

POSTURA FISCAL

PND 2013-2018

Meta Nacional: México Próspero

POLÍTICA FISCAL EN 2014

Objetivos:

- Garantizar la sostenibilidad de la hacienda pública como condición fundamental de la estabilidad macroeconómica.
- Potenciar la política fiscal como mecanismo contracíclico, sustentado en el manejo sólido y prudente de las finanzas públicas.
- Acelerar el crecimiento económico y la generación de empleo.
- Crear mecanismos de inclusión y protección social que garanticen el bienestar de las familias mexicanas.

Estrategias:

- Preservar la fortaleza de las finanzas públicas y hacer un uso responsable del endeudamiento público.
 - Mantener un nivel adecuado de gasto público ante diversos escenarios macroeconómicos que garantice la viabilidad de las finanzas públicas.
 - Impulsar el crecimiento económico a partir de una agenda de cambio estructural y de medidas específicas de política fiscal que apunten el desarrollo económico.
 - Mejorar la equidad del sistema tributario, facilitar el cumplimiento de las obligaciones, promover la formalidad, fortalecer el federalismo fiscal y dotar a PEMEX de un régimen fiscal más eficiente y moderno.
 - Promover el desarrollo social a favor de la población más vulnerable.
 - Privilegiar la inversión en infraestructura, fortalecer la educación de calidad, la ciencia y tecnología, la igualdad de oportunidades, la seguridad pública y la protección del medio ambiente.
 - Optimizar el uso de los recursos públicos e impulsar la transparencia y la rendición de cuentas.
-

PROGRAMA DE FINANZAS PÚBLICAS

En el marco del paquete económico presentado para 2014, el Ejecutivo Federal propuso al Congreso de la Unión una Reforma Social y Hacendaria, orientada a crear mecanismos de inclusión y protección social; aumentar la capacidad financiera del Estado, y garantizar la sostenibilidad de las finanzas públicas en el corto y mediano plazo.

Con la Reforma Social y Hacendaria se planteó una estrategia integral para responder a los retos que enfrenta el país y apoyar la consolidación de una agenda estructural que, en línea con el Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018, conduzca a México a su máximo potencial. Adicionalmente, como parte integral de la Reforma Energética se promulgaron las leyes secundarias aprobadas por el Congreso de la Unión, entre las que destacan: la de Hidrocarburos, la de la Industria Eléctrica, la de PEMEX, la de la CFE, la de los Órganos Reguladores Coordinados en Materia Energética, la de Ingresos sobre Hidrocarburos y la del Fondo Mexicano del Petróleo para la Estabilización y el Desarrollo **-FMP-**.

En dicho contexto, durante 2014 el marco presupuestario se adecuó para establecer nuevas medidas de responsabilidad hacendaria con mayores controles al gasto público, fortalecer la base de ingresos permanentes del Gobierno Federal, instrumentar un nuevo esquema para el manejo de los ingresos petroleros, vigorizar el ahorro público con el Fondo Mexicano del Petróleo para la Estabilización y el Desarrollo, simplificar el manejo de los ingresos excedentes mediante ajustes a los fondos de estabilización, e implementar el regimen presupuestario para las empresas productivas del estado.

Entre las modificaciones legales aprobadas y las medidas adoptadas, sobresalen las siguientes:

- **Reformas para promover una nueva cultura contributiva y la incorporación a la seguridad social**
 - Se establecieron beneficios a los microempresarios, en adición a los otorgados a los contribuyentes del Régimen de Incorporación Fiscal **-RIF-**, en el marco de la estrategia “Crecamos Juntos” para promover la formalización y fomentar una nueva cultura contributiva entre los pequeños negocios.
 - Se establecieron facilidades para el cumplimiento de las obligaciones fiscales.
 - Se creó un nuevo mecanismo de mediación entre el contribuyente y la autoridad fiscal, con la presencia de la Procuraduría de la Defensa del Contribuyente.
 - Se modernizó la comunicación entre la autoridad fiscal y los contribuyentes mediante el uso de las tecnologías de la información.
- **Reformas para aumentar la capacidad financiera del Estado**
 - Se aprobaron medidas para ampliar la base del Impuesto Sobre la Renta **-ISR-** empresarial y fortalecer este gravamen.
 - Se homologó la tasa general del Impuesto al Valor Agregado **-IVA-** en las regiones fronterizas con la del resto del país.
 - Se eliminó del IVA la exención al servicio de transporte público terrestre foráneo de pasajeros.
 - Se establecieron impuestos especiales al consumo de combustibles fósiles por su contenido de carbono, a los plaguicidas por su toxicidad, a las bebidas saborizadas, concentrados, polvos, jarabes, esencias o extractos de sabores, que contengan cualquier tipo de azúcares añadidos y a los alimentos no básicos con alta densidad calórica.
- **Reformas para garantizar la sostenibilidad de las finanzas públicas**
 - Se establecieron los Requerimientos Financieros del Sector Público **-RFSP-** como un ancla fiscal adicional al balance presupuestario, a partir de 2015.
 - Se definió el concepto de Gasto Corriente Estructural, para el cual se determinó un límite máximo de crecimiento anual igual al producto potencial para los ejercicios fiscales 2015 y 2016, dicho límite se fijó en 2.0 por ciento en términos reales. De esta forma, se pretende mejorar la calidad del gasto público y sentar bases firmes para una evolución adecuada de este tipo de erogaciones. Así, los incrementos extraordinarios en los ingresos públicos que se perciban durante el ejercicio o en años subsecuentes, no se traducirán en un mayor gasto corriente, sino que se utilizarán para generar mayor ahorro o, en su caso, incrementar el nivel de inversión de capital del Gobierno Federal.
 - Se creó el FMP con el fin de fortalecer el ahorro de largo plazo asociado a la recaudación de los ingresos por la extracción de hidrocarburos.
 - Se simplificó el manejo de los ingresos excedentes no petroleros, para que la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria **-LFPRH-**, no contemple asignaciones al Fondo de Estabilización para la Inversión en Infraestructura de Petróleos Mexicanos **-FEIPEMEX-** y al Fondo de Apoyo para la Reestructuración de Pensiones **-FARP-**.

En el programa económico para 2014, se preveía que los ingresos presupuestarios del sector público alcanzarían un nivel equivalente a 21.7 por ciento del producto interno bruto, superior en 0.1 punto porcentual al estimado para 2013. En términos reales su desempeño anual implicaría un incremento de 4.2 por ciento. El aumento anual se generaría, principalmente, en las fuentes no petroleras, particularmente las de índole tributario y, en menor medida, en las de origen no tributario, que observarían incrementos reales de 4.7 y 23.5 por ciento, respectivamente. En el caso de las primeras, su dinamismo obedecería, fundamentalmente, a la evolución de la actividad económica esperada y a la entrada en vigor de las reformas aprobadas en la legislación fiscal, lo que se reflejaría en el incremento de la recaudación del ISR, IVA y el Impuesto Especial sobre Producción y Servicios **-IEPS-**.

En la captación de recursos provenientes de las fuentes petroleras también se proyectaban crecimientos reales, particularmente por concepto de ingresos propios de PEMEX. En términos del producto, los ingresos petroleros alcanzarían un nivel de 7.2 por ciento.

POSTURA FISCAL

Adicionalmente, el programa económico contempló un déficit público equivalente a 1.5 por ciento del producto interno bruto, sin considerar la inversión de PEMEX. Si se considera dicha inversión, el déficit se ubicaría en 3.5 por ciento. Ello permitiría un estímulo contracíclico para apoyar la actividad económica y la generación de empleo, al tiempo que posibilitaría aumentar la inversión para aprovechar los frutos de las reformas estructurales lo antes posible.

El nivel de gasto aprobado fue acorde con la disponibilidad de ingresos y el déficit autorizado para mantener el impulso contracíclico de la actividad económica. En la asignación del presupuesto se aplicarían medidas de austeridad y disciplina orientadas a eliminar erogaciones innecesarias y liberar recursos para atender las necesidades de la población en materia de seguridad social, educación, salud, crecimiento económico y seguridad pública.

El gasto neto pagado aprobado por el Congreso de la Unión se ubicaría en 25.2 por ciento del producto, superior en 1.2 puntos porcentuales al estimado para 2013 y aumentaría 9.0 por ciento real respecto al año anterior. El gasto programable crecería a una tasa anual real de 9.6 por ciento, en tanto que el no programable lo haría en 6.8 por ciento en términos reales.

La política de deuda pública se orientaría a cubrir las necesidades de financiamiento del Gobierno Federal, con un balance de deuda interna y externa que se tradujera en bajos costos de financiamiento a lo largo del tiempo, con un nivel de riesgo prudente, que considerara posibles escenarios extremos, al tiempo que preservara la diversidad de acceso al crédito y fortaleciera el mercado local de deuda. El Congreso de la Unión autorizó un endeudamiento interno neto del Gobierno Federal hasta por 570.0 mil millones de pesos, así como un endeudamiento externo neto para el sector público federal de hasta 10.0 mil millones de dólares, bajo los términos que señala el Artículo 2 de la Ley de Ingresos de la Federación para el ejercicio fiscal de 2014.

PROGRAMA DE FINANZAS PÚBLICAS 2014

CONCEPTO	% del PIB	Variación Real
Balance Presupuestario	(3.5)	n.a.
Balance Primario	(1.4)	n.a.
Ingresos Presupuestarios	21.7	4.2
Tributarios no Petroleros	10.0	4.7
Gasto Neto Pagado	25.2	9.0
Programable Pagado	19.7	9.7
Gasto Neto Total	25.4	8.9
Programable	19.9	9.6
No Programable	5.5	6.8

n.a.: no aplicable.

FUENTE: Criterios Generales de Política Económica, Ley de Ingresos y Presupuesto de Egresos de la Federación correspondientes al ejercicio fiscal de 2014.

PRINCIPALES INDICADORES DE LA POSTURA FISCAL

Ingresos

Los ingresos presupuestarios del sector público ascendieron a 3 billones 983 mil 56.1 millones de pesos, monto que rebasó en 4.4 por ciento lo previsto en la Ley de Ingresos y en 1.2 por ciento real lo obtenido un año antes.

Este comportamiento se asocia básicamente con la recaudación no petrolera que superó en 8.6 por ciento lo pronosticado y en 5.4 por ciento real lo reportado en 2013. En el primer caso, el resultado se atribuye, principalmente, a la obtención de ingresos por concepto de Derechos y Aprovechamientos y a la recaudación del IVA, misma que rebasó en 9.5 por ciento lo esperado. La variación con respecto al ejercicio precedente se asocia, sobre todo, con la mayor recaudación tributaria, particularmente la proveniente del IEPS, IVA e Impuesto a la Importación, que en conjunto reportó un crecimiento anual real de 19.9 por ciento.

Los ingresos de origen petrolero fueron inferiores en 4.2 por ciento a lo programado y en 7.2 por ciento real a lo registrado un año antes. La menor plataforma de producción de crudo y gas natural, así como el mayor valor de las importaciones de petrolíferos y de traslado de recursos al consumidor por concepto de IEPS sobre gasolinas y diesel, dan cuenta, en gran parte, de la menor captación respecto a lo previsto. La variación anual se explica, básicamente, por las disminuciones tanto en la plataforma de producción de crudo y gas natural, como en el precio promedio de la mezcla mexicana de petróleo en los mercados internacionales, el cual pasó de 98.9 a 89.8 dpb entre 2013 y 2014¹.

En lo que concierne al grupo de entidades de control directo diferentes de PEMEX, sus ingresos superaron en 1.5 por ciento lo estimado y en 2.9 por ciento real lo registrado en 2013. El primer resultado derivó, principalmente, de la mayor captación obtenida por la CFE y el ISSSTE por concepto de ingresos diversos y cuotas a la seguridad social, en cada caso. El crecimiento anual se relaciona, fundamentalmente, con las mayores ventas de energía eléctrica de la CFE y el incremento en los ingresos por cuotas a la seguridad social del ISSSTE e IMSS.

Gasto

El gasto neto total del sector público presupuestario -gasto total menos amortización de la deuda- ascendió a 4 billones 566 mil 808.9 millones de pesos, monto mayor al previsto en 2.2 por ciento y al del año anterior en 4.8 por ciento real.

Las erogaciones programables se ubicaron en 3 billones 612 mil 54.6 millones de pesos, mayores en 3.4 por ciento a lo presupuestado y en 4.3 por ciento real a lo ejercido en 2013. A su interior, el gasto corriente absorbió 75.1 por ciento del total y el de inversión el restante 24.9 por ciento, estructura que se compara con 73.6 y 26.4 por ciento de un año antes.

Las participaciones a las entidades federativas durante enero-diciembre de 2014 ascendieron a 584 mil 904.3 millones de pesos, cifra superior en 6.1 por ciento real a lo pagado en 2013, lo que se explica, principalmente, por el aumento de 5.2 por ciento real registrado en la recaudación federal participable.

El costo financiero del sector público presupuestario se situó en 345 mil 973.7 millones de pesos. Del total, 96.6 por ciento se canalizó al pago de intereses, comisiones y gastos de la deuda, el restante 3.4 por ciento se orientó a los programas de apoyo a ahorradores y deudores de la banca. Respecto a lo programado,

¹ El precio corresponde al precio en flujo de efectivo de PEMEX que es el promedio del año con un mes de rezago.

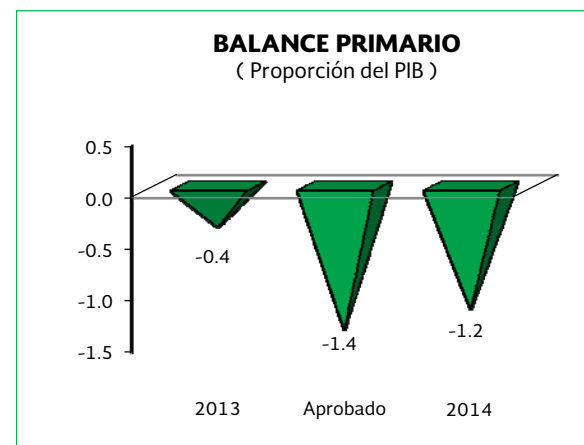
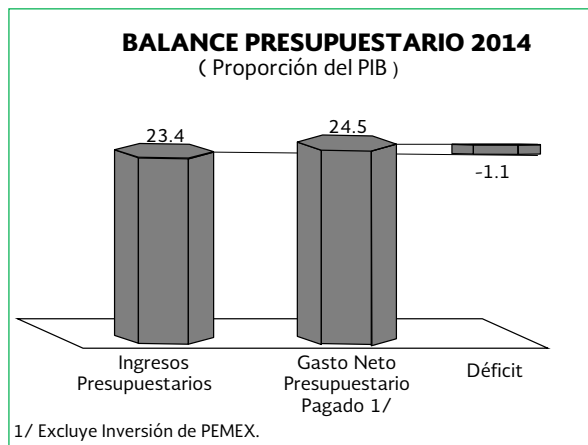
POSTURA FISCAL

dicho costo fue menor en 9.0 por ciento, como resultado principalmente de tasas de interés y recursos otorgados a los programas de apoyo a deudores menores a lo previsto. Comparado con el año anterior, el costo fue mayor en 6.2 por ciento real.

El gasto corriente estructural ascendió a 2 billones 359 mil 273.6 millones de pesos y en 2 billones 91 mil 646.8 millones si se excluye a PEMEX y CFE. El gasto corriente estructural, como se señaló, se define en el Artículo 2, Fracción XXIV Bis, de la LFPRH y es establecido con el fin de fortalecer el control del gasto público, al eliminar las erogaciones asociadas a pasivos contraídos en años anteriores, gastos vinculados directamente a ingresos del año actual, así como la formación de activos financieros y no financieros del Gobierno Federal.

Balance presupuestario y ahorro público

En 2014, el balance presupuestario del sector público, sin incluir el gasto de inversión de PEMEX, registró un déficit de 190 mil 42.7 millones de pesos, monto inferior en 27.7 por ciento al aprobado por el Congreso de la Unión. Como proporción del producto, dicho déficit representó 1.1 por ciento, frente a 0.3 puntos porcentuales del año previo. Al considerar la inversión de PEMEX, el déficit presupuestario ascendió a 546 mil 811.2 millones de pesos, cantidad que representó 3.2 por ciento respecto a igual variable.



Por su parte, el balance primario del sector público presupuestario arrojó un déficit de 200 mil 837.5 millones de pesos, que se compara con 56 mil 710.5 millones de pesos del año anterior. Su proporción relativa en el producto se ubicó en un nivel negativo de 1.2 por ciento, esto es, 0.8 puntos porcentuales más que en 2013.

EVOLUCIÓN DE LAS FINANZAS PÚBLICAS
(Millones de Pesos)

CONCEPTO	PRESUPUESTO			Variaciones Respecto a:		
	2013 Registrado	2014 Aprobado	2014 Registrado	Presupuesto Aprobado Importe	%	2013 % Real *
BALANCE SIN INVERSIÓN DE PEMEX	(42 690.1)	(262 887.8)	(190 042.7)	72 845.1	(27.7)	329.9
INVERSIÓN PEMEX	328 571.8	357 527.4	356 768.5	(758.9)	(0.2)	4.8
BALANCE PRESUPUESTARIO	(371 261.9)	(620 415.2)	(546 811.2)	73 604.0	(11.9)	42.2
Ingresos Presupuestarios	3 800 415.6	3 816 747.8	3 983 056.1	166 308.3	4.4	1.2
Gobierno Federal 1/	2 703 575.2	2 709 961.1	2 888 059.7	178 098.6	6.6	3.2
Entidades de Control Directo	1 096 840.4	1 106 786.7	1 094 996.5	(11 790.2)	(1.1)	(3.6)
Gasto Neto Presupuestario Pagado	4 171 677.5	4 437 163.0	4 529 867.3	92 704.3	2.1	4.9
+ Diferimiento de Pagos	34 673.4	30 062.8	36 941.6	6 878.8	22.9	2.9
Gasto Neto Total	4 206 350.9	4 467 225.8	4 566 808.9	99 583.1	2.2	4.8
Gasto Programable	3 343 528.7	3 493 672.0	3 612 054.6	118 382.6	3.4	4.3
Gasto no Programable 1/	862 822.2	973 553.8	954 754.3	(18 799.5)	(1.9)	6.9
BALANCE PRIMARIO	(56 710.5)	(240 050.3)	(200 837.5)	39 212.8	(16.3)	242.0
Costo Financiero de la Deuda 1/	314 551.4	380 364.9	345 973.7	(34 391.2)	(9.0)	6.2

* Deflactado con el índice de precios implícito del producto interno bruto.

1/ En registrado 2013 y 2014 excluye 10 161.9 y 10 674.4 millones de pesos, respectivamente, por concepto de intereses compensados.

Registrado: Considera el ingreso recaudado y el gasto pagado.

Nota: Las sumas parciales y las variaciones pueden no coincidir debido al redondeo.

FUENTE: Aprobado, PEF 2014; registrado 2013 y 2014, Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, Órganos Autónomos, y Entidades de Control Directo.

El ahorro corriente del sector público federal fue de 337.4 miles de millones de pesos. Como proporción del producto, representó 2.0 por ciento, mayor 0.8 puntos porcentuales a lo previsto. El gasto de capital del sector público se financió en 0.4 por ciento con ahorro corriente y el resto con financiamiento.

Deuda Pública

Al cierre del ejercicio, el monto de la deuda neta del Sector Público Federal, -que incluye la deuda neta del Gobierno Federal, la de los organismos y empresas de control directo y la de la banca de desarrollo-, se ubicó en 38.3 por ciento del producto interno bruto. Conforme a la estrategia trazada, 69.2 por ciento del total correspondió a la deuda interna y 30.8 por ciento a la deuda externa.

POSTURA FISCAL

BALANCE PRESUPUESTARIO DEL SECTOR PÚBLICO
(Millones de Pesos)

CONCEPTO	P R E S U P U E S T O			Variaciones Respecto a:		
	2 0 1 3 Registrado	2 0 1 4 Aprobado	2 0 1 4 Registrado	Presupuesto Aprobado Importe	%	2 0 1 3 % Real *
CUENTA CORRIENTE						
Ingresos 1/	3 265 547.7	3 237 799.1	3 395 384.5	157 585.4	4.9	0.4
Gastos 1/	2 776 115.4	3 028 409.6	3 057 935.6	29 526.0	1.0	6.4
AHORRO CORRIENTE	489 432.3	209 389.5	337 448.9	128 059.4	61.2	(33.4)
CUENTA DE CAPITAL						
Ingresos	2 412.5	1 310.0	2 767.3	1 457.3	111.2	10.8
Gastos	881 964.7	845 627.3	900 092.8	54 465.5	6.4	(1.5)
DÉFICIT DE CAPITAL	(879 552.2)	(844 317.3)	(897 325.5)	(53 008.2)	6.3	(1.5)
Menos:						
ADEFAS	15 815.3	15 550.2	23 876.2	8 326.0	53.5	45.8
Más:						
Diferimiento de Pagos	34 673.4	30 062.8	36 941.6	6 878.8	22.9	2.9
BALANCE PRESUPUESTARIO	(371 261.9)	(620 415.2)	(546 811.2)	73 604.0	(11.9)	42.2

* Deflactado con el índice de precios implícito del producto interno bruto.

1/ Excluye en el ingreso y el gasto las participaciones a las entidades federativas.

Registrado: Considera el ingreso recaudado y el gasto pagado.

Nota: Las sumas parciales y las variaciones pueden no coincidir debido al redondeo.

FUENTE: Aprobado, PEF 2014; registrado 2013 y 2014, Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, Órganos Autónomos, y Entidades de Control Directo.