, menores en -1.3% a lo aprobado.

Los **Convenios** tuvieron un incremento de 32.8% respecto a lo aprobado y para los Subsidios el incremento fue de 41.9%

Los recursos para **Protección Social en Salud-Seguro Popular** fueron por 72,198.2 mdp.

TRABAJAMOS POR EL DESARROLLO INTEGRAL Y PERMANENTE DE LAS HACIENDAS PÚBLICAS DE MÉXICO

Publicaciones y Revistas:



Puedes hacer la descarga mediante nuestra página oficial:

WWW.INDETEC.GOB.MX



@indetecmx



indetec_mx



indetec_mx