

CUENTA PÚBLICA 2021



HACIENDA

SECRETARÍA DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO

Postura Fiscal



2022 *Ricardo Flores*
Año de Magón

PRECURSOR DE LA REVOLUCIÓN MEXICANA

POSTURA FISCAL

Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024

Eje: Economía.

Política económica en 2021

Objetivos:

- Fortalecer los fundamentos macroeconómicos para promover la estabilidad, el crecimiento económico equitativo y el bienestar de la población.
- Fortalecer el sistema tributario para que sea más progresivo y equitativo, a la vez que se incremente la recaudación.
- Fomentar una mejor asignación de los recursos públicos federales destinados a gasto corriente y de inversión, para que las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal los orienten a acciones que permitan generar condiciones para impulsar el desarrollo del país, priorizando beneficiar a la población más desfavorecida.
- Mejorar la coordinación fiscal entre los tres órdenes de gobierno con la finalidad de promover finanzas públicas subnacionales sanas y sostenibles.

Estrategias:

- Fortalecer las finanzas públicas a través de mejoras al marco fiscal que permitan mantener finanzas públicas estables, que contribuyan a la estabilidad macroeconómica de largo plazo, y que permitan hacer frente a las fluctuaciones del ciclo económico.
 - Cubrir las necesidades de financiamiento del Gobierno Federal manteniendo un nivel de costo y riesgo adecuado dadas las características de las finanzas públicas del país.
 - Mejorar el perfil de vencimientos de la deuda y sus características de costo y riesgo.
 - Impulsar mejoras al marco tributario, así como detectar y combatir oportunamente conductas fiscales ilegales para asegurar que la población contribuya de forma equitativa al financiamiento del desarrollo.
 - Promover un sistema impositivo justo, progresivo y que minimice las distorsiones en precios relativos para lograr una distribución más equitativa de la carga fiscal entre contribuyentes.
 - Establecer los mecanismos que permitan el ejercicio de los recursos públicos con criterios de eficiencia, los cuales aseguren la generación de ahorros presupuestarios sin comprometer los objetivos contenidos en el Plan Nacional de Desarrollo ni las metas institucionales.
 - Incrementar la calidad y eficiencia del gasto en la Administración Pública Federal con base en los resultados de las acciones de seguimiento, monitoreo y evaluación de los programas presupuestarios.
 - Mejorar la coordinación fiscal e impulsar una mayor corresponsabilidad entre los tres órdenes de gobierno, orientada al logro de objetivos en materia de ingreso, gasto y deuda pública.
-

I. Programa de finanzas públicas

El Paquete Económico para el ejercicio fiscal 2021 dio prioridad a tres objetivos: (1) preservar la salud, las vidas y el bienestar de la población, particularmente de los grupos más vulnerables, durante el mayor reto sanitario y económico global en cien años; (2) promover una reactivación rápida y sostenida del empleo y de la economía; y (3) continuar reduciendo la desigualdad, sentando las bases para un desarrollo más equilibrado y sostenido en el largo plazo. Para ello la política hacendaria se enfocó en cuatro líneas de acción: a) la conducción responsable de las finanzas públicas y el uso mesurado del endeudamiento; b) el fortalecimiento permanente de las fuentes de ingresos del sector público; c) la honestidad y la eficiencia en el ejercicio del gasto público, así como su focalización al bienestar social; y d) la profundización del sistema financiero, en especial, para aquellos que actualmente no tienen acceso a financiamiento.

En cuanto a la conducción responsable de las finanzas públicas y el uso mesurado del endeudamiento, el Paquete Económico para 2021 se sustentó en los principios de equilibrio presupuestario y responsabilidad que señala la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (**LFPRH**). Se estableció una meta de 3.4% del Producto Interno Bruto (**PIB**) para los Requerimientos Financieros del Sector Público (**RFSP**)^{1/}. Este nivel permitía mantener constante como proporción del PIB la deuda neta en su versión más amplia, el Saldo Histórico de los Requerimientos Financieros del Sector Público (**SHRFSP**), que con información disponible se estimaba en 53.7% del PIB para el cierre de 2021.

Dada la meta de RFSP para 2021 de 3.4% del PIB y considerando las necesidades de financiamiento fuera del presupuesto por 0.5% del PIB, el balance del sector público presupuestario resultó en un déficit de 2.9% del PIB y en un balance primario equilibrado una vez descontado el costo financiero de la deuda. Estos resultados, permitían asegurar la disponibilidad de recursos que se requerían para la reactivación económica del país y atender el reto sanitario derivado de la pandemia sin poner en riesgo la viabilidad de las finanzas públicas. Por otra parte, considerando las excepciones señaladas en la LFPRH y su Reglamento, en el proyecto de la Ley de Ingresos de la Federación para el ejercicio fiscal 2021 (**LIF2021**) se propuso para evaluar la contribución del gasto al equilibrio, una meta de balance público sin incluir hasta el 2.2% del PIB de la inversión del Gobierno Federal y de las empresas productivas del Estado (**EPE**), equivalente a un déficit de 0.7% del PIB, el cual se sustentó en la proyección de una disminución de los ingresos tributarios respecto a los aprobados en 2020 de 2.6% real, originada por la brecha estimada del producto respecto a su potencial.

Para Petróleos Mexicanos (**PEMEX**) se estableció un déficit financiero máximo de 92.7 mil millones de pesos y para la Comisión Federal de Electricidad (**CFE**) un superávit financiero de 28.5 mil millones de pesos.

En materia de política de ingresos para el ejercicio fiscal 2021 se mantuvo el compromiso del Gobierno de México de fortalecer los ingresos del sector público, en especial la captación de recursos a través de mejoras en la supervisión y en el marco normativo, sin incrementar los impuestos vigentes, orientadas a facilitar el cumplimiento del pago de los impuestos, y en cerrar espacios de evasión y elusión fiscal. El Honorable Congreso de la Unión aprobó la LIF2021 con una estimación de los ingresos presupuestarios equivalente a 22.2% del PIB, superior en

^{1/} 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 2021 (**CGPE2021**), con el fin de reflejar la perspectiva que se tenía cuando se aprobó el Paquete Económico.

CUENTA PÚBLICA 2021

1.1 puntos porcentuales **(pp)** al establecido en la LIF2020. Al interior, los ingresos tributarios no petroleros se estimaron en 14.1% del PIB, 0.7 pp mayor que el monto aprobado en la LIF2020, y los ingresos petroleros se estimaron en 3.7% del PIB, 0.1 pp menor respecto a la LIF2020.

En materia de gasto público para 2021, este se orientó a la atención de la emergencia sanitaria, a coadyuvar a la recuperación económica y a reforzar la red de protección social, dando prioridad a los programas sociales que tienen como fin reducir las desigualdades económicas, sociales y regionales, así como a los proyectos de inversión con mayor incidencia en cerrar las brechas regionales. Con base en los ingresos previstos en la LIF2021 y el déficit público, en el Presupuesto de Egresos de la Federación para 2021 **(PEF2021)** se presentó un gasto neto presupuestario pagado equivalente a 25.0% del PIB, menor en 0.3% real al autorizado para el ejercicio anterior. Esto en buena medida por el comportamiento esperado del gasto no programable de 6.7% del PIB, que fue menor en 4.6% en términos reales respecto al presupuesto aprobado de 2020, derivado del menor costo financiero de 3.8% real y del pago de participaciones de 6.4% real. El gasto programable devengado se ubicó en 18.5% del PIB, mayor en 1.3% real al presupuesto del año anterior y para el límite máximo del gasto corriente estructural se estableció un monto máximo de 2,640.6 mil millones de pesos.^{1/}

En materia de deuda pública para 2021 se propuso satisfacer de manera oportuna y eficiente las necesidades de financiamiento del Gobierno Federal, conservando el acceso a las distintas fuentes de financiamiento y mantener una estructura sólida de la deuda pública que fortalezca las finanzas públicas y favorezca la conducción de la política económica en el mediano y largo plazo. En línea con lo anterior, el techo de endeudamiento neto interno del Gobierno Federal fue de hasta 700 mil millones de pesos y el techo de endeudamiento neto externo del sector público de 5 mil 200 millones de dólares. Por su parte, se autorizaron para PEMEX y sus empresas productivas subsidiarias techos de endeudamiento interno neto de 22 mil millones de pesos y de endeudamiento externo neto de 1 mil millones de dólares, mientras que para la CFE y sus empresas productivas subsidiarias se autorizaron techos de endeudamiento interno neto de 10 mil 813 millones de pesos y de endeudamiento externo neto de 500 millones de dólares.

^{1/} El gasto corriente estructural se define en el artículo 2, fracción XXIV Bis, de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria 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.

CUENTA PÚBLICA 2021

PROGRAMA DE FINANZAS PÚBLICAS 2021 */

Concepto	% del PIB	Variación real anual % respecto a Aprobado 2020
Requerimientos Financieros del Sector Público	-3.4	n. a.
Balance presupuestario	-2.9	n. a.
Balance presupuestario sin inversión[∨]	-0.7	n. a.
Balance primario	0.0	-96.7
Ingresos presupuestarios	22.2	-3.0
Petroleros	3.7	-8.3
No petroleros	18.4	-1.9
Gobierno Federal	15.0	-1.6
Tributarios	14.1	-2.6
No tributarios	0.8	19.3
Organismos y empresas	3.5	-3.3
Gasto neto pagado	25.0	-0.3
Programable pagado	18.3	1.3
Gasto neto total	25.2	-0.3
Programable	18.5	1.3
No programable	6.7	-4.6
Participaciones	3.7	-6.4
Costo financiero	2.9	-3.8
Adeudos de Ejercicios Fiscales Anteriores	0.1	44.4

n. a.: No aplica.

*/ Los porcentajes del PIB y la variación real anual se presentan como proporción del PIB y con el deflactor del PIB estimados en los CGPE2021

[∨] Excluye hasta el 2.2% del PIB de la inversión física del Gobierno Federal y las empresas productivas del Estado de acuerdo con el artículo 1 de la LIF2021.

FUENTE: Criterios Generales de Política Económica, Ley de Ingresos y Presupuesto de Egresos de la Federación correspondientes al ejercicio fiscal de 2021.

II. Principales Indicadores de la Postura Fiscal

A. Balance presupuestario y ahorro público

En 2021 el manejo prudente de las finanzas públicas y la recuperación del dinamismo de la actividad económica permitieron reducir el nivel de la deuda respecto al tamaño de la economía, al mismo tiempo que se aprovechó el espacio fiscal para apoyar la reactivación económica y el bienestar de la población.

El sector público presupuestario presentó un déficit de 766 mil 79 millones de pesos (2.9% del PIB), monto superior en 47 mil 886 millones de pesos al proyectado originalmente de 718 mil 194 millones de pesos (2.9% del PIB) y mayor al déficit registrado en 2020 de 645 mil 475 millones de pesos (2.8% del PIB). Al excluir del balance público presupuestario hasta el 2.2% del PIB^{1/} de la inversión del Gobierno Federal y de las empresas productivas del Estado para evaluar la contribución del gasto al equilibrio presupuestario, se obtiene un déficit de 189 mil 394 millones de pesos (0.7% del PIB), cifra que está en línea con lo previsto de un déficit de 0.7% del PIB más/menos el margen transaccional que considera el marco normativo de 1% del gasto neto.^{2/}

El balance primario del sector público presupuestario, definido como la diferencia entre los ingresos totales y los gastos distintos del costo financiero, registró un déficit de 79 mil 390 millones de pesos (0.3% del PIB), que se compara con el superávit previsto originalmente de 5 mil 705 millones de pesos (0.0% del PIB) y con el superávit primario registrado el año anterior de 40 mil 610 millones de pesos (0.2% del PIB). La variación respecto al programa obedece principalmente a un mayor gasto primario.

En la composición del déficit del sector público presupuestario, el Gobierno Federal y de la CFE registraron un déficit de 815 mil 511 millones de pesos y de 54 mil 697 millones de pesos, respectivamente. En tanto que PEMEX y los organismos de control presupuestario directo (IMSS e ISSSTE) reportaron en conjunto un superávit de 104 mil 129 millones de pesos.

Por su parte, el ahorro corriente del sector público presupuestario representó 0.9% del PIB, que contrasta con el ahorro previsto en el Presupuesto para 2021 de 0.4% del PIB y el registrado en 2020 de -0.8% del PIB.

Al cierre de 2021, los RFSP se ubicaron en un déficit de 999 mil 994 millones de pesos, equivalente a 3.8% del PIB y fueron mayores a lo previsto en el Paquete Económico 2021 de 3.4% del PIB, tanto por el mayor ajuste en la deuda indexada a la inflación durante el año, como por el financiamiento de parte del déficit público con el uso de activos financieros. En línea con un manejo prudente de las finanzas públicas, respecto al año anterior los RFSP fueron menores en 0.2 pp del PIB, lo que en combinación con el dinamismo de la economía permitió que el SHRFSP, la definición más amplia de la deuda del Sector Público mostrara una reducción de 1.7 pp del PIB, al pasar de 51.7% del PIB en 2020 a 50.0% PIB en 2021.

B. Ingresos

Los ingresos presupuestarios del sector público durante 2021 se ubicaron en 5 billones 960 mil 945 millones de pesos (22.7% del PIB), monto superior en 421 mil 998 millones de pesos a lo previsto en la LIF2021 (7.6%) y mayor en 4.2% real a lo registrado en 2020.

➤ Los ingresos petroleros fueron superiores en 219 mil 722 millones de pesos a los previstos en la LIF2021 (23.5%) y 78.2% real respecto a 2020 debido fundamentalmente al mayor precio del petróleo y al efecto del registro de las aportaciones patrimoniales del Gobierno Federal a PEMEX, que más que compensan la menor plataforma de producción de hidrocarburos.

^{1/} De acuerdo con el artículo 17 de la LFPRH y el artículo 1, párrafo 6, de la LIF2021, la meta anual del balance presupuestario es de equilibrio descontando hasta el 2.2% de la inversión física del Gobierno Federal y las EPE.

^{2/} De acuerdo con el artículo 11 del Reglamento de la LFPRH.

- Los ingresos no tributarios del Gobierno Federal fueron superiores en 181 mil 329 millones de pesos a los esperados en la LIF2021 (88.8%), pero inferiores en 34.7% real a los del año previo. Esto obedeció a que se tuvieron ingresos por una sola vez de recuperación de fideicomisos y operaciones de financiamiento (colocación sobre par) no previstos en la LIF2021, las cuales no alcanzaron el nivel del año anterior, en que se registró la recuperación de recursos del Fondo de Estabilización de los Ingresos Presupuestarios (**FEIP**) para compensar la caída de los ingresos presupuestarios.
- Los ingresos propios del Instituto Mexicano del Seguro Social (**IMSS**) fueron superiores en 9 mil 891 millones de pesos a los señalados en la LIF2021 (2.4%) y en 0.8% real respecto a lo realizado en 2020, que obedeció principalmente al incremento del empleo ante la recuperación de la economía.
- Los ingresos tributarios no petroleros fueron mayores en 33 mil 774 millones de pesos a lo previsto en la LIF2021 (1.0%), pero inferiores en 0.2% real a los de 2020. Si se descuenta la recaudación del IEPS de combustibles, los ingresos tributarios no petroleros fueron superiores en 162 mil 465 millones de pesos a los establecidos en la LIF2021 (5.1%) y superiores en 2.7% real a los del año anterior. Estos resultados muestran el efecto de la reactivación económica; del fortalecimiento del marco tributario para mejorar la recaudación sin aumentar los impuestos; y, del estímulo al IEPS sobre combustibles para ayudar a reducir la volatilidad de los precios internos, proteger el poder adquisitivo de la población y la competitividad de los negocios ante aumentos en los precios internacionales del petróleo.
- Los ingresos propios de la CFE fueron inferiores en 20 mil 649 millones de pesos a los previstos en la LIF2021 (5.1%) y 9.6% real respecto a 2020, debido principalmente a caídas en el volumen de sus ventas y precios.
- Los ingresos propios del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (**ISSSTE**) fueron inferiores en 2 mil 69 millones de pesos a los previstos en la LIF2021 (4.3%) y en 23.5% en términos reales respecto al año anterior, por menores cuotas a la seguridad social e ingresos no recurrentes.

C. Gasto

En 2021 el gasto neto presupuestario pagado ascendió a 6 billones 727 mil 24 millones de pesos (25.7% del PIB), nivel superior en 7.5% respecto al presupuesto aprobado y mayor en 4.9% real a lo registrado el año anterior, derivado de lo siguiente:

- El gasto no programable fue inferior en 68 mil 224 millones de pesos (4.1%) respecto a lo aprobado y menor en 2.7% real a lo registrado el año anterior. La disminución respecto a lo aprobado estuvo determinada por un menor costo financiero de la deuda, pago de Adeudos de Ejercicios Fiscales Anteriores (**ADEFAS**) y pago de participaciones a los estados y municipios.
- El gasto programable fue superior en 521 mil 438 millones de pesos respecto al presupuesto aprobado (11.3%) y en 7.5% real con relación a 2020. El mayor gasto programable se cubrió con ingresos excedentes a los estimados en la LIF2021, y menor gasto no programable, y se canalizó a la red de protección social para incidir en el bienestar de la población, al impacto en los costos de los combustibles para generar electricidad, así como a las aportaciones patrimoniales del Gobierno Federal a PEMEX para fortalecer su situación financiera e inversión en la refinería Dos Bocas.
- El gasto corriente estructural ascendió a 2 billones 628 mil 713 millones de pesos y disminuyó en 2.8% real respecto a lo registrado en 2020. Asimismo, se ubicó por abajo del límite máximo estimado para 2021 para este indicador en 11 mil 860 millones de pesos.

CUENTA PÚBLICA 2021

D. Deuda pública

El SHRFSP, la definición más amplia de la deuda se ubicó en 50.0% del PIB, cifra inferior a la estimada originalmente de 53.7% del PIB y a la registrada en 2020 de 51.7% del PIB. Resultado que refleja el firme compromiso del Gobierno de México con la instrumentación de políticas fiscales responsables.

Por su parte, el saldo de la deuda neta del sector público federal –que incluye la deuda neta del Gobierno Federal, de las EPE y de la banca de desarrollo– se ubicó en 49.8% del PIB, menor en 1.7 pp del PIB respecto al nivel registrado el año anterior. Del saldo de la deuda pública, el 65.5% del total correspondió a la deuda interna y el 34.5% a la deuda externa.

EVOLUCIÓN DE LAS FINANZAS PÚBLICAS, 2020-2021 (Millones de pesos)

Concepto	2020 Observado ^{1/}	2021				Variación real *
		Aprobado	Observado ^{1/}	Diferencia		
				Absoluta	%	
Balance presupuestario sin inversión productiva	-183,034.9	-175,084.8	-189,393.5	-14,308.7	n. s.	n. s.
Inversión productiva ^{2/}	462,440.5	543,108.7	576,685.6	33,576.9	6.2	16.5
Balance presupuestario	-645,475.4	-718,193.5	-766,079.1	-47,885.6	n. s.	n. s.
Ingresos presupuestarios	5,339,990.5	5,538,946.5	5,960,944.6	421,998.1	7.6	4.2
Gobierno Federal	4,088,500.9	4,080,218.8	4,316,994.4	236,775.6	5.8	-1.4
Empresas productivas del Estado	805,047.7	999,114.4	1,176,514.8	177,400.3	17.8	36.5
Entidades de control directo ^{3/}	446,441.9	459,613.3	467,435.4	7,822.1	1.7	-2.2
Gasto neto presupuestario pagado	5,985,465.8	6,257,140.0	6,727,023.7	469,883.7	7.5	4.9
+ Diferimiento de pagos	22,253.5	38,596.2	21,927.0	-16,669.2	-43.2	-8.0
Gasto Neto Total	6,007,719.3	6,295,736.2	6,748,950.7	453,214.5	7.2	4.9
Gasto programable ^{4/}	4,463,821.3	4,618,338.9	5,139,777.2	521,438.3	11.3	7.5
Gasto no programable ^{5/}	1,543,898.0	1,677,397.3	1,609,173.6	-68,223.8	-4.1	-2.7
Balance primario	40,609.7	5,705.0	-79,389.7	-85,094.7	n. s.	n. s.
Costo financiero de la deuda ^{5/}	686,085.0	723,898.5	686,689.4	-37,209.1	-5.1	-6.5

* 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 2.0 y 2.2% del PIB, de acuerdo con lo establecido en la Ley de Ingresos de la Federación para 2020 y 2021.

^{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 2020 y 2021 excluye 22,437.9 y 17,794.4 millones de pesos, respectivamente, por concepto de intereses compensados.

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

n. s. No significativo.

FUENTE: Aprobado, Presupuesto de Egresos de la Federación 2021; observado 2020 y 2021, poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, Órganos Autónomos, entidades de control directo y empresas productivas del Estado.

CUENTA PÚBLICA 2021

BALANCE PRESUPUESTARIO DEL SECTOR PÚBLICO, 2020-2021

(Millones de pesos)

Concepto	2020 Observado ^{1/}	2021				Variación real *
		Aprobado	Observado ^{1/}	Diferencia		
				Absoluta	%	
Cuenta corriente						
Ingresos ^{2/}	4,188,981.5	4,608,153.8	4,914,894.0	306,740.2	6.7	9.6
Gastos ^{3/}	3,426,341.4	3,449,291.6	3,617,491.5	168,199.9	4.9	-1.4
Pensiones y Jubilaciones	954,067.0	1,064,088.5	1,048,671.0	-15,417.5	-1.4	2.6
Ahorro corriente	-191,426.8	94,773.7	248,731.6	153,957.8	162.4	n. s.
Cuenta de capital						
Ingresos	307,463.6	9,390.1	128,818.0	119,427.9	-0-	-60.9
Gastos	769,498.0	828,857.3	1,160,304.2	331,446.9	40.0	40.8
Déficit de capital	-462,034.4	-819,467.2	-1,031,486.1	-212,018.9	n. s.	n. s.
Menos:						
Adeudos de Ejercicios Fiscales Anteriores	14,267.7	32,096.2	5,251.6	-26,844.6	-83.6	-65.6
Más:						
Diferimiento de Pagos	22,253.5	38,596.2	21,927.0	-16,669.2	-43.2	-8.0
Balance presupuestario	-645,475.4	-718,193.5	-766,079.1	-47,885.6	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.

n. s. No significativo.

FUENTE: Aprobado, PEF 2021; Observado 2020 y 2021, poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, Órganos Autónomos, entidades de control directo y empresas productivas del Estado.