

CUENTA PÚBLICA 2018

Postura Fiscal



SHCP

SECRETARÍA DE HACIENDA
Y CRÉDITO PÚBLICO

POSTURA FISCAL

Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018

Meta Nacional: México Próspero

Política Fiscal para 2018

Objetivos:

- Ejercer una política fiscal responsable que fomente el desarrollo económico.
- Contar con un sistema hacendario que genere más recursos, que sea más simple y 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.
 - Fortalecer 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 incrementar la capacidad financiera del Estado.
 - Adoptar plenamente las medidas de la Reforma Hacendaria orientadas a simplificar las disposiciones fiscales, facilitar la incorporación de un mayor número de contribuyentes al padrón fiscal y fomentar la formalidad.
 - Consolidar el esfuerzo de reingeniería del gasto público.
 - Contención del gasto destinado a servicios personales y reducción del gasto de operación administrativo.
 - Fomentar los proyectos de inversión con alto beneficio social, mediante nuevos esquemas de inversión como los de Asociación Público Privada.
 - Coadyuvar a una mejora en las finanzas de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal.
-

I. Programa de Finanzas Públicas

El Paquete Económico para 2018 se sustentó sobre dos pilares: la estabilidad de las finanzas públicas y la certidumbre tributaria. La culminación de la trayectoria de consolidación fiscal comprometida en 2013, fue ratificada en 2018 al establecer una meta de 2.5% del producto interno bruto (**PIB**) para los Requerimientos Financieros del Sector Público^{1/} (**RFSP**), cifra inferior en 0.4% del PIB a la presentada en el Paquete Económico para 2017.^{2/}

Para el balance presupuestario sin inversión, se estableció como meta un nivel de equilibrio, mientras que para el balance presupuestario se estimó un déficit de 2.0% del PIB y para el balance primario un superávit de 0.8% del PIB. El déficit financiero de Petróleos Mexicanos (**Pemex**) se estableció en un máximo de 79.4 mil millones de pesos y el superávit de la Comisión Federal de Electricidad (**CFE**) en un monto de 18.0 mil millones de pesos.

La Iniciativa de Ley de Ingresos de la Federación para el ejercicio fiscal de 2018 refrendaron por cuarto año consecutivo los compromisos establecidos en el Acuerdo de Certidumbre Tributaria, donde se estableció que hasta 2018 no se propondrían nuevos impuestos, no se aumentarían las tasas de los impuestos existentes, ni se reducirían o eliminarían los beneficios fiscales ni las exenciones existentes. En congruencia con lo anterior, el Honorable Congreso de la Unión aprobó la Ley de Ingresos de la Federación para el ejercicio fiscal 2018 (**LIF2018**) con una estimación de los ingresos presupuestarios equivalente a 20.9% del PIB, superior en 0.6 puntos porcentuales al establecido en la LIF2017, lo que implicaba un crecimiento de 4.6% en términos reales. Los ingresos tributarios no petroleros se estimaron en 13.0% del PIB, 3.0% en términos reales mayor que el monto aprobado en la LIF2017, y los ingresos petroleros se estimaron en 3.9% del PIB, 6.7% real mayor respecto a la LIF2017.

Con base en los ingresos estimados en la LIF2018 y el déficit público, el Presupuesto de Egresos de la Federación aprobado para 2018 (**PEF2018**) por la Cámara de Diputados estableció un gasto neto presupuestario pagado equivalente a 23.0% del PIB, mayor en 3.1% real al autorizado para el ejercicio anterior. El gasto programable devengado aprobado se ubicó en 16.7% del PIB, superior en 2.2% real al presupuesto del año anterior. El gasto no programable aprobado fue de 6.5% del PIB, mayor en 5.3% en términos reales respecto al presupuesto de 2017, derivado de los incrementos en el pago de las participaciones a estados y municipios de 4.3% real, y del costo financiero de 7.9% real. Para el límite máximo del gasto corriente estructural se estableció un objetivo de 2,610.9 mil millones de pesos.^{3/} La política de gasto se orientó en los siguientes elementos: a) privilegiar programas que contribuyen a la reducción de la pobreza a través de la disminución de las carencias sociales, así como al incremento del acceso efectivo a los derechos sociales, b) la reducción del gasto corriente en los Ramos Administrativos, c) priorizar la

^{1/} Los RFSP miden la diferencia entre los ingresos y los gastos distintos de la adquisición neta de pasivos y activos financieros, incluyendo las actividades del sector privado y social cuando actúan por cuenta del Gobierno Federal o de las entidades. Esta medida incluye un ajuste por los ingresos derivados de la venta neta de activos financieros y por la adquisición neta de pasivos distintos a la deuda pública. Ello en línea con las adecuaciones a la LFPRH realizadas en 2014 y las guías internacionales en la materia.

^{2/} La información como proporción del PIB que se presenta en esta sección se elaboró con el PIB estimado en los Criterios Generales de Política Económica para el ejercicio fiscal 2018 (**CGPE2018**) base 2008, con el fin de reflejar la perspectiva que se tenía cuando se aprobó el Paquete Económico.

^{3/} El gasto corriente estructural se define en el artículo 2, Fracción XXIV Bis, de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (**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 y su límite máximo debe crecer a una tasa menor a la del PIB potencial.

inversión productiva sobre la administrativa, y d) sentar las bases para la elaboración de un presupuesto basado en los indicadores de los Objetivos de Desarrollo Sostenible acordados por los países miembros de la Organización de las Naciones Unidas.

La política de crédito público se orientó a mantener un portafolio de pasivos sólidos y mejorar el perfil de vencimientos de la deuda. En línea con lo anterior, el techo de endeudamiento neto interno del Gobierno Federal fue de 470 mil millones de pesos y el techo de endeudamiento neto externo del sector público se estableció en 5 mil 500 millones de dólares. Por su parte, se autorizaron techos de endeudamiento interno neto de 30 mil millones de pesos y de endeudamiento externo neto por 6 mil 183 millones de dólares para Pemex y sus empresas productivas subsidiarias, mientras que para la CFE y sus empresas productivas subsidiarias su techo de endeudamiento interno neto se estableció en 3 mil 286 millones de pesos y el techo de endeudamiento externo neto en 348 millones de dólares.

CUENTA PÚBLICA 2018

PROGRAMA DE FINANZAS PÚBLICAS 2018 */

| Concepto | % del PIB | | Variación real anual % respecto al aprobado 2017 | |
|--|--|-------------------------------------|--|---|
| | Con PIB estimado CGPE 2018 (base 2008) | Con PIB Observado (base 2013) | Deflactor del PIB estimado CGPE 2018 (base 2008) | Deflactor del PIB Observado (base 2013) |
| Requerimientos financieros del sector público | -2.5 | -2.4 | n.a. | n.a. |
| Balance presupuestario | -2.0 | -2.0 | n.a. | n.a. |
| Balance presupuestario sin inversión^{1/} | 0.0 | 0.0 | n.a. | n.a. |
| Balance primario | 0.8 | 0.8 | 121.3 | 120.2 |
| Ingresos presupuestarios | 20.9 | 20.3 | 4.6 | 4.1 |
| Petroleros | 3.9 | 3.7 | 6.7 | 6.2 |
| No petroleros | 17.1 | 16.6 | 4.1 | 3.6 |
| Gobierno Federal | 13.7 | 13.3 | 3.8 | 3.3 |
| Tributarios | 13.0 | 12.6 | 3.0 | 2.5 |
| No tributarios | 0.7 | 0.7 | 18.5 | 17.9 |
| Organismos y empresas | 3.4 | 3.3 | 5.5 | 5.0 |
| Gasto neto pagado | 23.0 | 22.3 | 3.1 | 2.6 |
| Programable pagado | 16.5 | 16.0 | 2.2 | 1.8 |
| Gasto neto total | 23.1 | 22.4 | 3.1 | 2.6 |
| Programable | 16.7 | 16.2 | 2.2 | 1.7 |
| No programable | 6.5 | 6.3 | 5.3 | 4.8 |
| Participaciones | 3.6 | 3.4 | 4.3 | 3.8 |
| Costo financiero | 2.8 | 2.8 | 7.9 | 7.4 |
| Adeudos de Ejercicios Fiscales Anteriores (ADEFAS) | 0.1 | 0.1 | -30.2 | -30.6 |

n. a.: No aplica.

*/ Para fines de comparación con otros apartados del documento por el cambio de base del PIB, las cifras se presentan como proporción del PIB aprobado base 2008 y observado base 2013. Asimismo, para la variación real se presenta con el deflactor del PIB aprobado base 2008 y del deflactor del PIB observado base 2013.

^{1/} Excluye hasta el 2% del PIB de la inversión física del Gobierno Federal y las Empresas Productivas del Estado de acuerdo con el artículo 1 de la LIF2018.

FUENTE: Criterios Generales de Política Económica, Ley de Ingresos y Presupuesto de Egresos de la Federación correspondientes al ejercicio fiscal de 2018.

II. Principales Indicadores de la Postura Fiscal

1. Balance presupuestario y ahorro público

En 2018 se cumplieron las metas de balance público aprobadas por el Honorable Congreso de la Unión. Los Requerimientos Financieros del Sector Público (RFSP), la medida más amplia y robusta de balance del Sector Público Federal, registraron un déficit de 547 mil 651 millones de pesos (2.3% del PIB), menor al monto observado en 2017 de 554 mil 689 millones de pesos (2.5% del PIB) sin considerar el entero del remanente de operación del Banco de México (**ROBM**) y a la meta de 2.5% del PIB presentada en los Criterios Generales de Política Económica de 2018.

Durante 2018, el Sector Público Presupuestario presentó un déficit de 466 mil 127 millones de pesos (2.0% del PIB), monto inferior en 557 millones de pesos al proyectado originalmente de 466 mil 684 millones de pesos (2.0% del PIB). Respecto a 2017 el mayor déficit público se explica porque en ese año el balance público se vio beneficiado por el efecto del entero del remanente de operación del Banco de México (ROBM) por 321 mil 653 millones de pesos, lo que permitió que el déficit fuera de 231 mil 763 millones de pesos (1.1% del PIB).

En 2018, el balance primario del Sector Público, definido como la diferencia entre los ingresos y los gastos distintos del costo financiero, registró un superávit de 148 mil 914 millones de pesos (0.6% del PIB), menor al previsto originalmente de 180 mil 795 millones de pesos (0.8% del PIB) debido a que el costo financiero se ubicó por debajo de lo originalmente previsto. El superávit primario en 2018 fue menor al de 2017 de 1.4% del PIB por el entero del ROBM.

Al excluir del balance público hasta el 2% del PIB de la inversión del Gobierno Federal y de las Empresas Productivas del Estado (**EPE**) para evaluar la meta anual del balance equivalente a 0.0% del PIB, se obtiene un superávit de 4 mil 728 millones de pesos (0.0% del PIB).

En la composición del déficit público, el Gobierno Federal y las EPE (Pemex y CFE) registraron un déficit de 484 mil 948 millones de pesos y 43 mil 672 millones de pesos, respectivamente, en tanto que los organismos de control presupuestario directo (IMSS e ISSSTE) reportaron un superávit por 62 mil 492 millones de pesos.

Por su parte, el ahorro corriente del Sector Público Federal fue de 1.1% del PIB, superior al previsto en el PEF2018 en 0.4 puntos porcentuales. Esto se debe, en buena medida, al ahorro de los recursos derivados del entero del ROBM y de parte de los ingresos excedentes, de acuerdo con lo señalado en la LFPRH.

2. Ingresos

Los ingresos presupuestarios del Sector Público durante 2018 se ubicaron en 5 billones 115 mil 111 millones de pesos (21.7% del PIB), monto superior en 336 mil 820 millones de pesos a lo previsto en la LIF2018 (7.0%). A su interior, los ingresos tributarios fueron superiores en 104 mil 864 millones de pesos; los petroleros, en 98 mil 233 millones de pesos; los no tributarios, en 96 mil 891 millones de pesos; y los de la CFE y las entidades de control presupuestario directo, en 36 mil 831 millones de pesos.

Los ingresos presupuestarios del sector público durante 2018 fueron mayores en 5.0% real a los registrados en 2017, si se excluye el entero del ROBM. La evolución de los principales rubros de ingresos fue la siguiente:

- Los ingresos petroleros aumentaron 12.3% real debido al incremento en el precio promedio de exportación de la mezcla mexicana de petróleo, efecto que se contrarrestó parcialmente por la disminución en la producción de petróleo.

- Los ingresos propios del IMSS y el ISSSTE fueron superiores en 4.5% en términos reales, por mayores contribuciones al IMSS e ingresos diversos.
- Los ingresos propios de la CFE aumentaron en 8.5% real debido a los ingresos por la colocación de la Fibra E. Al excluir los recursos por la colocación de la Fibra E, los ingresos propios de la CFE disminuyen 4.1% real.
- Los ingresos tributarios no petroleros fueron superiores en 1.9% real a los de 2017. Excluyendo los IEPS a combustibles, el incremento de la recaudación tributaria fue de 3.5% real. A su interior, destacan los crecimientos en términos reales de los impuestos al valor agregado, de importaciones y sobre la renta de 7.3%, 18.9% y 0.6%, respectivamente.
- Los ingresos no tributarios del Gobierno Federal fueron superiores en 13.4% real a los del año previo, excluyendo el ROBM.

3. Gasto

En 2018 el gasto neto presupuestario pagado ascendió 5 billones 581 mil 238 millones de pesos (23.7% del PIB), nivel superior en 6.4% respecto al presupuesto aprobado y mayor en 2.3% real a lo registrado el año anterior. El mayor gasto respecto a lo aprobado se sustenta, fundamentalmente en ingresos adicionales a los previstos en la LIF2018 cuyo destino se determina en la LFPRH, sin poner en riesgo el cumplimiento de los objetivos fiscales para el año:

- De acuerdo con la Ley de Coordinación Fiscal se pagaron mayores participaciones a los estados y municipios respecto al programa original por 32 mil 114 millones de pesos, en línea con una mayor recaudación federal participable respecto a la prevista en LIF2018.
- Con base en el artículo 19, fracciones I y IV, y 93 de la LFPRH, los ingresos excedentes que no cuenten con destino específico se podrán destinar a cubrir mayor gasto no programable, a atender desastres naturales y al incremento en los apoyos a cubrir tarifas eléctricas respecto a lo aprobado en el PEF2018, así como a los fondos de estabilización y ahorro. En 2018 se canalizaron recursos por: 31 mil 226 millones de pesos para apoyar las tarifas eléctricas, 8 mil 825 millones de pesos para atender desastres naturales, 28 mil millones de pesos al Fondo de Estabilización de los Ingresos Presupuestarios (FEIP), 10 mil 769 millones de pesos al Fondo de Estabilización de los Ingresos en las Entidades Federativas (FEIEF) y 4 mil 308 millones de pesos al Fideicomiso para la Infraestructura en los Estados (FIES).
- Con base en el artículo 19, fracción III, de la LFPRH, los ingresos adicionales a los estimados en la Ley de Ingresos para la CFE de 31 mil 226 millones de pesos, en buena medida asociados a mayores tarifas eléctricas vinculadas al costo de producción, se canalizaron a cubrir el mayor costo de generación de electricidad.
- Por último, con base en el artículo 19, fracción II, de la LFPRH, los ingresos que tienen destino específico por disposición expresa de una ley de carácter fiscal o que contaron con autorización de la SHCP se canalizaron a las entidades y dependencias que los generaron.

El gasto programable fue superior en 7.6% respecto al presupuesto aprobado y menor en 1.2% real con relación a 2017, mientras que el gasto no programable fue superior en 3.0% respecto a lo aprobado y mayor en 9.0% real a lo registrado el año anterior. El gasto corriente estructural ascendió a 2 billones 324 mil 108 millones de pesos y disminuyó en 0.5% real respecto a lo registrado en 2017, asimismo se ubica por debajo del límite máximo estimado para 2018 para este indicador en 286 mil 801 millones de pesos.

4. Deuda pública

En congruencia con lo anterior, se mantuvo la trayectoria decreciente de la deuda pública como proporción del PIB. El Saldo Histórico de los Requerimientos Financieros del Sector Público (SHRFSP) al finalizar 2018 fue de 44.8% del PIB, cifra menor a la establecida en los CGPE2018 de 45.3% del PIB y a lo registrado en 2017 de 45.8% del PIB. Por su parte, 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 46.0% del PIB, mismo nivel al registrado el año anterior. Del saldo de la deuda pública, 63.4% del total correspondió a la deuda interna y 36.6% a la deuda externa.

CUENTA PÚBLICA 2018

EVOLUCIÓN DE LAS FINANZAS PÚBLICAS, 2017-2018

(Millones de pesos)

| Concepto | 2017 Observado ^{1/} | 2018 | | | | Variación real * % |
|--|---------------------------------|--------------------|-------------------------|------------------|--------------|--------------------------|
| | | Aprobado | Observado ^{1/} | Diferencia | | |
| | | | | Absoluta | % | |
| Balance presupuestario sin inversión productiva | 117,270.3 | 0.0 | 4,727.7 | 4,727.7 | n.a. | -96.2 |
| Inversión productiva ^{2/} | 349,033.2 | 466,684.4 | 470,854.7 | 4,170.3 | 0.9 | 28.1 |
| Balance presupuestario | -231,762.9 | -466,684.4 | -466,127.1 | 557.3 | n.s. | n.s. |
| Ingresos presupuestarios | 4,947,608.3 | 4,778,291.5 | 5,115,111.1 | 336,819.6 | 7.0 | -1.8 |
| Gobierno Federal | 3,838,070.3 | 3,584,918.4 | 3,871,626.9 | 286,708.5 | 8.0 | -4.2 |
| Empresas productivas del Estado | 747,688.0 | 804,126.8 | 845,457.2 | 41,330.4 | 5.1 | 7.4 |
| Entidades de control directo ^{3/} | 361,850.1 | 389,246.3 | 398,027.0 | 8,780.7 | 2.3 | 4.5 |
| Gasto neto presupuestario pagado | 5,179,371.2 | 5,244,975.9 | 5,581,238.2 | 336,262.3 | 6.4 | 2.3 |
| + Diferimiento de pagos | 76,496.3 | 34,691.1 | 30,321.0 | -4,370.1 | -12.6 | -62.4 |
| Gasto Neto Total | 5,255,867.6 | 5,279,667.0 | 5,611,559.1 | 331,892.1 | 6.3 | 1.4 |
| Gasto programable ^{4/} | 3,931,021.6 | 3,803,164.5 | 4,091,257.3 | 288,092.9 | 7.6 | -1.2 |
| Gasto no programable ^{5/} | 1,324,846.0 | 1,476,502.5 | 1,520,301.8 | 43,799.2 | 3.0 | 9.0 |
| Balance primario | 301,352.3 | 180,795.4 | 148,913.5 | -31,881.9 | -17.6 | -53.1 |
| Costo financiero de la deuda ^{5/} | 533,115.2 | 647,479.8 | 615,040.6 | -32,439.2 | -5.0 | 9.6 |

* Deflactado con el índice de precios implícitos del PIB.

1/ En el ingreso se refiere al recaudado y en el gasto al ejercido.

2/ Excluye la inversión del Gobierno Federal y de las empresas productivas del Estado hasta por un monto equivalente a 2.5% y 2.0% del PIB, de acuerdo con lo establecido en la Ley de Ingresos de la Federación para 2017 y 2018.

3/ Excluye subsidios y transferencias del Gobierno Federal a las entidades de control directo y empresas productivas del Estado, así como Aportaciones al ISSSTE.

4/ Excluye aportaciones del Gobierno Federal al ISSSTE.

5/ En observado 2017 y 2018 excluye 32,513.4 y 23,945.0 millones de pesos, respectivamente, por concepto de intereses compensados.

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

n.s. No significativo.

n.a. No aplica.

FUENTE: Aprobado, Presupuesto de Egresos de la Federación 2018; observado 2017 y 2018, poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, Órganos Autónomos, y entidades de control directo y empresas productivas del Estado.

CUENTA PÚBLICA 2018

BALANCE PRESUPUESTARIO DEL SECTOR PÚBLICO, 2017-2018

(Millones de pesos)

| Concepto | 2017 Observado ^{1/} | 2018 | | | | Variación real * |
|---|---------------------------------|-------------------|-------------------------|------------------|-------------|---------------------|
| | | Aprobado | Observado ^{1/} | Diferencia | | |
| | | | | Absoluta | % | |
| Cuenta corriente | | | | | | |
| Ingresos ^{2/} | 4,131,907.6 | 3,959,909.0 | 4,223,252.8 | 263,343.8 | 6.7 | -2.9 |
| Gastos ^{3/} | 2,919,595.3 | 3,013,017.3 | 3,182,470.5 | 169,453.3 | 5.6 | 3.5 |
| Pensiones y Jubilaciones | 706,118.2 | 793,734.3 | 792,600.6 | -1,133.7 | -0.1 | 6.6 |
| Ahorro corriente | 506,194.1 | 153,157.4 | 248,181.6 | 95,024.2 | 62.0 | -53.4 |
| Cuenta de capital | | | | | | |
| Ingresos | 43,283.2 | 6,450.9 | 47,813.1 | 41,362.2 | -0- | 4.9 |
| Gastos | 838,423.3 | 643,892.7 | 731,226.8 | 87,334.1 | 13.6 | -17.2 |
| Déficit de capital | -795,140.1 | -637,441.8 | -683,413.6 | -45,971.8 | n.s. | n.s. |
| Menos: | | | | | | |
| Adeudos de Ejercicios Fiscales Anteriores | 19,313.2 | 17,091.1 | 61,216.0 | 44,124.9 | 258.2 | 201.0 |
| Más: | | | | | | |
| Diferimiento de Pagos | 76,496.3 | 34,691.1 | 30,321.0 | -4,370.1 | -12.6 | -62.4 |
| Balance presupuestario | -231,762.9 | -466,684.4 | -466,127.1 | 557.3 | n.s. | n.s. |

* Deflactado con el índice de precios implícitos del PIB.

1/ En el ingreso se refiere al recaudado y en el gasto al ejercido.

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

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

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

n.s. No significativo.

-o- Corresponde a porcentaje mayor a 500%.

FUENTE: Aprobado, PEF 2018; Observado 2017 y 2018, poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, Órganos Autónomos, entidades de control directo y empresas productivas del Estado.