

CUENTA PÚBLICA 2016

POSTURA FISCAL

Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018

Meta Nacional: México Próspero.

POLÍTICA FISCAL EN 2016

Objetivos:

- Ejercer una política fiscal responsable que fomente el desarrollo económico.
- Contar con un sistema hacendario que genere más recursos, sea simple, progresivo y que fomente la formalidad.
- Fomentar el gasto eficiente, que promueva el crecimiento, el desarrollo y la productividad dentro de un marco de rendición de cuentas.

Estrategias:

- Proteger las finanzas públicas ante riesgos del entorno macroeconómico.
 - Mejorar la estructura de la deuda, promover el desarrollo del mercado, consolidar el acceso a fuentes de financiamiento y reducir los costos del mismo.
 - Garantizar la implementación adecuada de las medidas de la Reforma Hacendaria para aumentar la capacidad financiera del Estado; para simplificar las disposiciones fiscales y facilitar la incorporación de un mayor número de contribuyentes al padrón fiscal; así como para hacer más equitativa la estructura impositiva.
 - Robustecer el marco institucional relevante para orientar el gasto, los programas y las políticas públicas a elevar y democratizar la productividad.
 - Reingeniería del gasto con un enfoque base cero y el fortalecimiento del presupuesto basado en resultados, promover la transparencia y la rendición de cuentas, y fomentar proyectos de inversión con alto beneficio social, así como contener el gasto en servicios personales y otros gastos de operación.
-

I. PROGRAMA DE FINANZAS PÚBLICAS

En el Paquete Económico para 2016 se identificaron diversos factores que podrían presionar a las finanzas públicas en un entorno de alta volatilidad financiera a nivel internacional, enfrentándose tres retos:

- Avanzar en la estrategia multianual de consolidación fiscal anunciada en 2013 para alcanzar una trayectoria decreciente de la deuda con relación al tamaño de la economía, lo que llevaría a reducir la meta anual para el déficit presupuestario y los requerimientos financieros del sector público (**RFSP**) en 0.5% del producto interno bruto (**PIB**) respecto al presupuesto del año anterior.
- Enfrentar la caída permanente del precio internacional del petróleo y de la plataforma de producción de petróleo en México. Para reducir esta presión, se planteó utilizar un precio del petróleo de 50 dólares por barril para las estimaciones de finanzas públicas, que se aseguraría con coberturas petroleras para los ingresos del Gobierno Federal.
- Un panorama externo complejo y volátil que requeriría un compromiso de finanzas públicas sanas y la implementación oportuna de la agenda de reformas estructurales para seguir diferenciando a México de otras economías emergentes.

CUENTA PÚBLICA 2016

La Reforma Hacendaria, vigente a partir de 2014, fue oportuna y adecuada para fortalecer los ingresos tributarios ante el escenario de menores ingresos petroleros; aun así, en el paquete económico para 2016 el esfuerzo de consolidación fiscal para enfrentar las presiones de finanzas públicas tuvo que apoyarse en reducciones del gasto programable y mejoras en su composición para incrementar su eficiencia. Lo anterior, debido a que no se recurriría a un mayor endeudamiento y no se modificaría el marco fiscal con fines recaudatorios, al mismo tiempo que se enfrentaría un gasto creciente en pensiones, en las participaciones para las entidades federativas como resultado del comportamiento de los ingresos tributarios, y en el mayor costo financiero reflejo del incremento en las tasas de interés.

Adicionalmente, el paquete económico para 2016 planteó refrendar el compromiso de mantener las finanzas públicas sanas con una reforma a la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (**LFPRH**) que establecería un mecanismo para fortalecer la posición financiera del Gobierno Federal y garantizar una reducción de la deuda pública con los ingresos extraordinarios asociados al remanente de operación de Banco de México. También se aprovecharían los recursos por este concepto recibidos en 2015, los cuales fueron depositados en el Fondo de Inversión para Programas y Proyectos de Infraestructura del Gobierno Federal para elevar la disponibilidad de recursos para inversión física presupuestada en 2016.

PROGRAMA DE FINANZAS PÚBLICAS 2016		
Concepto	% del PIB	Variación real anual %
Requerimientos financieros del sector público	-3.5	n. a.
Balance presupuestario	-3.0	n. a.
Balance presupuestario sin inversión del alto impacto	-0.5	n. a.
Balance primario	-0.6	n. a.
Ingresos presupuestarios	21.6	0.2
Tributarios no petroleros	12.5	18.6
Gasto neto pagado	24.6	-1.6
Programable pagado	18.6	-4.7
Gasto neto total	24.8	-1.6
Programable	18.8	-4.7
No programable	6.0	9.5

n. a.: No aplica.

FUENTE: Criterios Generales de Política Económica, Ley de Ingresos y Presupuesto de Egresos de la Federación correspondientes al ejercicio fiscal de 2016.

La meta del balance presupuestario, que excluye hasta 2.5% del PIB de la inversión productiva de alto impacto económico y social de Petróleos Mexicanos (**Pemex**), de la Comisión Federal de Electricidad (**CFE**) y del Gobierno Federal de acuerdo con la Ley de Ingresos de la Federación para 2016 (**LIF2016**), se estableció en 0.5% del PIB. Esta meta fue congruente con la trayectoria de consolidación multianual comprometida y con un nivel de actividad económica que, en su momento, se encontraba por debajo de su nivel potencial. En particular, si bien se esperaba que los ingresos tributarios estarían por encima de su nivel histórico, no llegarían a su nivel potencial dado que la brecha del producto no alcanzaba a cerrarse en el año.

El balance presupuestario, considerando la inversión en proyectos de alto impacto económico y social, se proyectó en 3.0% del PIB. Esta medida suma el balance del Gobierno Federal, el de las entidades de control directo –el Instituto Mexicano del Seguro Social (**IMSS**) y el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales para los Trabajadores del Estado (**ISSSTE**)– y el de las empresas productivas del Estado –Pemex y CFE–. La meta de balance financiero que aprobó el Congreso de la

Unión para Pemex fue un déficit de 0.8% del PIB (149 mil 167 millones de pesos), y para la CFE un superávit de 0.2% del PIB (29 mil 921 millones de pesos). Para los RFSP, de acuerdo con la trayectoria anunciada de consolidación fiscal, se comprometió un objetivo de 3.5% del PIB.

El Congreso de la Unión aprobó la LIF2016 con una estimación de los ingresos presupuestarios equivalente a 21.6% del PIB, monto inferior en 0.4 puntos porcentuales al establecido en la LIF2015, lo que implicaba un crecimiento de 0.2% en términos reales. En su interior, los ingresos tributarios no petroleros se incrementaban en 18.6% real respecto al monto aprobado en la LIF2015, mientras que los ingresos petroleros estimados para 2016 se reducirían en 28.3% en términos reales respecto al monto previsto en la LIF2015.

El Presupuesto de Egresos de la Federación (**PEF**) aprobado para 2016 por la Cámara de Diputados estableció un gasto neto presupuestario pagado equivalente a 24.6% del PIB y menor en 1.6% real al autorizado para el ejercicio anterior. El gasto programable devengado aprobado se ubicó en 18.8% del PIB, inferior en 4.7% real al presupuesto del año anterior. El gasto no programable estimado representaría el 6.0% del PIB aumentando 9.5% en términos reales respecto al presupuesto de 2015; en sus componentes, el pago de participaciones aumentaría 8.4% real, el costo financiero 11.7% real y el pago de Adeudos Fiscales Anteriores (**ADEFAS**), que representaba el 0.3% del gasto neto total, disminuiría 4.2% real. Por último, para el límite máximo del gasto corriente estructural se estableció un objetivo de crecimiento de 2% real.^{1/}

En materia de deuda pública para 2016, se planteó una política flexible que permitiera cubrir las necesidades de financiamiento del Gobierno Federal con bajos costos, considerando un horizonte de largo plazo y un bajo nivel de riesgo. El Congreso de la Unión aprobó un endeudamiento interno neto del Gobierno Federal hasta por 535 mil millones de pesos, así como un endeudamiento externo neto del sector público de hasta 6 mil millones de dólares. Para Pemex y sus empresas productivas subsidiarias y la CFE, se aprobó un endeudamiento neto interno de hasta 110.5 y 12.5 mil millones de pesos, respectivamente, y un monto de endeudamiento neto externo de hasta 8.5 mil millones de dólares para el primero y nulo para el segundo.

II. PRINCIPALES INDICADORES DE LA POSTURA FISCAL

A. BALANCE PRESUPUESTARIO Y AHORRO PÚBLICO

Durante 2016 a través de diversas medidas se mitigaron los efectos sobre las finanzas públicas de la caída de los precios del petróleo –que desde principios del año fue mayor a la prevista originalmente– sobre la trayectoria anual de consolidación fiscal y la implementación de la reforma energética en Pemex, sin recurrir al endeudamiento o a mayores impuestos:

- El sector público implementó una contención al gasto programable por alrededor de 164 mil millones de pesos, adicionales al menor gasto que ya se había previsto en el PEF 2016.
- El uso responsable del remanente de operación del Banco de México, por 239 mil 94 millones de pesos, en cumplimiento de la LFPRH: el 70% se destinó a disminuir la deuda pública y el 30% a la adquisición de activos financieros para mejorar la posición financiera del sector público federal.

1/ El gasto corriente estructural se define en el Artículo 2, Fracción XXIV Bis, de la LFPRH como el gasto público menos 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. El Límite Máximo del Gasto Corriente Estructural se estableció para fortalecer el control del gasto y su crecimiento real para 2016 quedó señalado en el Artículo Tercero Transitorio del Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la LFPRH, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 24 de enero de 2014.

- El apoyo a Pemex para fortalecer su posición financiera, por 73.5 mil millones de pesos, mediante una aportación patrimonial por 26.5 mil millones de pesos y el intercambio por títulos del Gobierno Federal de 47 mil millones de pesos para el pago de pensiones y jubilaciones durante 2016. Además, se modificó el régimen fiscal de la empresa para reducir el pago de derechos de Pemex.
- La aportación del Gobierno Federal a Pemex y CFE para sus sistemas de pensiones por 295.3 mil millones de pesos en 2016,^{2/} condicionado a un ahorro de igual monto en sus obligaciones pensionarias. Con las reformas a sus sistemas de pensiones y los apoyos en 2015 y 2016, el sector público en su conjunto logró un ahorro de 345 mil 311 millones de pesos, y Pemex y CFE mejoraron su patrimonio en el doble de este monto.
- En agosto de 2016, como resultado de estas medidas, así como de la evolución del ingreso y del gasto fue posible revisar a la baja la estimación de los RFSP para el año, de 3.5 a 3.0% del PIB.

Con ello se cumplieron las metas fiscales y se refrendó el compromiso del Gobierno de la República con finanzas públicas sanas y con la trayectoria de consolidación fiscal. Así, en 2016, los RFSP se ubicaron en 2.9% del PIB, nivel inferior a la meta original de 3.5% del PIB y a la revisión de la meta de 3.0% del PIB. Respecto a la cifra observada en 2015, los RFSP disminuyeron 1.2 puntos porcentuales del PIB. Los RFSP primarios registraron un superávit de 0.5% del PIB, cifra superior en 1.6 puntos porcentuales respecto al déficit primario de 2015.

El déficit presupuestario se ubicó en 2.6% del PIB, cifra inferior al 3.0% estimado originalmente y al 2.9% de la estimación revisada para 2016. Al excluir la inversión de alto impacto económico y social para evaluar la meta del equilibrio presupuestario, se registró un déficit de 0.1% del PIB, menor al 0.5% del PIB establecido como meta original.

El balance primario presentó un déficit de 0.1% del PIB, monto inferior con respecto a lo previsto originalmente de 0.5% del PIB y en 1.1% del PIB con respecto al registrado en 2015.

Por su parte, el ahorro corriente del sector público federal fue de 3.0% del PIB, superior al del año anterior en 1.8 puntos porcentuales del PIB y al previsto en el presupuesto en 2.2 puntos porcentuales. Esto se debe, en buena medida, al entero del remanente de operación del Banco de México por 239 mil 94 millones de pesos en 2016.

Por último, Pemex registró un déficit financiero de 101 mil 660 millones de pesos y la CFE un superávit de 161 mil 103 millones de pesos, ambos resultados dentro de los límites establecidos para 2016.

B. INGRESOS

Los ingresos presupuestarios del sector público durante 2016 se ubicaron en 24.8% del PIB, 4 billones 845 mil 530.3 millones de pesos, cifra superior en 16.6% a la prevista originalmente y en 8.6% real a la registrada en 2015. Si se excluye en ambos años el entero del remanente de operación del Banco de México y los ingresos asociados a las aportaciones patrimoniales del Gobierno Federal a Pemex y CFE, los ingresos fueron superiores a lo previsto en 3.1% e inferiores a lo registrado el año anterior en 0.9% real.

La evolución de los principales rubros de ingresos fue la siguiente:

2/ Estos apoyos del Gobierno Federal son operaciones compensadas que no aumentan los RFSP, pero se reflejan en un incremento del gasto y del nivel de deuda al sustituir del pasivo una provisión que ya se había registrado en el pasado, pero no tenía naturaleza de deuda, por un pasivo que ahora tiene naturaleza de deuda.

- Los ingresos tributarios fueron superiores a lo previsto en la LIF2016 en 12.8% y a lo registrado el año anterior en 10.0% real. Como proporción del PIB, aumentaron 0.9 puntos porcentuales al pasar de 13.0% en 2015 a 13.9% en 2016.
- Los ingresos no tributarios del Gobierno Federal fueron superiores en 161.6% a lo estimado en la LIF2016 y se incrementaron 29.4% real con respecto a 2015 debido, principalmente, al remanente de operación del Banco de México y a los ingresos derivados de la cobertura petrolera.
- Los ingresos propios de las entidades de control directo (IMSS e ISSSTE) fueron superiores en 3.1% a los previstos originalmente y en 0.1% en términos reales respecto a 2015.
- Si se excluyen los ingresos derivados de las aportaciones patrimoniales del Gobierno Federal a Pemex –que se compensan en el gasto por el mismo monto– los ingresos petroleros disminuyeron 28.9% respecto al original y 23.3% real con relación a 2015, debido a la reducción en el precio promedio de exportación de la mezcla mexicana de petróleo en los mercados internacionales y a la disminución en la plataforma de producción de crudo.
- Los ingresos propios de la CFE, excluyendo los ingresos derivados de las aportaciones patrimoniales del Gobierno Federal, fueron inferiores en 3.6% respecto a la LIF2016 y 3.5% en términos reales respecto a 2015.

C. GASTO

En 2016 el gasto neto presupuestario pagado ascendió a 5 billones 344 mil 408 millones de pesos, equivalente a 27.4% del PIB y superior en 12.9% respecto al presupuesto aprobado y 4.6% real a lo registrado el año anterior. La evolución del gasto neto presupuestario pagado se explica por lo siguiente:

- El costo financiero fue superior 2.4% a lo aprobado y 10.8% real a lo registrado el año anterior, lo que se explica por la evolución del tipo de cambio y las tasas de interés.
- Las participaciones a las entidades federativas fueron superiores al presupuesto en 2.2% y a lo observado el año anterior en 5.4% real, resultado de la evolución positiva de la recaudación tributaria.
- El gasto programable fue mayor respecto al presupuesto aprobado en 16.2% y al monto ejercido el año anterior en 4.0% real debido, principalmente, a las aportaciones para Pemex, CFE y el Fondo de Estabilización de los Ingresos Presupuestarios (**FEIP**), por 367 mil 39 millones de pesos, previstas en el marco normativo.

El gasto neto pagado, que excluye la inversión financiera, el pago de pensiones, las participaciones y el costo financiero, es un indicador que refleja el esfuerzo fiscal realizado. Este gasto disminuyó 4.9% real respecto a lo registrado el año anterior como resultado de las medidas en materia de gasto realizadas en 2016, dentro de las que destaca el ajuste de gasto público por 164 mil millones de pesos. En este mismo sentido, el gasto corriente estructural, sin incluir a Pemex y CFE, fue inferior en más de 4% en términos reales respecto al año anterior, resultado que contrasta con el límite de crecimiento del gasto corriente estructural para 2016 de +2% real que señala la LFPRH.

D. DEUDA PÚBLICA

Al cierre de 2016, el saldo de la deuda neta del sector público federal, que incluye la deuda neta del Gobierno Federal, de las empresas productivas del Estado y de la banca de desarrollo, se ubicó en 46.8% del PIB. Conforme a la estrategia trazada, 62% del total correspondió a la deuda interna y 38% a la deuda externa.

Por su parte, el saldo histórico de los RFSP se ubicó en 47.3% del PIB, 2 puntos porcentuales más que lo registrado el año anterior debido, en buena medida, a la reexpresión de las obligaciones en dólares.

CUENTA PÚBLICA 2016

EVOLUCIÓN DE LAS FINANZAS PÚBLICAS, 2015-2016 (Millones de pesos)						
Concepto	2 0 1 5 Observado	2 0 1 6				Variación real *
		Aprobado	Observado	Diferencia		
				Absoluta	%	
Balance presupuestario sin inversión productiva	-165,742.6	-96,703.2	-10,811.6	85,891.6	-88.8	-93.8
Inversión productiva ^{1/}	453,392.7	480,488.9	488,066.3	7,577.4	1.6	2.9
Balance presupuestario	-619,135.3	-577,192.0	-498,877.9	78,314.1	-13.6	-23.0
Ingresos presupuestarios	4,266,989.5	4,154,633.4	4,845,530.3	690,896.9	16.6	8.6
Gobierno Federal ^{2/}	3,180,071.2	3,102,440.3	3,571,281.2	468,840.9	15.1	7.4
Empresas productivas del Estado	772,777.8	712,933.5	945,345.1	232,411.6	32.6	17.0
Entidades de control directo ^{3/}	314,140.5	339,259.6	328,904.0	-10,355.6	-3.1	0.1
Gasto neto presupuestario pagado	4,886,124.8	4,731,825.4	5,344,408.2	612,582.8	12.9	4.6
+ Diferimiento de pagos	31,122.6	32,048.6	33,441.4	1,392.8	4.3	2.7
Gasto Neto Total	4,917,247.4	4,763,874.0	5,377,849.6	613,975.6	12.9	4.6
Gasto programable ^{4/}	3,853,981.9	3,606,705.6	4,190,237.6	583,532.0	16.2	4.0
Gasto no programable ^{2/}	1,063,265.5	1,157,168.4	1,187,612.0	30,443.6	2.6	6.8
Balance primario	-210,848.2	-114,819.5	-25,858.2	88,961.4	-77.5	-88.3
Costo financiero de la deuda ^{2/}	408,287.2	462,372.5	473,019.7	10,647.2	2.3	10.8

* Deflactado con el índice de precios implícito del PIB.

1/ Excluye la inversión del Gobierno Federal y de las Empresas Productivas del Estado hasta por un monto equivalente a 2.5% del PIB, de acuerdo con lo establecido en la Ley de Ingresos de la Federación para 2015.

2/ En observado 2015 y 2016 excluye 6,948.1 y 11,831.5 millones de pesos, respectivamente, por concepto de intereses compensados.

3/ Excluye aportaciones del Gobierno Federal al ISSSTE.

4/ Excluye subsidios y transferencias del Gobierno Federal a las Entidades de Control Directo y Empresas Productivas del Estado, así como Aportaciones al ISSSTE.

Observado: Considera el ingreso recaudado y el gasto pagado.

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

FUENTE: Aprobado, PEF 2016; registrado 2015 y 2016, poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, Órganos Autónomos, y entidades de control directo y empresas productivas del Estado.

CUENTA PÚBLICA 2016

BALANCE PRESUPUESTARIO DEL SECTOR PÚBLICO, 2015-2016 (Millones de pesos)						
Concepto	2015 Observado	2016		Diferencia		Variación real *
		Aprobado	Observado	Absoluta	%	%
<u>CUENTA CORRIENTE</u>						
Ingresos ^{1/}	3,529,262.1	3,475,858.3	4,062,107.5	586,249.2	16.9	10.0
Gastos ^{2/}	2,724,608.4	2,718,948.2	2,820,562.0	101,613.7	3.7	-1.0
Pensiones y Jubilaciones	588,886.8	611,261.1	649,499.5	38,238.4	6.3	5.5
Ahorro corriente	215,766.9	145,649.0	592,046.0	446,397.0	306.5	162.3
<u>CUENTA DE CAPITAL</u>						
Ingresos	108,597.1	27.8	89,645.2	89,617.4	n. s.	-21.1
Gastos	948,773.9	738,868.8	1,193,195.8	454,327.0	61.5	20.2
Déficit de capital	-840,176.8	-738,841.0	-1,103,550.6	-364,709.6	49.4	25.6
<u>Menos:</u>						
ADEFAS	25,848.0	16,048.6	20,814.7	4,766.1	29.7	-23.0
<u>Más:</u>						
Diferimiento de Pagos	31,122.6	32,048.6	33,441.4	1,392.8	4.3	2.7
BALANCE PRESUPUESTARIO	-619,135.3	-577,192.0	-498,877.9	78,314.1	-13.6	-23.0

* Deflactado con el índice de precios implícito del PIB.

1/ Excluye aportaciones del Gobierno Federal al ISSSTE, así como las participaciones a las entidades federativas.

2/ Incluye Pensiones y Jubilaciones, así como costo financiero. Excluye las participaciones a las entidades federativas.

Observado: Considera el ingreso recaudado y el gasto pagado.

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

FUENTE: Aprobado, PEF 2016; Observado 2015 y 2016, poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, Órganos Autónomos, entidades de control directo y empresas productivas del Estado.