



Reforma Hacendaria y Social, y Paquete Económico 2014*

* Comunicado de prensa 062/2013 emitido por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público originalmente titulado “Presentación de las Iniciativas de Reforma Hacendaria y de Seguridad Social y del Paquete Económico 2012” y publicado en la página web de la Secretaría el 8 de septiembre de 2013: http://www.shcp.gob.mx/SALAPRENSA/doc_comunicados_prensa/2013/septiembre/comunicado_062_2013.pdf



ENRIQUE PEÑA NIETO
Presidente Constitucional de los Estados
Unidos Mexicanos

- *El día 8 de septiembre se entregó al Honorable Congreso de la Unión el paquete económico para el 2014, junto con la iniciativa de la Reforma Hacendaría y de Seguridad Social. Las iniciativas incrementarán el crecimiento económico y el bienestar de las familias mexicanas.*

REFORMA HACENDARÍA Y DE SEGURIDAD SOCIAL

- *El Presidente de la República, Lic. Enrique Peña Nieto, presentó hoy un conjunto de iniciativas que incluyen una Reforma Hacendaría y de Seguridad Social sin precedente en las últimas décadas, que genera un sistema tributario más justo, simple y transparente; así como medidas que buscan acelerar el crecimiento económico.*
- *La Reforma Hacendaría y de Seguridad Social está compuesta por una reforma Constitucional, 4 nuevas leyes, 17 reformas legales, así como el Paquete*

Económico 2014 que incluye la Iniciativa de Ley de Ingresos de la Federación, el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación y los Criterios Generales de Política Económica para el ejercicio fiscal 2014.

- *Para 2013 se prevé que el PIB crecerá 1.8%. Como resultado de la desaceleración económica se espera un faltante de ingresos tributarios y petroleros en este año.*
- *Para evitar recortes en el gasto, contraproducentes sobre la actividad económica, el Gobierno de la República somete a la consideración del H. Congreso de la Unión el Programa de Aceleración Económica y solicita la aprobación, de manera extraordinaria, de un déficit de 0.4% del PIB para 2013, sin inversión de Pemex, con el fin de incrementar el potencial de crecimiento de la economía mexicana lo antes posible y apoyar el empleo.*



- Se presenta una profunda Reforma a la Seguridad Social que transforma el enfoque asistencial por el reconocimiento de derechos universales para los ciudadanos. Incluye una Pensión Universal, para que todos los mexicanos cuenten con recursos al llegar a la vejez; un Seguro de Desempleo, dado que es uno de los eventos que más afecta el patrimonio de las familias; y un nuevo programa de excelencia académica que dará más recursos para abatir el rezago educativo.
- La Reforma generará un sistema tributario más justo, simple y transparente. No afectará a los que menos tienen ya que no habrá IVA en alimentos y medicinas, además de que mantiene las exenciones a servicios médicos y transporte urbano.
- Es una Reforma justa en la que pagan más los que más ganan. Se gravan las ganancias en Bolsa y dividendos, se eliminan tres cuartas partes de los tratamientos preferenciales, casi la mitad de los regímenes especiales y el régimen de consolidación fiscal.
- La Reforma simplifica el sistema tributario y el pago de impuestos. Se presenta una Nueva Ley de Impuesto Sobre la Renta que es más simple y más corta que la anterior. Se eliminan el IETU y el DE, que hacen particularmente costoso y complejo el sistema tributario. Se otorgan facilidades a los emprendedores que inicien negocios y se ofrecerá un sistema gratuito y abierto para el cumplimiento fiscal de las PyMeS y las personas físicas a través del SAT.
- Con la Reforma se promueve la formalidad. Se establece un Régimen de Incorporación para nuevos emprendedores y microempresas. Se disminuyen las cuotas de seguridad social para trabajadores de bajos ingresos y se garantiza un ingreso para los trabajadores formales que pierdan su empleo.
- La Reforma apoya el medio ambiente y a la salud al incluir impuestos ambientales al consumo de combustible y a plaguicidas, así como impuestos a bebidas azucaradas para reducir la obesidad y los riesgos de salud de la población.
- La Reforma disminuye el desliz en los precios de gasolina a la vez que elimina en el tiempo los subsidios en la gasolina que hoy benefician a segmentos de población de altos ingresos y que dañan al medio ambiente.
- Con la Reforma se establece un nuevo régimen fiscal para Pemex igual al de cualquier otra empresa petrolera del mundo. Con el nuevo régimen, las utilidades de Pemex después de impuestos serán mayores. De esta manera Pemex se fortalece para que pueda hacer mayores inversiones.
- La Reforma propone establecer una Regla de Balance Estructural que garantizará un mayor ahorro y una mayor calidad del gasto público. Asimismo se fortalece la conducción de finanzas públicas al establecer una meta anual para los Requerimientos Financieros del Sector Público y la creación de un nuevo Fondo de Ahorro Soberano.
- Se promueve la responsabilidad hacendaria y el ejercicio transparente y eficiente del gasto. Se privilegia la inversión en educación e infraestructura. Se implementarán mecanismos para transparentar el ejercicio del gasto público.

“La recaudación aumentará de forma gradual en el periodo 2014-2018, hasta alcanzar un incremento estimado de 2.9% del PIB al fin de lapso señalado”

- *La Reforma fortalecerá la protección de los derechos de los contribuyentes. Se establecerá la obligación de la autoridad de informar a los contribuyentes sobre el curso de las auditorías. Permitirá que el contribuyente se acerque a la autoridad tributaria y regulará el embargo de cuentas.*

PAQUETE ECONÓMICO 2014

- *Se estima que durante 2014 el valor real del PIB de México, considerando el efecto de las reformas estructurales, registre una expansión de 3.9%; una inflación de 3% y una tasa de interés promedio de los Cetes a 28 días de 4%. Asimismo, se prevé que el precio promedio de la mezcla mexicana de crudo de exportación se ubique en 81 dólares por barril, en tanto que las plataformas de producción y exportación de crudo sean de 2,520 y 1,170 miles de barriles diarios, respectivamente.*
- *Derivado del menor dinamismo observado, la economía mexicana se encontrará por debajo de su potencial durante 2014. Por tanto, para impulsar la economía y adelantar los beneficios de las reformas para generar mayor bienestar, para 2014 se propone un déficit presupuestario equivalente a 1.5% del PIB, sin considerar la inversión de Pemex, el cual se estima se reduciría gradualmente hasta alcanzar el equilibrio entre 2016 y 2017, dependiendo de la evolución económica.*
- *Se solicita un techo de endeudamiento neto externo para el sector público de hasta 10 mil millones de dólares y un techo de endeudamiento interno del Gobierno Federal por hasta 550 mil millones de pesos.*
- *Se proyecta que, en conjunto, las medidas incluidas en la Reforma incrementarán los ingresos públicos correspondientes a 2014 en un total de 240 mil millones de pesos, con respecto a los que se observarían en ausencia de la Reforma. Dicho monto equivale a 1.4% del PIB estimado para 2014.*

La Secretaría de Hacienda y Crédito Público entregó al Honorable Congreso de la Unión la iniciativa de Reforma Hacendaria y de Seguridad Social, compuesta por una reforma Constitucional, 4 nuevas leyes, 17 reformas legales, así como el Paquete Económico 2014 que incluye la Iniciativa de Ley de Ingresos de la Federación, el Proyecto de Presupuestos de Egresos de la Federación y los Criterios Generales de Política Económica para el ejercicio fiscal 2014. Destacan los siguientes aspectos:

I. EVOLUCIÓN DE LA ECONOMÍA Y LAS FINANZAS PÚBLICAS DURANTE 2013

Durante el primer semestre de 2013 la economía mundial registró señales de debilitamiento. La zona del euro estuvo en recesión debido a que en algunos países de esa región persisten problemas de deuda pública así como fragilidad en sus sistemas financieros. Además, en Estados Unidos de América el crecimiento económico fue moderado, mientras que la actividad productiva de diversas economías emergentes se desaceleró debido tanto al menor dinamismo de los países industrializados como a la desaceleración de sus demandas internas. Por otro lado, se observó una importante volatilidad en los mercados financieros internacionales, particularmente a partir del

22 de mayo, cuando comentarios del Presidente de la Reserva Federal de Estados Unidos (FEO) se interpretaron como una señal de que a finales de este año la FEO podría comenzar a reducir sus compras de activos.

Como resultado de los efectos de la desaceleración económica mundial y del debilitamiento de algunos sectores menos vinculados con el comercio exte-

rior, como la construcción, el ritmo de crecimiento de la economía mexicana se moderó con respecto a lo registrado en la primera mitad de 2012. Se estima que durante 2013 el PIB de México registre una expansión real anual de 1.8%. Se prevé que las exportaciones de bienes y servicios aumenten 2.6% en términos reales, y que el consumo y la formación bruta de capital fijo se incrementen a tasas anuales de 2.3% y 0.6%, respectivamente.

Con motivo de la desaceleración que ha mostrado la economía mexicana en la primera mitad del 2013, el Gobierno de la República instrumentará, en el marco del Paquete Económico 2014, el Programa de Aceleración del Crecimiento para generar un mayor dinamismo económico.

Como resultado de lo observado en las finanzas públicas en el periodo enero-julio y del marco macroeconómico descrito, se estima que los ingresos petroleros y los tributarios, en conjunto, registren un faltante de 65.5 mmp respecto a los estimados en la LIF2013, el cual no será posible compensar con los mayores ingresos no tributarios que se estima obtener. Con ello, conforme a lo establecido en la LFPRH, el Ejecutivo Federal estaría obligado a realizar un recorte al gasto para alcanzar la meta de equilibrio presupuestario. Sin embargo, con el objetivo de no realizar una reducción al gasto público que provoque un menor desempeño de la actividad económica y en el marco del Programa de Aceleración del Crecimiento, se solicitará al H. Congreso de la Unión que apruebe, de manera excepcional, un déficit presupuestario para 2013 sin incluir la inversión de PEMEX por 65.3 mmp, equivalente a 0.4% del PIB e inferior en 0.2 puntos del PIB al registrado en 2012. Este nivel de déficit es



“Se estima que al cierre de 2013 los Requerimientos Financieros del Sector Público (RFSP), es decir las necesidades de financiamiento que enfrenta el sector público para alcanzar sus objetivos de política, asciendan a 2.9% del PIB, 0.5 puntos porcentuales más que lo previsto, debido principalmente al estímulo contracíclico que implica el déficit propuesto para 2013”

congruente con la brecha entre el PIB potencial de la economía mexicana y el PIB estimado para 2013. En contraste con lo estimado en los CGPE-2013, la perspectiva revisada de crecimiento del PIB para 2013 implica que la brecha de producto no se ha cerrado; incluso se estima que sea más grande que la observada en 2012.

En 2013, se estima que los ingresos presupuestarios se ubiquen en 3,527.4 mmp, monto inferior en 7 3.7 mmp respecto a lo previsto en la LIF20 13. Esta caída se compone de las siguientes diferencias: la reducción de los ingresos petroleros por 49.7 mmp, de los ingresos tributarios no petroleros por 15.7 mmp y de los ingresos propios de las entidades de control directo distintas de PEMEX por 22.8 mmp, y los mayores ingresos no tributarios del Gobierno Federal por 14.5 mmp.

Durante 2013, la política de gasto público se ha orientado, principalmente,

a privilegiar la asignación de recursos a rubros como la seguridad social, la educación y la ciencia y la tecnología. Asimismo, refleja el compromiso de incrementar la eficiencia del gasto corriente y destinar mayores recursos al gasto de inversión en obras, programas y acciones de beneficio directo a la población. Así, el gasto neto total pagado del sector público para 2013 se estima en 24.0% del PIB.

Se estima que al cierre de 2013 los Requerimientos Financieros del Sector Público (RFSP), es decir las necesidades de financiamiento que enfrenta el sector público para alcanzar sus objetivos de política, asciendan a 2.9% del PIB, 0.5 puntos porcentuales más que lo previsto, debido principalmente al estímulo contracíclico que implica el déficit propuesto para 2013. Considerando el mayor déficit y la evolución esperada del tipo de cambio, se prevé que el Saldo Histórico de los RFSP (SHRFSP) se ubique en 39.0% del PIB en 2013.

II. REFORMA A LA SEGURIDAD SOCIAL

Establecer un Sistema de Seguridad Social Universal

Pensión Universal

Actualmente, el Programa de Pensión de Adultos Mayores (ahora 65 y más) atiende de manera responsable a un gran segmento de la población mediante la entrega de apoyos económicos. Sin embargo, este programa, al estar financiado enteramente de aportaciones presupuestarias, y no contar con un sustento constitucional, no garantiza su universalidad ni su sostenibilidad en el largo plazo.

“Busca mantener parcialmente el bienestar de los hogares ante la pérdida de ingresos laborales y proporcionar los medios adecuados a los desempleados para poder reincorporarse al mercado laboral en condiciones aceptables”

De esta manera, se presenta la iniciativa de reforma al artículo 4° constitucional para garantizar a todos aquellos mexicanos que requieran de apoyo para cubrir sus gastos básicos durante su vejez, una Pensión Universal mínima al cumplir 65 años de edad. En la iniciativa de Ley Reglamentaria que se envía también al Congreso, se plantean los mecanismos y requisitos para acceder a la Pensión Universal en torno a los siguientes ejes:

- El monto mensual de la pensión universal será determinado con base en la Línea de Bienestar Mínimo que emite el CONEVAL cada mes, y será actualizado anualmente conforme a la inflación.
- Podrán solicitar la pensión universal, a partir de la entrada en vigor de la Ley, todos los mexicanos, residentes en el país, mayores de 65 años, con los requisitos que establece la propia iniciativa de Ley.
- Para conservar el derecho a recibir el pago de la Pensión Universal, los beneficiarios deberán atender los esquemas de prevención en materia de salud.

Seguro de Desempleo

Se envió al Congreso la Iniciativa de Reforma Constitucional y la iniciativa de Ley del Seguro de Desempleo, con lo cual se busca garantizar que todos los trabajadores del sector formal que caigan en situación de desempleo cuenten con una red de protección social que evite el detrimento en el nivel de vida de sus familias y les permita reinsertarse al mercado laboral formal de la manera más pronta posible. En concreto se busca: i) mantener parcialmente el bienestar de los hogares ante la pérdida de ingresos laborales; y ii) proporcionar los medios adecuados a los desempleados para poder reincorporarse al mercado laboral en condiciones aceptables.

Las características del Seguro de Desempleo propuesto son:

- Será financiado a través de contribuciones patronales ligadas al empleo formal (acumuladas en cuenta individual un 2% y en un Fondo Solidario un 1%) y estará reforzado



Fernando Aportela Rodríguez
Subsecretario de Hacienda y
Crédito Público

Efectos recaudatorios 2014 % del PIB

	2014	2015	2016	2017	2018	Total
Recaudación total	1.4	0.6	0.3	0.3	0.3	2.9
Participaciones y aportaciones	0.5	0.2	0.1	0.1	0.1	1.0

Fortalecimiento de la capacidad financiera del Estado Mexicano

La propuesta de Reforma amplía la base de los principales impuestos e incorpora nuevas bases tributarias. Así, se propone el establecimiento de impuestos ecológicos y de impuestos al consumo que fomentan la salud. Con ello, se combinan los objetivos de incrementar la recaudación y de mejorar la calidad de vida de la población al inhibir las actividades que dañan al medio ambiente y promover la salud de las personas.

Asimismo, se propone la creación de impuestos especiales a los combustibles con contenido de carbono y a los plaguicidas, con lo que se busca combatir las prácticas que dañan el medio ambiente, así como a las bebidas azucaradas, con el objetivo de disminuir la obesidad, particularmente entre los menores de edad.

En el mismo sentido, se propone establecer en ley el deslizamiento de los precios de las gasolinas y diesel. El nivel del deslizamiento propuesto para 2014, de 6 centavos mensuales para la gasolina mag-



na y 8 centavos para la gasolina Premium y el diesel, sería sustancialmente menor al de 2013. A partir de 2015, transcurrido un año de transición, se proponen deslices que impliquen un comportamiento de los precios de los combustibles compatibles con la inflación anticipada para cada año.

Adicionalmente, la Reforma Hacendaria propone modernizar el cobro de derechos, destacando aquéllos cobrados al sector minero, al uso de aguas nacionales y por el espectro radioeléctrico. Con ello, se alinea nuestro marco fiscal a los estándares internacionales en la materia y se garantiza un pago adecuado por el aprovechamiento de los recursos propiedad de la Nación.

“Para mejorar la equidad del sistema tributario del país, se acotan o eliminan tratamientos especiales, garantizando un trato equitativo a personas con capacidades contributivas similares, y se gravan los ingresos personales que se concentran en los sectores más favorecidos de la población”

Sistema fiscal más equitativo

La propuesta de Reforma Hacendaria también está orientada a mejorar la equidad del sistema tributario del país. Para ello, se acotan o eliminan tratamientos especiales, garantizando un trato equitativo a personas con capacidades contributivas

similares, y se gravan los ingresos personales que se concentran en los sectores más favorecidos de la población.

La Reforma propone la simplificación del impuesto sobre la renta (ISR) empresarial a través de una nueva Ley que elimina o acota los tratamientos especiales o regímenes preferenciales actualmente existentes. Con ello, se amplía la base del impuesto y se garantiza una contribución justa de todos los sectores de la economía al financiamiento de los programas de gasto público. Entre los regímenes y tratamientos especiales que se acotan o eliminan con la nueva Ley destacan: (i) la eliminación del Régimen de Consolidación; (ii) la deducción inmediata de la inversión; (iii) el Régimen Simplificado; (iv) el Régimen de Sociedades Cooperativas de Producción; (v) el tratamiento de las ventas a plazos; (vi) la deducción de operaciones con partes relacionadas, y (vii) la deducción del consumo en restaurantes, entre otros.

En materia del ISR personal, se propone aumentar la tasa máxima del ISR para personas físicas aplicable a contribuyentes con altos ingresos. Así, los ingresos anuales de hasta 500 mil pesos continuarán estando gravados a una tasa máxima de 30% y para ingresos mayores a ese nivel se introduce un nuevo escalón con una tasa máxima de 32%. Adicionalmente, se propone establecer un gravamen a los ingresos de las personas físicas por enajenación de acciones en bolsa y un impuesto adicional a los dividendos que distribuyan personas morales. En ambos casos, el impuesto será cédular y tendrá una tasa de 10%. Con ello, se incluyen en la base del impuesto ingresos que se concentran exclusivamente en los sectores más favorecidos de la población y se cierra el espacio para prácticas de evasión

y elusión fiscales observadas en el pasado. Por último, se introduce un límite al monto de las deducciones personales que se pueden realizar en un año. El límite, al ser equivalente al mínimo entre dos salarios mínimos anuales y el 10% del ingreso bruto del contribuyente, será más estricto para personas de mayores ingresos.

El diseño de las medidas que conforman la Reforma estuvo guiado por el ánimo de minimizar la afectación a los sectores más vulnerables de la población. Es por ello que se evita la generalización del impuesto al valor agregado (IVA) a los alimentos y medicinas. Si bien dicha medida hubiera tenido un impacto recaudatorio significativo, de aproximadamente 163 mil millones de pesos, afectaría de manera significativa la situación de los hogares más pobres del país.

Por otra parte, las modificaciones al IVA que se proponen están dirigidas a eliminar los tratamientos excepcionales regresivos. Así, se propone homologar la tasa fronteriza con la del resto del país. Con ello, se garantiza que la región de la frontera, que goza de niveles de bienestar mayores a las que en promedio imperan en el resto del país, contribuya de manera equitativa al pago de este impuesto indirecto. De manera similar, se eliminan las exenciones a los servicios de enseñanza, las cuales benefician particularmente a los usuarios de la educación privada, al pago de intereses sobre hipotecas y a las importaciones temporales.

Simplificar el pago de impuestos

La complejidad en el pago de impuestos resulta perjudicial para una economía, al obligar a las empresas y personas a destinar recursos financieros y humanos al cumplimiento de estas tareas. En este

sentido, y reconociendo que uno de los principios que debe prevalecer en todo diseño impositivo es la simplicidad y el menor costo administrativo relacionado con el pago de los impuestos, se proponen las siguientes medidas:

- Eliminar el IETU y el Impuesto a los Depósitos en Efectivo (IOE).
- Emitir una Nueva Ley del ISR que:
 - ../ Simplificará el pago de impuestos a los contribuyentes, y
 - ../ Eliminará el 77% de los regímenes preferenciales y el 47% de los tratamientos especiales.

Promover la formalidad

Para promover la formalidad en nuestra economía, en la nueva Ley del ISR se propone la inclusión de un Régimen de Incorporación Fiscal, con lo que se crea un punto de entrada para los negocios de pequeña escala al ámbito de la formalidad.

El Régimen de Incorporación, en el que solamente podrán participar contribuyentes con ingresos anuales de hasta 1 millón de pesos, preparará a los negocios para el cumplimiento completo de sus obligaciones fiscales, a través del otorgamiento de descuentos decrecientes en el pago de impuestos durante los primeros años de participación. Adicionalmente, el Régimen permitirá a la autoridad contar con información para evitar que las grandes empresas utilicen operaciones con pequeños negocios para realizar prácticas de evasión fiscal.

De forma paralela, se propone crear un Régimen de Incorporación a la Seguridad Social, en el que las personas que se



Miguel Messmacher Linartas, Subsecretario de Ingresos de la SHCP

registren recibirán los servicios de seguridad social con descuentos sobre las obligaciones por pago de cuotas. Adicionalmente, se ampliará la oferta de servicios de seguridad social mediante la introducción de un Seguro de Desempleo para los trabajadores formales y la creación de una pensión universal para los adultos mayores.

Apuntalar el federalismo fiscal

Se introducirá un esquema de incentivos para que los gobiernos estatales y municipales colaboren para fortalecer la recaudación local. Adicionalmente, se propone otorgar mayor flexibilidad en el uso de fondos de estados y municipios con el fin de asegurar una ejecución eficiente del gasto y de incrementar la construcción de infraestructura destinada a las áreas de educación, salud y seguridad pública.

Por otro lado, se establece la obligación a las dependencias federales de

transparentar la asignación de los recursos correspondientes a las aportaciones federales, mediante la publicación en el Diario Oficial de la Federación de los criterios o variables, así como la fuente de información de los mismos, a través de los cuales se distribuyen entre las entidades federativas.

En atención a la solicitud realizada por la Conferencia Nacional de Gobernadores se modifica el esquema de tributación relativo a las cuotas establecidas a la venta de gasolinas y diésel, con lo que se hace más eficiente el cobro de las mismas, incrementando el potencial de ingresos por este concepto para las entidades federativas, lo que redundará en mayores recursos para asignar a los programas prioritarios para el desarrollo social y económico del país.

Fortalecer a Pemex

Uno de los componentes de la Reforma Hacendaria es la creación de un nue-

vo régimen fiscal para PEMEX, el cual disminuirá la carga fiscal de la misma al dotarla de un régimen similar al de otras empresas y permitirá que las decisiones de asignación de recursos persigan el fin de maximizar el bienestar social.

El nuevo régimen fiscal se introducirá de manera gradual, siendo aplicable a todos los nuevos desarrollos y existiendo la opción de migrar para los desarrollos existentes. Por tanto, esta medida no tendrá un efecto sobre los ingresos públicos durante 2014, año durante el cual se completará la migración.

“Se proponen modificaciones a la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria con el fin es asegurar una mayor calidad y eficiencia del gasto público, establecer una regla de balance estructural para la economía mexicana que otorgue mayor fortaleza a la conducción macroeconómica, y establecer una nueva ancla fiscal de mediano plazo con base en los Requerimientos Financieros del Sector Público”

Modificaciones a la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria para fortalecer las finanzas públicas y la conducción macroeconómica

Con el propósito de robustecer la sostenibilidad de las finanzas públicas en el tiempo, factor que se ha convertido en un activo reconocido de nuestro país, se proponen modificaciones a la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacenda-

ria. El fin es asegurar una mayor calidad y eficiencia del gasto público, establecer una regla de balance estructural para la economía mexicana que otorgue mayor fortaleza a la conducción macroeconómica, y establecer una nueva ancla fiscal de mediano plazo con base en los Requerimientos Financieros del Sector Público (RFSP). Asimismo, se propone simplificar el régimen de ingresos excedentes y fondos de estabilización para distinguir entre el manejo de flujo de efectivo y el ahorro de largo plazo, además de la creación de un Fondo de Ahorro Soberano que sirva para cubrir contingencias estructurales de mediano plazo en los ingresos o gasto públicos.

IV. PERSPECTIVAS ECONÓMICAS Y DE FINANZAS PÚBLICAS PARA 2014

Se prevé que durante 2014 la economía de los Estados Unidos de América registrará una aceleración de su crecimiento respecto al estimado para 2013 y con riesgos relativamente más balanceados. Esta expectativa se fundamenta en los siguientes elementos: 1) el consumo privado seguiría recuperándose reflejando la mejoría de la situación en el mercado laboral, buenas condiciones de acceso al crédito y la mejoría en el balance de los hogares; 2) la inversión privada continuaría acelerándose por un entorno de financiamiento más propicio, la recuperación del mercado de vivienda y el fortalecimiento de la posición financiera de las empresas; y, 3) la política fiscal sería menos restrictiva que la observada en 2013, mientras que se mantendría una política monetaria acomodaticia.

Para México se prevé que en 2014 la demanda externa se acelere como reflejo del mayor crecimiento esperado para la producción industrial estadounidense.



Para los componentes de la demanda interna, de igual manera se estima un mejor desempeño que el observado en 2013, debido a que se prevé una aceleración en la generación de empleos, un incremento elevado del crédito, un aumento en la inversión pública y una mayor confianza de los consumidores y productores.

Se estima que durante 2014 el valor real del PIB de México registre una expansión anual de 3.9%. El panorama económico para 2014 es consistente con una inflación general que se encuentre dentro del objetivo del Banco de México de 3% más un intervalo de variabilidad de un punto porcentual. Asimismo, este escenario implica un déficit de la cuenta corriente de la balanza de pagos de 21.5 mil millones de dólares, el cual sería equivalente a 1.5% del PIB. Se proyecta que el flujo de Inversión Extranjera Directa financiará totalmente ese déficit en cuenta corriente. Se calcula que el precio de la mezcla mexicana de crudo de exportación se ubique en 81 dólares por barril, en tanto que las plataformas de producción y exportación de crudo sean de 2,520 y 1,170 miles de barriles diarios, respectivamente.

Escenario inercial de finanzas públicas

Considerando el efecto de las variables estimadas del marco macroeconómico para 2014, en el cual el producto de la economía se encuentra por debajo de su nivel de tendencia a consecuencia de la desaceleración observada en 2013, la regla de balance vigente en la legislación actual permite incurrir en un déficit presupuestario para compensar la caída de ingresos asociada a la perturbación cíclica y temporal derivada de la menor actividad económica en nuestro país con

respecto a su nivel de tendencia. En un escenario inercial, sin reforma, se estima que dicha caída equivale a 0.6% del PIB, sin considerar la inversión de PEMEX.

Para 2014, en dicho escenario inercial, sin reforma, se estima una disminución de los ingresos presupuestarios de 147.6 mil millones de pesos de 2014 con respecto al monto aprobado para el ejercicio fiscal 2013, lo que se explica, fundamentalmente, por menores ingresos petroleros y tributarios no petroleros. En el primer caso, la reducción estaría provocada, entre otros, por los siguientes factores: i) menor producción de crudo (de 2,550 mbd en 2013 a 2,520 mbd en 2014); ii) menor precio del petróleo (de 86 dpb en 2013 a 81 dpb en 2014), y iii) menor tipo de cambio del peso frente al dólar de Estados Unidos (de 12.9 pesos por dólar en 2013 a 12.6 pesos por dólar en 2014). La disminución estimada de la recaudación tributaria no petrolera resulta del menor nivel de ingresos tributarios que se estima para 2013, respecto al aprobado, lo que constituye una base menor para la proyección de 2014.

Por su parte, el gasto no programable estimado en dicho escenario inercial aumenta 13.2 mmp con respecto al monto aprobado para 2013 como resultado de un mayor pago de Adefas y de intereses, que se compensaría parcialmente con menores participaciones a las entidades federativas derivado de la disminución estimada en la recaudación federal participable.

Es importante resaltar que dicho escenario inercial muestra la situación en la que se encontrarían las finanzas públicas en ausencia de reformas o modificaciones en el marco normativo actual, y se presenta como referencia y punto de par-



Fernando Galindo Favela
Subsecretario de Egresos de la SHCP

tida sobre el cual se constituye el Paquete Económico para 20 14 presentado al H. Congreso de la Unión.

Perspectiva de finanzas públicas con Reforma Hacendaria

Balance público

Para 2014, el paquete económico prevé un déficit de 1.5% del PIB, sin considerar la inversión de Pemex. Este déficit permitirá un estímulo contracíclico para apoyar a la economía y al empleo, al tiempo que permitirá invertir de manera decidida desde ahora para alcanzar los frutos de las reformas estructurales lo antes posible. Se prevé que dicho déficit decrezca en el tiempo para alcanzar 1.0% del PIB en 2015, 0.5% en 2016 y un presupuesto balanceado en 2017. El presupuesto balanceado podría alcanzarse con anterioridad dependiendo de la evolución económica.

Esta trayectoria de déficit se basa en (1) un nivel del PIB que alcanzará su ni-

vel de tendencia hacia finales de 2015; (2) en una Reforma Hacendaria que incrementará los ingresos tributarios gradualmente entre 2014 y 2018; (3) en una fortaleza cambiaria del peso en el corto plazo asociada a las reformas estructurales, en ausencia de factores que incrementen la volatilidad en el mercado; y (4) en una agenda de reformas estructurales que elevará la tasa de crecimiento potencial del PIB a niveles alrededor de 5% hacia 2017.

Con los recursos adicionales que generará la Reforma Hacendaria se contrarresta la trayectoria de déficit solicitada. De ser aprobadas por el H. Congreso de la Unión, las adecuaciones al marco fiscal contenidas en la Reforma Hacendaria se traducirán en un incremento significativo de los ingresos públicos. Se estima que para 2014 la Reforma Hacendaria significará una recaudación adicional de 1.4% del PIB que crecerá hasta alcanzar 2.9% en 2018. Con dicha trayectoria de ingresos y la nueva regla de balance estructural, se garantiza una trayectoria de deuda



“Se estima que los ingresos presupuestarios asciendan a 3,829.5 mil millones de pesos de 2014, monto superior en 5.9% en términos reales con relación al monto estimado para el cierre de 2013”

que se estabilizará en 2015 y se reducirá a partir de entonces.

Adicionalmente, los niveles de déficit propuestos para 2014 y de deuda estimada para los próximos cinco años son moderados en comparación con otros países, distinguiendo de nuevo a México por sus fundamentales macroeconómicos. De acuerdo con información del FMI, en 2014 las economías emergentes y avanzadas tendrán en promedio un déficit de 2.2 y 3.8% del PIB, respectivamente. Debe destacarse que los niveles de deuda de México seguirán siendo bajos en el contexto internacional.

Ingresos públicos para 2014

Se proyecta que, en conjunto, las medidas incluidas en la Reforma incrementarán los ingresos públicos correspondientes a 2014 en un total de 240 mil millones de pesos, con respecto a los que se observarían en ausencia de la Reforma. Como se mencionó, dicho monto equivale a 1.4% del PIB estimado para el 2014.

Con ello, se estima que los ingresos presupuestarios asciendan a 3,829.5 mil millones de pesos de 2014, monto superior en 5.9% en términos reales con relación al monto estimado para el cierre de 2013.

Ingresos presupuestarios, 2013-2014 (Miles de millones de pesos de 2014)

	2013		2014	Diferencias de 2014 vs. 2013			
	LIF	Estimado		Absolutas		Relativas (%)	
				LIF	Est.	LIF	Est.
Total	3,737.4	3,660.9	3,829.5	92.0	168.5	2.5	4.6
Total ajustado ^{1/}	3,737.4	3,614.5	3,829.5	92.0	214.9	2.5	5.9
Petroleros	1,290.1	1,238.5	1,224.7	-65.3	-13.7	-5.1	-1.1
No petroleros	2,447.4	2,422.5	2,604.7	157.4	182.3	6.4	7.5
No petroleros ajustado ^{1/}	2,447.4	2,422.5	2,604.7	157.4	182.3	6.4	7.5
Tributarios	1,689.9	1,673.5	1,808.2	118.3	134.7	7.0	8.0
Tributarios ajustado ^{1/}	1,689.9	1,627.1	1,808.2	118.3	181.1	7.0	11.1
No tributarios	109.9	125.0	152.1	42.2	27.1	38.4	21.7
Entidades de control directo no petroleras	647.6	624.0	644.4	-3.2	20.4	-0.5	3.3

1/ En el Estimado 2013 no incluye los ingresos del programa "Ponte al Corriente" ni el ISR de la venta de la Cervecería Modelo.

Los ingresos petroleros estimados para 2014 se reducen 5.1% respecto al monto aprobado en la LIF2013 como resultado de la menor producción de crudo, el menor precio del petróleo y el menor tipo de cambio del peso frente al dólar.

Con relación a lo aprobado para 2013, los ingresos tributarios no petroleros se incrementan en 7.0% debido al efecto de la Reforma Hacendaria. Con relación al monto estimado para el cierre de 2013, sin considerar los recursos que generó el programa “Ponte al Corriente” ni el impuesto sobre la renta causado por la venta de la Cervecería Modelo, los ingresos tributarios no petroleros se incrementan 11.1% en términos reales.

Los ingresos no tributarios del Gobierno Federal aumentan 38.4% con respecto al monto aprobado en 2013 como reflejo de la actualización de derechos para el cobro adecuado del uso y aprovechamientos de bienes del Estado que se propone en la Reforma Hacendaria.

Los ingresos propios de organismos y empresas distintas de PEMEX para 2014 disminuyen 0.5% real respecto al monto aprobado para 2013 debido, principalmente, al impacto de la desaceleración económica durante 2013 sobre la demanda de electricidad; sin embargo, los ingresos propios de la Comisión Federal de Electricidad aumentan 2.7% en relación con el cierre estimado de 2013.

Estrategia de gasto público para 2014

Para el ejercicio fiscal 2014, la actual Administración ha orientado las políti-

cas, los programas y el gasto público, de tal manera que éstas permitan alcanzar los resultados esperados de la Reforma Hacendaria y se les pueda dar un adecuado seguimiento.

Asimismo, para dar cumplimiento a lo establecido en la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, en materia de administración por resultados y de aplicación de medidas para racionalizar el gasto destinado a las actividades administrativas y de apoyo, al inicio de la presente administración, el Gobierno de la República emitió disposiciones relativas al uso eficiente, transparente y eficaz de los recursos públicos, y las acciones de disciplina presupuestaria en el ejercicio del gasto público, así como para la modernización de la Administración Pública Federal.

En este contexto, y para robustecer el marco de actuación en que se deberán ejercer los recursos públicos previstos para 2014, el Ejecutivo Federal presentó el Programa para un Gobierno Cercano y Moderno, el cual constituye la plataforma sobre la que se desarrollará una Gestión para Resultados, y que se ampliará a partir de las bases de colaboración que firmarán las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, para mejorar la eficiencia y eficacia del gasto público.

El gasto neto pagado estimado para 2014 asciende a 4,449.9 mil millones de pesos, 9.2% real más que en el presupuesto de 2013; al excluir la inversión de PEMEX, el gasto neto total se ubica 4,092.4 mil millones de pesos, lo que significa un incremento real de 9.5% respecto al presupuesto de 2013.



Marcela Andrade Martínez
Titular de la Unidad de Coordinación
con Entidades Federativas de la SHCP

Gasto neto total del sector público, 2013-2014 (Miles de millones de pesos de 2014)

	2013 PEF	2014 Con Reforma	Diferencias	
			Absolutas	%
Total con inversión de PEMEX	4,076.1	4,449.9	373.8	9.2
<i>Total sin inversión de PEMEX</i>	3,737.4	4,092.4	354.9	9.5
Programable pagado	3,146.6	3,456.8	310.2	9.9
<i>Programable pagado sin inversión de PEMEX</i>	2,807.9	3,099.3	291.4	10.4
Diferimiento de pagos	-30.1	-30.1	0.0	0.0
Devengado	3,176.7	3,486.9	310.2	9.8
<i>Devengado sin inversión de Pemex</i>	2,838.0	3,129.4	291.4	10.3
No programable	929.5	993.1	63.6	6.8
Costo financiero	358.5	383.4	24.9	6.9
Participaciones	555.4	585.7	30.3	5.5
Adefas	15.7	24.1	8.4	53.6

Por su parte, el gasto programable pagado, mediante el cual se apoya la generación de los bienes y servicios públicos que la población demanda, se estima en 3,456.8 mil millones de pesos, lo que representa un incremento de 9.9% en tér-

minos reales en comparación con 2013; el gasto programable devengado, que considera la estimación correspondiente al diferimiento de pagos, asciende a 3,486.9 mil millones de pesos, lo que significa 9.8% real más que el año anterior.

“Con el propósito de fortalecer el federalismo fiscal, para 2014 se estima que el total de recursos presupuestarios que se transfiere a las entidades federativas y municipios se ubicará en 1,442.4 mil millones de pesos, monto superior en 4.7% en términos reales respecto a lo aprobado en 2013”

El gasto no programable crecerá en 6.8%, una vez descontado el efecto del incremento de los precios, y representará el 5.6% del producto interno bruto. A su interior, el costo financiero aumentará 6.9% real respecto al aprobado para 2013, lo que permitirá cubrir las obligaciones del país en materia de deuda pública.

Con el propósito de fortalecer el federalismo fiscal, para 2014 se estima que el total de recursos presupuestarios que se transfiere a las entidades federativas y municipios se ubicará en 1,442.4 mil millones de pesos, monto superior en 4.7% en términos reales respecto a lo aprobado en 2013. En sus componentes, el pago de participaciones, que representa el 40.6% de los recursos federales que reciben las entidades federativas, se incrementa 5.5% en términos reales.

La inversión impulsada por el sector público, definida como la suma de la inversión física presupuestaria y la que se realiza mediante erogaciones fuera de presupuesto, neta de amortizaciones de Pídiregas, se ubicará en 834.3 mil millones de pesos, lo que implicará un incre-

mento real de 7.6% respecto a lo aprobado en 2013.

De acuerdo con la clasificación administrativa, las previsiones de gasto programable se agrupan conforme a los ejecutores de gasto, en términos de ramos y entidades públicas. Para 2014, la asignación de gasto propuesta para los Ramos Autónomos asciende a 80.8 mil millones de pesos, 10.0% más en términos reales que el monto aprobado para 2013; el Poder Legislativo estima ejercer 12.8 mil millones de pesos, 3.5% real más que en 2013, mientras que el Poder Judicial prevé un presupuesto de 54.2 mil millones de pesos, 12.4% más en términos reales que en el aprobado de 2013.

Para los Ramos Administrativos se propone una asignación de gasto de 1,130.3 mil millones de pesos, monto superior en 11.5% real al aprobado para 2013; destacan por su importancia las asignaciones presupuestarias a los ramos Educación Pública (25.7%); Salud (11.5%); Comunicaciones y Transportes (10.2%); y Desarrollo Social (10.2%), que en conjunto concentran el 57.5% del



total. Con ello se fortalecerán las políticas públicas orientadas a elevar la calidad y cobertura de los servicios de educación y de salud; fomentar la infraestructura de comunicaciones, principalmente en materia satelital, y de transportes, particularmente carretera, portuaria y aeroportuaria; y avanzar en la lucha contra la pobreza extrema y las condiciones de marginación, entre otras acciones.

La clasificación funcional y programática permite analizar la distribución del gasto en tres grandes grupos de finalidades, de acuerdo con las atribuciones y competencias establecidas en el marco legal: para la finalidad Gobierno se propone una asignación de 243.2 mil millones de pesos, lo que representa 7.0% del total programable y un incremento de 15.3% en términos reales con relación a lo aprobado de 2013. Para Desarrollo Social se proponen 2,016.2 mil millones de pesos, 9.0% más en términos reales que en el aprobado de 2013 y representa el 57.8% del total. El gasto que se propone en Desarrollo Económico suma 1,119.4 mil millones de pesos, lo que representa un incremento de 9.9% real respecto al importe aprobado el año anterior y 32.1% del total.

Política de crédito público para 2014

La política de deuda pública del Gobierno Federal tiene como objetivo cubrir sus necesidades de financiamiento, determinadas con base en lo establecido en la LFPRH, con un balance de deuda interna y externa que se traduzca en bajos costos de financiamiento a lo largo del tiempo, con un nivel de riesgo prudente, que considere posibles escenarios extremos, al tiempo que preserve la diversidad de acceso al crédito y fortalezca el mercado local de deuda.

La estrategia de administración del endeudamiento público está dirigida a financiar las necesidades de recursos del Gobierno Federal en su mayor parte mediante endeudamiento interno, con el fin de mantener una estructura de deuda en la que predominen los pasivos denominados en moneda nacional. Al mismo tiempo se busca realizar el financiamiento interno de forma ordenada y con un bajo riesgo de refinanciamiento, recayendo en la medida de lo posible en la captación de recursos a través de emisiones de instrumentos de largo plazo con tasa de interés fija. Así, se solicita un techo de endeudamiento interno del Gobierno Federal por hasta 550 mil millones de pesos.

En el ámbito del manejo de la deuda externa la estrategia está orientada a utilizar el crédito externo de manera activa, buscando diversificar las fuentes de financiamiento, mejorando las condiciones de los pasivos públicos denominados en moneda extranjera y ampliando el acceso a los mercados financieros internacionales. Se solicita un techo de endeudamiento neto externo para el sector público de hasta 10 mil millones de dólares.

Requerimientos financieros del sector público para 2014

Los RFSP en 2014 se ubicarán en 4.1% del PIB, cifra superior en 1.2 puntos porcentuales del producto al monto previsto para 2013, lo cual obedece al mayor déficit público.

Se estima que el SHRFSP, como resultado de las medidas antes mencionadas, se ubique en 40.5% del PIB al cierre de 2014, nivel 1.5 puntos del producto superior al previsto para 2013.

Requerimientos financieros del sector público (% del PIB)

	2013	2014	Diferencia
I. Balance tradicional	2.4	3.5	1.1
II Ajustes	0.5	0.6	0.1
Requerimientos financieros por PIDIREGAS	0.1	0.1	0.1
Requerimientos financieros del IPAB	0.1	0.1	0.0
Adecuaciones a los registros presupuestarios	0.4	0.4	0.0
Programa de deudores	0.0	0.0	0.0
Banca de desarrollo y fondos de fomento ^{1/}	-0.1	-0.1	0.0
III. RFSP (I+II)	2.9	4.1	1.2

1_/ Incluye Fondo Nacional de Infraestructura. A partir de 2010, de acuerdo con lo señalado en el penúltimo párrafo del artículo 2 de la Ley de Ingresos para 2010, para integrar los requerimientos financieros del sector público se considera la pérdida o ganancia esperada del crédito otorgado por los bancos de desarrollo y fondos de fomento que son regulados y supervisados por la Comisión Nacional Bancaria y de Valores en lugar del déficit por intermediación financiera de los bancos de desarrollo y fondos de fomento. La medición de la ganancia o pérdida esperada se determina como la diferencia en el capital contable entre el cierre de ejercicio que se reporta y el cierre del ejercicio previo.

Nota: Las sumas pueden no coincidir debido al redondeo.

Consideraciones finales

La presentación de la propuesta de Paquete Económico para 2014 está enmarcada en la agenda estructural planteada por el Presidente de la República, Lic. Enrique Peña Nieto, para incrementar la capacidad de crecimiento de la economía mexicana. Como parte fundamental de los Criterios Generales de Política Económica para esta Administración se establece que la política fiscal deberá otorgar su máxima contribución al desarrollo nacional y al bienestar de las familias a través de potenciar su fortaleza como mecanismo contracíclico primordial, sustentado en el manejo sólido y prudente de las finanzas nacionales, y garantizando la sostenibilidad de la hacienda pública como condición

fundamental de la estabilidad macro-económica.

La compleja coyuntura internacional y los retos que actualmente enfrenta nuestra economía demandan toda la capacidad del Estado para garantizar una actividad económica sostenida e incluyente que contribuya de manera decidida a la creación de empleo e incremente el poder adquisitivo de los mexicanos. La Reforma Hacendaria y de Seguridad Social, el Paquete Económico 2014 y los Criterios Generales de Política Económica establecidos como marco para el ejercicio de la política económica en la presente Administración, asegurarán un fortalecimiento de nuestra economía como condición indispensable de un mayor desarrollo y de un mayor potencial para nuestro país. ■