
Secretaría de Hacienda y Crédito Público

Posición Fiscal, sus Riesgos y Proyecciones a Mediano Plazo

Estudios: 2018-0-06100-0E-1720-2019

1720-GB

Índice

	Página
Criterios de Selección.....	3
Objetivo.....	3
Alcance.....	3
Enfoque.....	3
Áreas Revisadas.....	3
Procedimientos Aplicados.....	4
Introducción.....	5
Antecedentes.....	6
1. Posición Fiscal del Sector Público Federal.....	12
1.1. Contexto de la Posición Fiscal del Sector Público Federal.....	16
1.2. Balances Fiscales del Sector Público Federal.....	23
1.3. Meta Anual de los Requerimientos Financieros del Sector Público y Capacidad de Financiamiento del Sector Público Federal.....	26
1.4. Ajustes Cíclicos considerados en la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria y su Reglamento.....	29
1.4.1. Límite Máximo del Gasto Corriente Estructural.....	34
1.4.2. Balance Presupuestario.....	37
1.5. Obligaciones Totales del Sector Público Federal.....	41
2. Indicadores de Sostenibilidad de las Finanzas Públicas y Proyecciones de Mediano Plazo.....	46
2.1. Indicadores sobre la Evolución de las Finanzas Públicas, 2014-2020.	47
2.2. Indicador de Posición Fiscal Sostenible, 2010-2018.....	49
2.3. Indicador Déficit Primario Macro-Ajustado, 2010-2018.....	50
2.4. Costo Financiero y Balance Primario, 2010-2019.....	51
2.5. Proyecciones de Mediano Plazo, 2019-025.....	52
3. Principales Riesgos Macroeconómicos y iscales.....	54
3.1. Riesgos Macroeconómicos de Corto Plazo.....	57
3.1.1. Crecimiento Económico.....	57
3.1.2. Precio del Petróleo y Plataforma de Producción.....	59
3.1.3. Tipo de Cambio.....	64
3.1.4. Tasa de Interés.....	66
3.2. Riesgos de Largo Plazo y Pasivos Contingentes.....	67
Conclusiones y Sugerencias.....	70
Fuentes de Información.....	76

Anexos.....	82
Anexo 1. Principales Conceptos en Materia de Posición Fiscal del Sector Público Federal.....	82
Anexo 2. Balance Presupuestario, 2010-2019.....	85
Anexo 3. Resumen de la Fiscalización de la Regla Fiscal, 2013-2017.....	87

Criterios de Selección

Este estudio se seleccionó con base en los criterios establecidos por la Auditoría Superior de la Federación (ASF) para la integración del Programa Anual de Auditorías para la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2018 considerando lo dispuesto en el Plan Estratégico de la ASF.

Objetivo

Evaluar los resultados en materia de la posición fiscal del Sector Público Federal y analizar los riesgos y las proyecciones macroeconómicas y fiscales de mediano plazo.

Alcance

Comprende la evaluación global de los principales elementos de las finanzas públicas, como la posición fiscal del Sector Público Federal (SPF) con una perspectiva de reglas fiscales de mediano plazo, los balances fiscales en sus diferentes niveles de agregación, como los Requerimientos Financieros del Sector Público (RFSP), el balance público, presupuestario (con y sin inversión de alto impacto), primario, operacional, petrolero y no petrolero; la capacidad de financiamiento del SPF y el Saldo Histórico de los Requerimientos Financieros del Sector Público (SHRFSP). Se analizan los riesgos fiscales presentados en los Criterios Generales de Política Económica (CGPE) y el efecto de la estrategia multianual de política fiscal que consideró déficit transitorio y consolidación fiscal en el periodo de 2010 a 2018, las estimaciones de 2019 y las proyecciones macroeconómicas y fiscales de 2020 a 2025.

Enfoque

Se compone por dos tipos de abordaje, el primero orientado al problema, debido a que se analiza la vulnerabilidad de las finanzas públicas ante riesgos del entorno macroeconómico y las acciones que implementó la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) para su atención.

En el segundo, se evalúan los resultados en 2018 en cuanto al logro de los objetivos consignados en el Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2013-2018 y en el Programa Nacional de Financiamiento del Desarrollo (PRONAFIDE) 2013-2018, relativos a la sostenibilidad de las finanzas públicas y la posición fiscal del SPF mediante los diversos indicadores, los mecanismos de control para la mitigación de riesgos macroeconómicos y las proyecciones a mediano plazo.

Áreas Revisadas

La SHCP es la dependencia en la que se depositan las facultades del Estado para velar por la estabilidad de las finanzas públicas. Al interior, la unidad responsable de la planeación de la política fiscal es la Unidad de Planeación Económica de la Hacienda Pública.

Procedimientos Aplicados

Para evaluar los resultados de 2010 a 2018 en materia de la posición fiscal del SFP y analizar los riesgos y las proyecciones macroeconómicas y fiscales de mediano plazo de 2019 a 2025, se llevaron a cabo los procedimientos siguientes:

1. Revisar el marco normativo de la posición fiscal del SPF, debido a que comprende un conjunto de principios, criterios y normas que regula los mecanismos dirigidos a preservar la estabilidad económica y responsabilidad en el manejo de las finanzas públicas y de la deuda pública.
2. Analizar el entorno macroeconómico y evaluar los resultados de los balances fiscales en 2018, en cuanto al logro de los objetivos consignados en el PND 2013-2018 y el PRONAFIDE 2013-2018, relativos a la sostenibilidad de las finanzas públicas y la posición fiscal del SPF.
3. Analizar la determinación de la meta anual de los RFSP conforme a la capacidad de financiamiento del SPF durante 2015-2018.
4. Analizar la determinación del Límite Máximo del Gasto Corriente Estructural (LMGCE), así como su justificación respecto de la situación económica y de las finanzas públicas de 2015 a 2018.
5. Evaluar la sostenibilidad de las finanzas públicas federales mediante los principales indicadores fiscales 2010 a 2018, sus estimaciones para 2019 y proyecciones de mediano plazo de 2020 a 2025.
6. Analizar los principales riesgos macroeconómicos y fiscales que la SHCP presentó en los CGPE 2018 a 2020 de conformidad con el artículo 16 de la LFPRH.

Introducción

En el marco de la revisión de la Cuenta Pública 2018, la ASF presenta el estudio núm. 1720-GB “Posición Fiscal, sus Riesgos y Proyecciones a Mediano Plazo”, que tiene como objetivo evaluar los resultados en materia de la posición fiscal^{1/} del SPF de 2010 a 2018 y analizar los riesgos y las proyecciones macroeconómicas y fiscales de mediano plazo de 2019 a 2025. En este documento se analiza el efecto de la estrategia multianual de política fiscal que consideró déficit y consolidación fiscal,^{2/} con énfasis en el ejercicio 2018.

La política fiscal es una rama de la política económica que configura el presupuesto del Estado y sus componentes (gasto e ingresos públicos) como variables de control para asegurar y mantener la estabilidad económica, amortiguar las variaciones de los ciclos económicos y contribuir a mantener una economía creciente.^{3/} El sistema fiscal mexicano está conformado por tres elementos: ingresos, gastos y deuda.

El marco legal de la política fiscal se establece en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) y en la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (LFPRH). El artículo 25, párrafo segundo, de la CPEUM, dispone que el Estado debe velar por la estabilidad de las finanzas públicas para coadyuvar a generar condiciones favorables para el crecimiento económico y el empleo,^{4/} y el artículo 134 señala que los recursos económicos de que dispongan los entes públicos se administrarán con eficiencia, eficacia, transparencia y honradez para satisfacer los objetivos a los que se destinan.

El artículo 16 de la LFPRH determina que la Ley de Ingresos de la Federación (LIF) y el Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF) se elaborarán con base en objetivos y parámetros cuantificables de política económica, acompañados de sus correspondientes indicadores del desempeño, los cuales, junto con los CGPE y los objetivos, estrategias y metas anuales, en el caso de la Administración Pública Federal (APF), deberán ser congruentes con el PND y los programas que derivan del mismo.

Adicionalmente, en términos del artículo 17 de la LFPRH, los montos de ingreso previstos en la iniciativa y en la LIF, así como los de gasto contenidos en el proyecto y en el PEF, y los que se ejerzan en el año fiscal, deberán contribuir a alcanzar la meta anual de los RFSP.

^{1/} Entendida como el resultado de los flujos económicos del sector público registrados en un periodo determinado que afectan su situación financiera. Ésta se puede expresar mediante diversos indicadores en función de la cobertura institucional, el tipo de flujos que se considere y las variables que se quiera analizar. Consejo Nacional de Armonización Contable (CONAC), Acuerdo por el que se emite el Marco Metodológico sobre la forma y términos en que deberá orientarse el desarrollo del análisis de los componentes de las finanzas públicas con relación a los objetivos y prioridades que, en la materia, establezca la planeación del desarrollo, para su integración en la Cuenta Pública, publicado en el Diario Oficial de la Federación (DOF) el 27 de diciembre de 2010.

^{2/} La consolidación fiscal consiste en medidas para disminuir la deuda y su acumulación mediante reducciones en el gasto público y/o para mejorar los ingresos. International Monetary Fund (IMF), Fiscal Monitor: Achieving More with Less, Washington, April 2017, Glossary, page 95.

^{3/} ASF, Introducción al Sistema Fiscal Mexicano, Apuntes Didácticos, <http://www.asf.gob.mx/>.

^{4/} Este principio fue adicionado a la CPEUM el 26 de mayo de 2015.

La SHCP es la encargada de proponer, dirigir y controlar la política del Gobierno Federal en materia financiera, fiscal, de gasto, de ingresos y deuda pública, con el propósito de impulsar un crecimiento económico sostenible. Al respecto, el artículo 31 de la Ley Orgánica de Administración Pública Federal (LOAPF) le otorga la facultad de proyectar y calcular los ingresos de la Federación, en consideración de las necesidades del gasto público federal, la utilización razonable del crédito público y la sanidad financiera de la APF.

Con la reforma constitucional al artículo 1o. en materia de derechos humanos, el principio de progresividad tiende a establecer el contenido mínimo de un derecho, esto es, que el Estado tiene la obligación de instrumentar las políticas públicas necesarias que permitan generar los mecanismos pertinentes para el bienestar de las personas, en aras de salvaguardar la base mínima obligatoria de un derecho humano exigible de forma inmediata.

En este sentido, evaluar el resultado en materia de la posición fiscal del SPF mediante el principio de progresividad, contribuirá a proponer mejoras a la LFPRH, así como a fortalecer las proyecciones y los resultados de las finanzas públicas en el mediano plazo, lo que permitirá evitar retrocesos fácticos en las obligaciones del Estado por garantizar el bienestar de la población.

Así, en consonancia con el principio de progresividad, se pretende identificar las conductas exigibles al Estado para la adopción de medidas y normas legislativas para la sostenibilidad de las finanzas públicas^{5/} y, con ello, garantizar las condiciones favorables para el crecimiento económico y el desarrollo.

Antecedentes

De 2010 a 2016, el Ejecutivo Federal justificó el déficit en las finanzas públicas por la aplicación de una política que mantuvo y expandió el nivel del gasto público para promover la recuperación económica, debido a los efectos en las finanzas públicas por la desaceleración de la actividad productiva y el adverso escenario global. Además, se propuso esa política para acelerar el crecimiento mediante la implementación de las reformas estructurales.

Ante la insuficiencia de ingresos presupuestarios para cubrir el gasto público, el Gobierno Federal recurrió al endeudamiento, lo que propició que el SHRFSP la medida más amplia de la deuda pública, creciera de 36.0% a 48.7% del Producto Interno Bruto (PIB), 12.7 puntos porcentuales (pp). El aumento permanente y creciente en el saldo de la deuda pública en

^{5/} El concepto de sostenibilidad de las finanzas públicas o sostenibilidad fiscal, hace referencia a la condición en la que el gobierno tiene la capacidad de cubrir sus obligaciones financieras presentes y futuras, sin tener que aplicar medidas inviables de consolidación fiscal (aumento de impuestos y/o recortes al gasto), y de elevar el endeudamiento a niveles de riesgo de insolvencia, sin demeritar el nivel de prosperidad de las próximas generaciones. Federal Department of Finance, Swiss Confederation, Report on the Long-Term Sustainability of Public Finances in Switzerland, 2012, page 10; Banco Interamericano de Desarrollo (BID), Vivir con Deuda. Cómo contener los riesgos del endeudamiento público, Informe 2007, pág. 225; Blanchard, Olivier, et al. The sustainability of fiscal policy: new answers to an old question, Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD), 1990, page 11; Chalk, Nigel and Hemming Richard, Assessing fiscal sustainability in theory and practice, IMF, Banca D'Italia, 2000, pages 62-63.

relación con la economía, propiciado por la estrategia de balances fiscales deficitarios, deterioró la posición fiscal del SPF durante siete años.

En septiembre de 2013, el Ejecutivo Federal presentó la Iniciativa de Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, que consistió principalmente en:^{6/}

- Transitar de la regla de balance presupuestario hacia una regla de balance estructural, que fortaleciera la conducción de la política macroeconómica. La regla de balance contenida en el artículo 17 no preveía mejorar la posición fiscal cuando el PIB estuviera por encima de su tendencia de mediano plazo, por lo que la iniciativa de ley propuso fortalecer la regla de balance presupuestario al establecer un límite máximo de crecimiento al GCE,^{7/} a fin de generar ahorro en la parte alta del ciclo económico.

El LMGCE se definió como el GCE del último ejercicio fiscal, con la información observada al momento de enviar la iniciativa de LIF y el proyecto de PEF, más un incremento determinado en términos del Reglamento de la LFPRH, que contribuyera a mejorar el balance presupuestario cuando el PIB se encontrara por arriba de su nivel de tendencia.

- El artículo 17 de la LFPRH vigente hasta 2013 establecía el equilibrio presupuestario con base en el balance público como ancla de las finanzas públicas, pero esta medida no incluía la inversión de PEMEX y otras adecuaciones financieras que deben ser consideradas para analizar la sostenibilidad de las finanzas públicas en el mediano plazo. Por lo tanto, se propuso incluir en dicho artículo, de manera complementaria al equilibrio presupuestario, un ancla fiscal basada en los RFSP,^{8/} los cuales se establecerían como un elemento para el manejo macroeconómico y de planeación de las finanzas públicas.
- Simplificar el régimen de ingresos excedentes y los fondos de estabilización, para distinguir entre el manejo de flujo de efectivo y el ahorro de largo plazo.
- Establecer un Fondo de Ahorro Soberano (FAS) para mantener recursos de largo plazo.

^{6/} En los CGPE 2014, págs. 83-85, se expone un resumen sobre las principales modificaciones a la LFPRH.

^{7/} El GCE es el monto correspondiente al gasto neto total, que excluye los gastos por concepto de costo financiero, participaciones a las entidades federativas y municipios, adeudos de ejercicios fiscales anteriores, combustibles utilizados para la generación de electricidad, pago de pensiones y jubilaciones del sector público, y la inversión física y financiera directa de la APF. Artículo 2, fracción XXIV Bis, de la Iniciativa de Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, septiembre de 2013.

^{8/} Se refiere a una variable (en este caso, los RFSP) sobre la cual la política fiscal se fija un objetivo con el propósito de anclar las expectativas de crecimiento del gasto y la deuda pública. Instituto Belisario Domínguez, Senado de la República, LXIV Legislatura, Cuaderno de Investigación "Relevancia de las Reglas Fiscales y su Implementación en México", Serie Cuadernos de Investigación en Finanzas Públicas, febrero 2019, pág. 19.

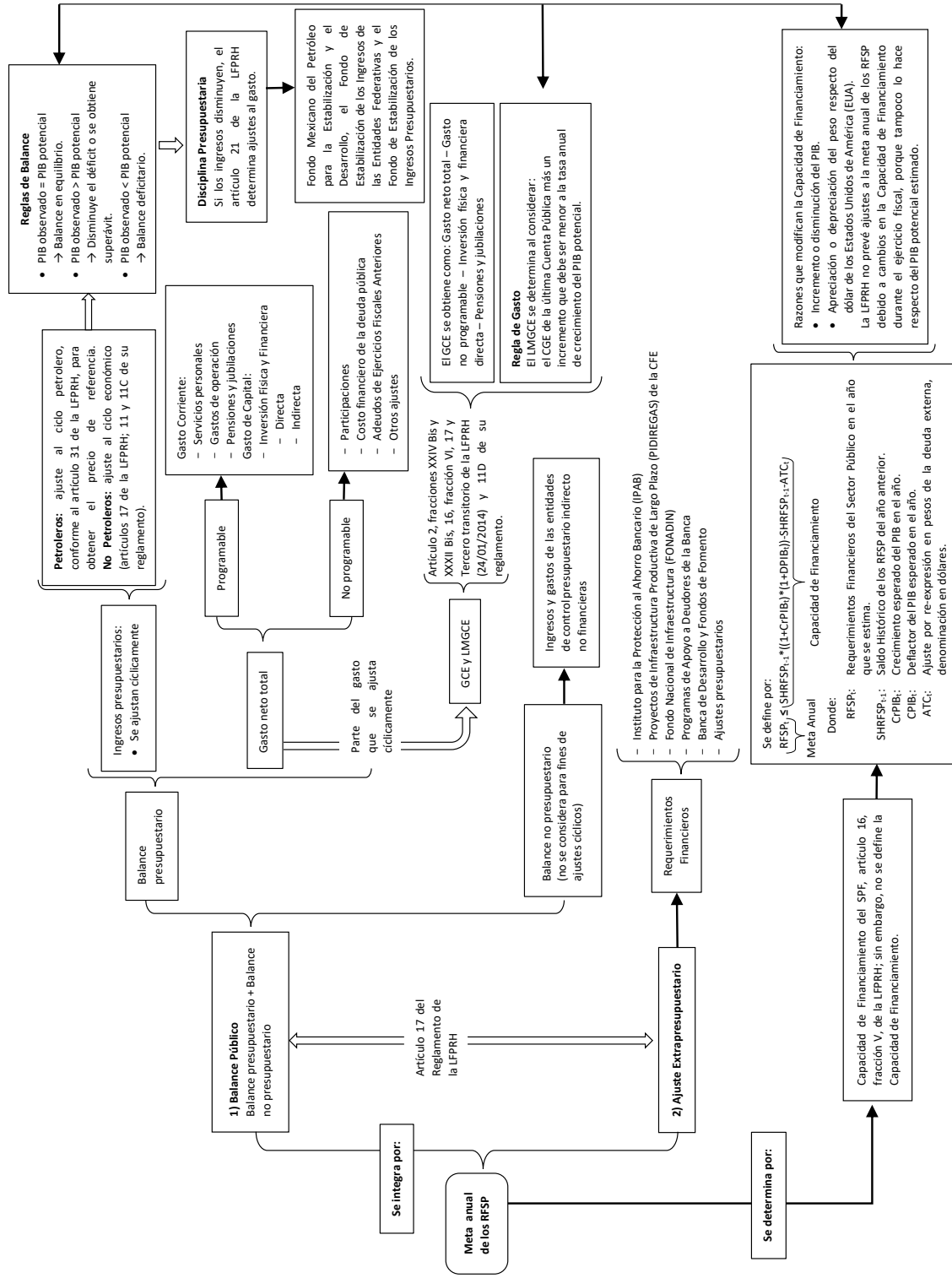
La reforma a la LFPRH, aprobada y publicada en el DOF el 24 de enero de 2014, estableció una regla fiscal que mantiene el principio de equilibrio presupuestario, en la que el gasto neto contribuye al equilibrio cuando el balance presupuestario permite cumplir con el techo de endeudamiento aprobado en la LIF. Adicionalmente, establece una meta anual de los RFSP determinada por la capacidad de financiamiento del SPF y se incluye el concepto de GCE con un límite máximo aplicable a partir de 2015, pero no consideró la creación del FAS.

Las modificaciones al artículo 17 de la LFPRH, en términos de la meta de los RFSP, disponen que los montos de ingreso previstos en la iniciativa y en la LIF, así como de gasto contenidos en el proyecto y en el PEF, y los que se ejerzan en el año fiscal por los ejecutores del gasto, deberán contribuir a alcanzar la meta anual de los RFSP y a mantener la salud financiera de la APF y a una evolución ordenada del SHRFSP.

Lo anterior estableció una meta anual de los RFSP que limita las erogaciones extrapresupuestarias. Sin embargo, en el caso de que al cierre del ejercicio fiscal se observe una desviación mayor que el equivalente al 2.0% del gasto neto total aprobado, es suficiente con que el Ejecutivo lo justifique en el último informe trimestral del ejercicio, por lo que los RFSP se restringen como mecanismo de control efectivo para evitar desviaciones importantes respecto del equilibrio presupuestario.

La meta anual de los RFSP se integra por el balance público, que considera un enfoque basado en el ciclo económico y petrolero, así como por los ajustes extrapresupuestarios. Se determina por la capacidad de financiamiento del SPF, como se indica a continuación:

META ANUAL DE LOS REQUERIMIENTOS FINANCIEROS DEL SECTOR PÚBLICO Y CAPACIDAD DE FINANCIAMIENTO DEL SECTOR PÚBLICO FEDERAL

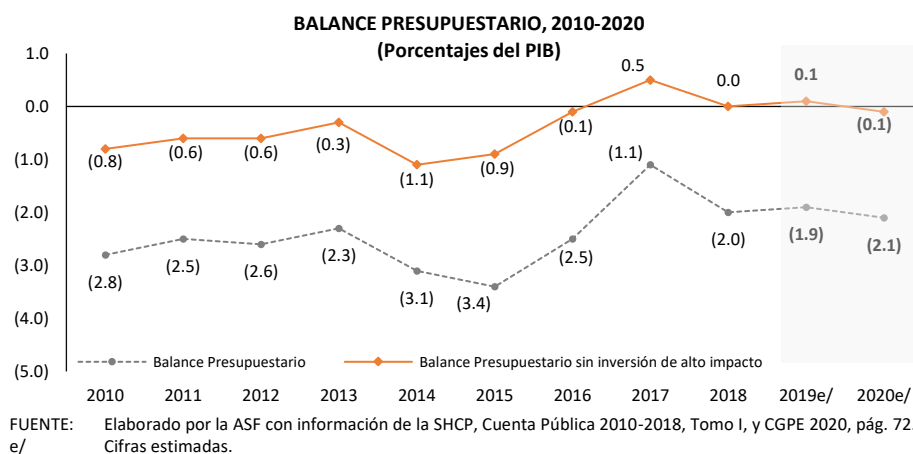


FUENTE: Elaborado por la ASF con información proporcionada por la SHCP mediante el Oficio No. 345-IX-40-2018, del 1 de marzo de 2018, LPPRH y su reglamento.

En 2015 se aplicaron por primera vez las nuevas medidas de responsabilidad hacendaria y en 2016 el Ejecutivo Federal logró las metas aprobadas por el Congreso de la Unión debido a que los déficits fiscales, el LMGCE, así como los RFSP fueron menores que los previstos.

A partir de 2017 se implementaron medidas de consolidación fiscal,^{9/} lo que disminuyó el déficit presupuestario y se cumplió la meta anual de los RFSP planteada en el PRONAFIDE 2013-2018; sin embargo, la SHCP no aplicó la regla fiscal de mediano plazo basada en el ciclo económico, plasmada en la iniciativa de reforma a la LFPRH presentada en septiembre de 2013.^{10/}

Los resultados del balance presupuestario en 2017 cambiaron la tendencia de la posición fiscal, debido a que, desde 2009 y después de ocho años, se logró superávit presupuestario (sin incluir la inversión de alto impacto económico y social) equivalente a 0.5% del PIB,^{11/} con el apoyo de ingresos no recurrentes como el Remanente de Operación del Banco de México (ROBM) de 321,653.3 millones de pesos (mdp) y la consolidación fiscal que redujo el gasto programable. Como porcentaje del PIB, en 2017 el SHRFSP fue de 45.8%, inferior al 48.7% de 2016 y al 50.2% previsto en los CGPE 2017.



La iniciativa de LIF y el proyecto de PEF 2018 mantuvieron el compromiso de no aumentar los impuestos y de reducir el endeudamiento público, con la finalidad de concluir en ese año la

^{9/} El proceso de consolidación fiscal consistió en no aumentar impuestos ni acudir al financiamiento y el compromiso de reestablecer el equilibrio presupuestario en 2017, por lo que el mecanismo de ajuste ha sido la contención del gasto público. Pese a que en los CGPE 2017 se estimó una brecha negativa del producto equivalente a 1.3% del PIB, en congruencia con la estrategia multianual de consolidación fiscal, el Ejecutivo Federal propuso un superávit público, sin considerar la inversión de alto impacto económico y social, así como un superávit primario.

^{10/} El Ejecutivo Federal consideró que los cambios a la LFPRH establecieron que el gobierno tendría que comprometerse a una meta de los RFSP consistente con un nivel de deuda sostenible, así como establecer una regla de balance estructural implícita que permitiera un mayor ahorro a lo largo del ciclo económico y la conducción de una política contracíclica. PRONAFIDE 2013-2018, pág. 23.

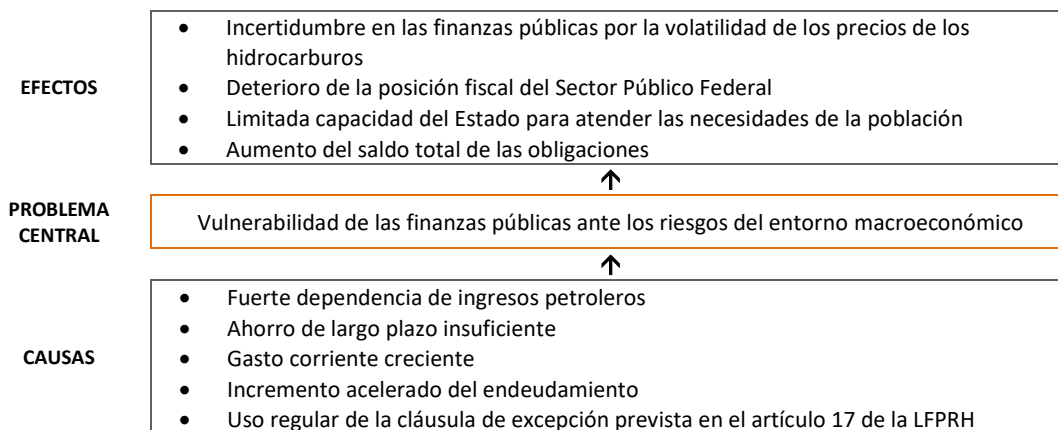
^{11/} La inversión de alto impacto económico y social se refiere a la inversión física de Petróleos Mexicanos (PEMEX), la Comisión Federal de Electricidad (CFE), así como la destinada a proyectos prioritarios con fuentes de ingresos propios, que generará infraestructura hasta por un monto equivalente a 2.5% del PIB en 2017 establecido en el artículo 1o. de la LIF 2017.

trayectoria de consolidación fiscal, con énfasis en los ajustes al gasto público. Respecto de la posición fiscal en 2018, los RFSP fueron de 2.3% del PIB, menores que los estimados (2.5% del PIB), de igual manera, el SHRFSP fue equivalente a 44.9% del PIB, inferior al previsto de 47.3%, en línea con lo aprobado por el Congreso.

En 2019 no se obtuvieron recursos por ROBM, por lo que el Ejecutivo Federal planteó mejorar la posición fiscal mediante una política de ahorro y austeridad y el uso de los recursos del Fondo de Estabilización de Ingresos Presupuestarios (FEIP). La SHCP prevé los RFSP en 2.7% del PIB, nivel superior al aprobado de 2.5%, principalmente por la reducción de activos financieros del Gobierno Federal como resultado del uso de 129.6 miles de millones de pesos (mmp) del FEIP,^{12/} lo cual podría generar una alta vulnerabilidad en las finanzas públicas ante la materialización de riesgos externos. Asimismo, estima el SHRFSP en 45.3% del PIB, en línea con el establecido en los CGPE 2019, pero superior al observado en 2018 (44.9%). Para 2020, proyecta que dicha relación crezca a 45.6% y disminuya paulatinamente hasta llegar a 44.7% en 2024.

En este contexto, el Gobierno Federal ha recurrido de manera regular al déficit^{13/} y a los fondos de estabilización para financiar el presupuesto, lo que ha propiciado un aumento en el nivel de deuda pública y mayores presiones a las finanzas públicas.

ÁRBOL DEL PROBLEMA DE LA POSICIÓN FISCAL DEL SECTOR PÚBLICO FEDERAL



FUENTE: Elaborado por la ASF con información del PND 2013-2018 y del PRONAFIDE 2013-2018.

^{12/} En julio de 2019, en el Informe sobre las Finanzas Públicas, Segundo Trimestre, la SHCP informó que se utilizarían recursos del FEIP por 121.0 mmp ante la caída de los ingresos presupuestarios. Posteriormente, en septiembre, en los CGPE 2020, la dependencia subió en 8.6 mmp el monto a usarse del FEIP a 129.6 mmp.

^{13/} El déficit es una excepción considerada en el artículo 17 de la LFPRH, que se justifica temporalmente debido a las condiciones económicas y sociales extraordinarias que priven en el país. En estos casos, la SHCP debe incluir en el Paquete Económico del año fiscal, los aspectos siguientes:

- I. El monto específico de financiamiento necesario para cubrir el déficit presupuestario;
- II. Las razones excepcionales que justifican el déficit presupuestario, y
- III. El número de ejercicios fiscales y las acciones requeridas para que dicho déficit sea eliminado y se restablezca el equilibrio presupuestario.

El déficit presupuestario debe eliminarse durante el plazo que se establezca conforme a lo anterior.

Por lo anterior, la ASF consideró necesario evaluar los resultados de la SHCP en materia de posición fiscal del SPF de 2010 a 2018, así como analizar los riesgos y las proyecciones macroeconómicas y fiscales de mediano plazo 2019-2025, debido a la vulnerabilidad en las finanzas públicas ante los riesgos del entorno macroeconómico y la insuficiencia de ingresos para cubrir el gasto creciente que demanda la sociedad, en razón de lo siguiente: desaceleración económica, lo que se traduce en un nivel de producto que continúa por debajo de su potencial;^{14/} disminución del precio del petróleo y de la plataforma de producción (caída en los ingresos petroleros); así como volatilidad financiera internacional.

1. Posición Fiscal del Sector Público Federal

La reforma a la LFPRH de 2014 se orientó a fortalecer un manejo prudente y disciplinado de las finanzas públicas mediante la incorporación de reglas fiscales con una perspectiva de mediano plazo,^{15/} con el propósito de ahorrar y mejorar las condiciones del nivel de deuda en la etapa alta del ciclo económico y de mayores precios de las materias primas, y, cuando la economía se encontrara en la parte baja del ciclo, tener el espacio para aplicar políticas compensatorias para enfrentar los menores ingresos presupuestarios y la caída de la actividad productiva y del empleo.

En el corto plazo, la política fiscal puede ser expansiva o restrictiva. La posición expansiva se asume porque existe un problema en la economía asociado con una insuficiente demanda agregada,^{16/} por lo que el gobierno utiliza los instrumentos fiscales de impuestos y de gasto. Mediante el primero se da un estímulo fiscal que disminuye las tasas impositivas, lo que aumenta el ingreso disponible de las personas y de las empresas. Con el segundo instrumento

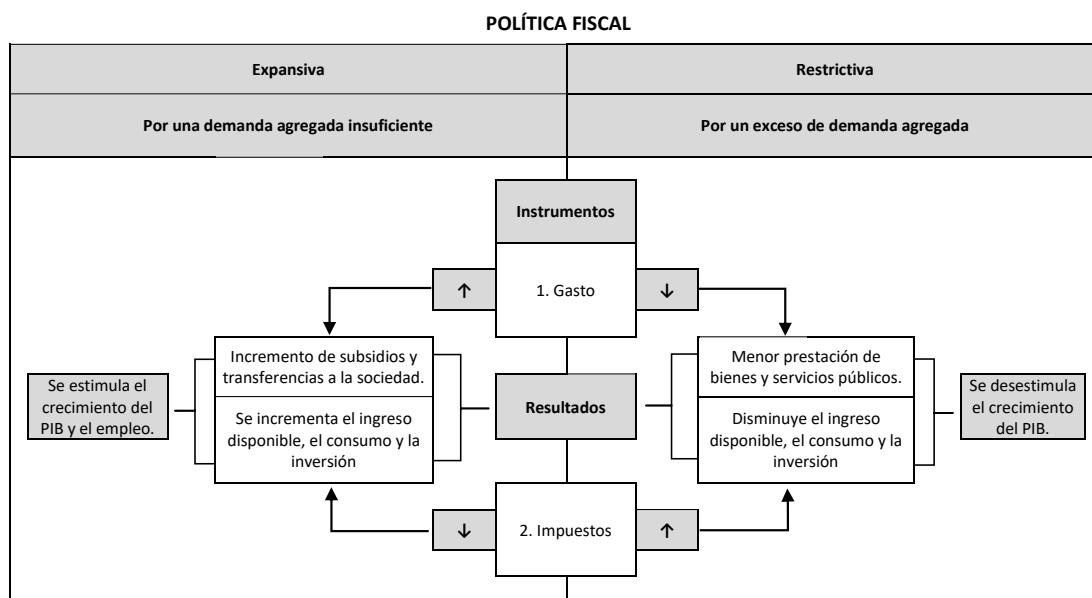
^{14/} El PIB potencial es un concepto teórico no observable, por lo que no se mide directamente, pero se puede estimar. El PIB potencial es la producción que un país puede alcanzar con el trabajo, capital y tecnología existentes, sin provocar presiones inflacionarias. El PIB observado suele diferir del potencial y a la diferencia entre ambos se le denomina brecha de producto. Una brecha positiva significa que el PIB observado supera al PIB potencial que, de mantenerse durante un tiempo prolongado, ocasiona presiones inflacionarias, mientras que una brecha negativa del producto indica un PIB observado menor que el PIB potencial y, en términos de las finanzas públicas, se refleja en una carencia de ingresos presupuestarios, y con ello, la justificación de un déficit público. Cuando se cierra la brecha, el PIB observado es igual que el PIB potencial. Heath, Jonathan, Lo que indican los indicadores. Cómo utilizar la información estadística para entender la realidad económica de México, Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), 2012, págs. 77-79; y SHCP, CGPE 2014, págs. 72, 73, 75 y 76.

^{15/} Una regla fiscal es una restricción en la política fiscal con sustento legal en tratados internacionales, en la constitución o en la legislación, que especifica algún tipo de criterio o de límite cuantitativo en los ingresos, el gasto, el balance y/o la deuda pública. Las reglas fiscales están asociadas con mecanismos institucionales para la elaboración, discusión parlamentaria, aprobación, ejecución y control del presupuesto. La credibilidad de cualquier regla fiscal se basa en su cumplimiento a lo largo del tiempo, la disciplina y prudencia fiscal. Al respecto, consultar: García Serrador Agustín, Teoría General sobre Reglas Fiscales, QPE-Revista Electrónica, núm. 8, Sept-Dic, 2004; Daehaeng Kim & Mika Saito, A Rule-Based Medium-Term Fiscal Policy Framework for Tanzania 2009, IMF, Working Paper, WP/09/244; y Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos, OCDE-BID, Panorama de las Administraciones Públicas: América Latina y el Caribe 2014.

^{16/} La demanda agregada se define como la cantidad total de la producción que se comprará voluntariamente a un determinado nivel de precios, es el gasto que se realiza por los sectores de la producción. Cuenta con cuatro componentes: gasto de los consumidores, gasto de las empresas, compras del gobierno y exportaciones netas (valor de las exportaciones menos el valor de las importaciones). La demanda agregada se modifica principalmente por cambios monetarios o en los gastos públicos y/o los impuestos. Samuelson, Paul, William D. et. al., Macroeconomía con aplicaciones a México, McGRAW-HILL, México, 1999, págs. 168-169.

se incrementan los subsidios y las transferencias a la sociedad, por lo que el resultado, en conjunto, es mayor consumo, inversión, producción y empleo.^{17/}

La posición restrictiva se realiza cuando en la economía se presenta un exceso de demanda agregada que pone en riesgo la estabilidad de precios, por lo que es necesario reducir el gasto y aumentar los impuestos, lo que significa una menor prestación de bienes y servicios públicos, disminución del ingreso disponible de las personas y empresas, menor consumo, inversión y producción, en general, una actividad económica a la baja.



FUENTE: Elaborado por la ASF con información de Yirepa, Finanzas Básicas, <http://yirepa.es/>, y del Banco Central Europeo, Funcionamiento de los Estabilizadores Fiscales Automáticos en la Zona Euro, abril 2002.

La efectividad del estímulo fiscal depende de la posición de la economía respecto del ciclo económico (parte baja o alta).^{18/} En una etapa baja, donde hay escasez de recursos, el impacto será mayor que en una etapa alta, en la que existe abundancia económica.^{19/}

^{17/} En la posición expansiva existe una reducción de los impuestos e incremento en el gasto, lo que genera un déficit fiscal a fin de incentivar la demanda agregada, mientras que la posición restrictiva implica un aumento de impuestos, una disminución del gasto, o la combinación de ambos, a fin de obtener mayores ingresos en proporción a los gastos, lo que se refleja en un menor déficit fiscal o, en su caso, un superávit.

^{18/} Los ciclos económicos son los altibajos que experimenta la actividad económica agregada a través del tiempo. El análisis de los ciclos permite identificar la etapa en la que se encuentra una economía: desaceleración, cuando la actividad económica comienza a disminuir a partir de un punto máximo, pero aún se encuentra por encima de su nivel de tendencia de largo plazo; recesión, cuando el crecimiento disminuye y se ubica por debajo de su nivel de tendencia; recuperación, cuando el ciclo aumenta a partir de un punto mínimo y se sitúa por debajo de su tendencia; y expansión, cuando el crecimiento asciende y se ubica por arriba de su tendencia. Heath, Jonathan (2012), págs. 31-32 y 52-53.

^{19/} Al respecto, consultar: Auerbach, A. y Gorodnichenko, Y. "Measuring the Output Responses to Fiscal Policy", American Economic Journal: Economic Policy, 2012, Vol. 4, No. 2, pages 1-27, y Antolín-Díaz, J., et al. "The dynamics effects of Fiscal Shocks: A narrative Sign Restrictions Approach", Presentación, febrero, 2018.

La definición de ciclo económico cuenta con diferentes enfoques en la literatura económica. Para fines prácticos del sector público, el ciclo económico se mide por lo general mediante el PIB con métodos estadísticos o econométricos que permiten obtener su nivel potencial o su tendencia de mediano plazo^{20/} y consideran el enfoque de crecimiento para determinar la posición de la economía en el ciclo, lo que genera cierto grado de certidumbre en la estimación de un déficit o un superávit fiscal.

CICLO ECONÓMICO

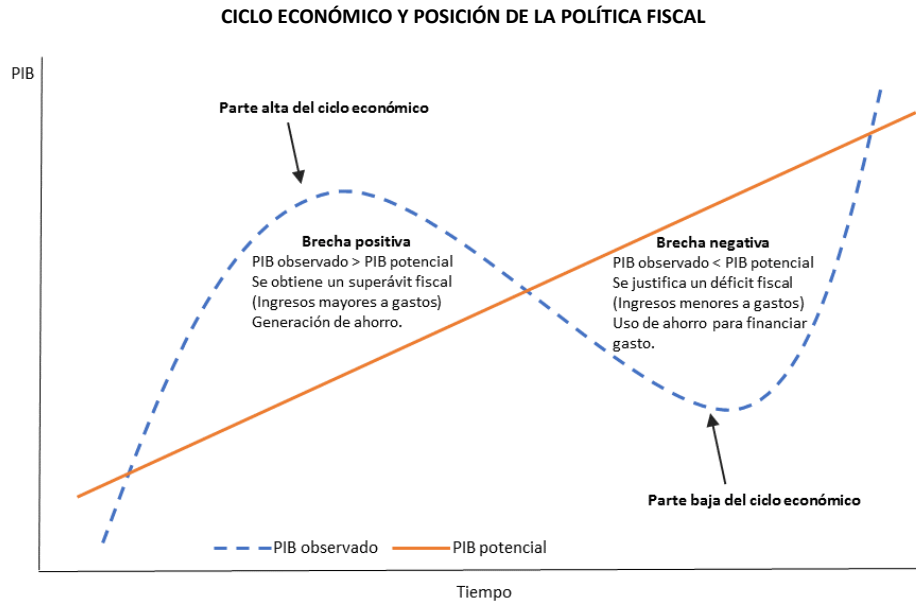
Documento	Definición
CGPE 2020	<p>Para identificar empíricamente el ciclo económico, definido como la diferencia entre la actividad económica observada y su tendencia o nivel de largo plazo que experimenta una economía durante un periodo, Mitchell (1927), y Burns y Mitchell (1946) establecieron la definición siguiente:</p> <p><i>“Los ciclos económicos son fluctuaciones que se encuentran en la actividad económica agregada de las naciones que organizan su trabajo principalmente en empresas privadas: un ciclo consiste en expansiones que ocurren aproximadamente al mismo tiempo en muchas actividades económicas, seguidas de periodos generalizados de recesiones, contracciones y recuperaciones que se fusionan con la fase de expansión del próximo ciclo económico; esta secuencia de cambios es recurrente pero no periódica; en duración, los ciclos económicos varían entre un año a diez años; en donde este ciclo no es divisible en periodos más cortos con características similares.”</i></p> <p>Esta definición estableció los fundamentos necesarios para identificar los ciclos económicos en términos prácticos y, con base en estos lineamientos, en la actualidad se han generado dos metodologías para poder identificar los ciclos económicos. En la primera se recurre al seguimiento dinámico de un conjunto de indicadores económicos que permitan, bajo ciertos criterios ya preestablecidos y consensuados, declarar el inicio y el fin de un ciclo económico (métodos exhaustivos). En la segunda se recurre al análisis de una serie de tiempo que mida el nivel de actividad económica agregada, generalmente el PIB, y con base en el método estadístico y los supuestos seleccionados, estimar el nivel de tendencia o de largo plazo de la serie para obtener el ciclo económico como la diferencia entre el valor observado y el nivel de tendencia estimado (métodos reducidos).</p>
INEGI	<p>Lucas (1977) describe al ciclo económico en términos de desviaciones alrededor de la tendencia del PIB. En este contexto, las propiedades del ciclo económico se explican en función de los movimientos de las desviaciones alrededor de su tendencia de varios agregados económicos respecto de las desviaciones alrededor de la tendencia del PIB. Bajo esta definición, la caracterización del ciclo económico se lleva a cabo en términos de una sola medida de actividad económica (el PIB). Esto contrasta con la caracterización propuesta por Burns y Mitchell (1946) mencionada con anterioridad, la cual se formula con base en información proveniente de varias actividades económicas (incluyendo el PIB).</p>

FUENTE: Elaborado por la ASF con información de la SHCP, CGPE 2020, pág. 39, y Antón Sarabia, Arturo, El Ciclo Económico en México: Características y Perspectivas, en: INEGI, Revista Internacional de Estadística y Geografía, Vol. 2, Núm. 2, mayo-agosto, 2011, págs. 34 y 35.

Las reglas fiscales de mediano plazo asociadas con el ciclo económico tienen el objetivo de mantener la sostenibilidad de las finanzas públicas. La diferencia entre el PIB observado y el potencial, constituye el ciclo económico, el cual permite determinar si existe una brecha del producto (output gap), ya sea negativa, cuando el PIB observado es menor que el PIB potencial o de tendencia de mediano plazo, lo cual justifica un déficit (ingresos menores que gastos), o una brecha positiva, cuando el PIB observado es mayor que el potencial, lo que

^{20/} A nivel internacional hay una diversidad de enfoques para estimar el PIB potencial, entre los que destacan los métodos de extracción de tendencia (como los filtros de Hodrick-Prescott y Baxter-King) y los métodos estructurales (como los sistemas multivariados de Beveridge-Nelson, las funciones de producción tipo Cobb-Douglas y los modelos de vectores autorregresivos estructurales). Estas técnicas separan los movimientos permanentes y transitorios del producto. En el caso de México no se utiliza ninguno de estos métodos. Conforme al artículo 11C del Reglamento de la LFPRH, la SHCP emplea un promedio aritmético que comprende la tasa anual compuesta de crecimiento real del PIB observado en al menos los 10 años previos a la fecha de la estimación del ejercicio fiscal que se presupuesta y la tasa anual compuesta de crecimiento real estimado del PIB de un máximo de 5 años posteriores a la fecha de la estimación.

genera un superávit presupuestario (ingresos mayores que gastos) y un excedente de recursos que se acumula como ahorro para utilizarlo en la parte baja del ciclo.



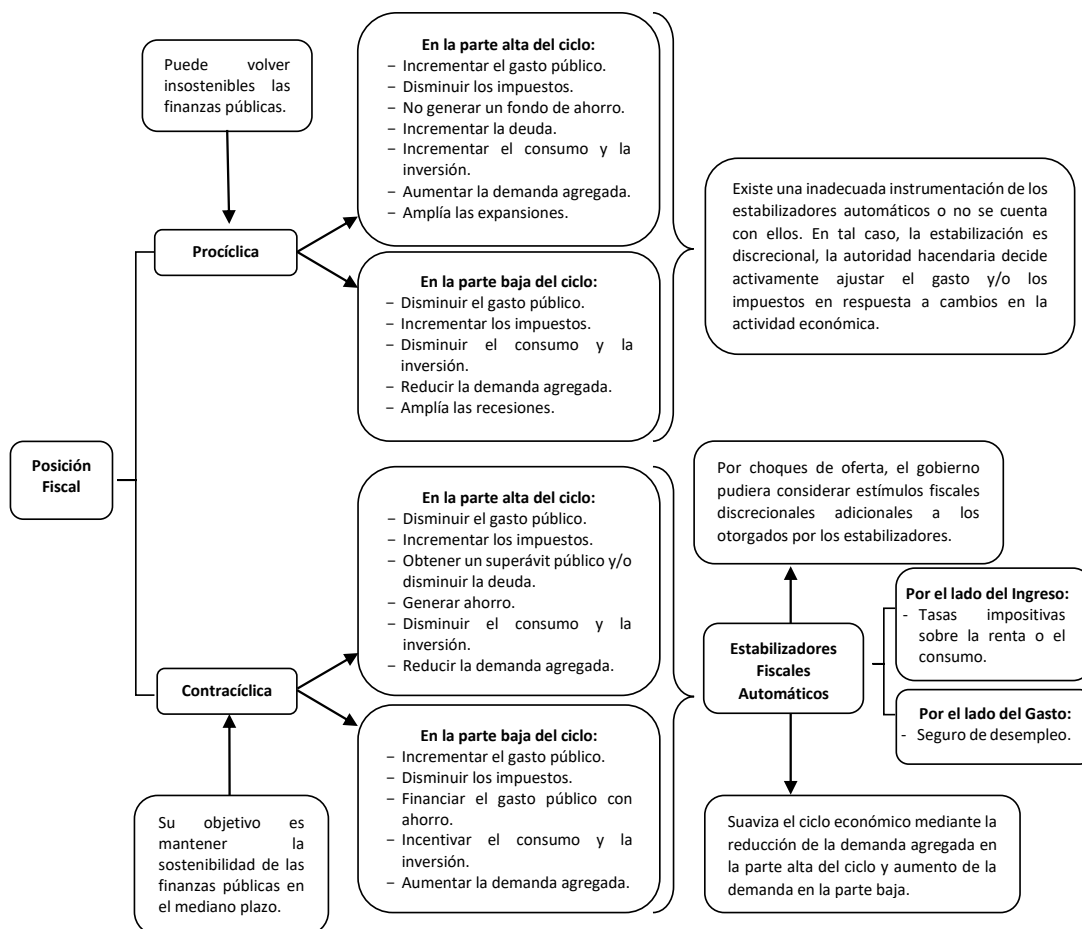
La política fiscal asociada con el ciclo económico puede asumir dos posiciones relevantes, procíclica o contracíclica. Si la política fiscal es procíclica,^{21/} cuando la economía se encuentra en auge, el PIB observado está por arriba del potencial, los ingresos del sector público se incrementan y los gobiernos aumentan el gasto, en lugar de generar ahorros de mediano plazo. Al terminar el ciclo expansivo, los ingresos disminuyen mientras que los gastos comprometidos se vuelven rígidos y afectan negativamente la sostenibilidad de las finanzas públicas y la deuda. Ante esta situación, algunos gobiernos optan por recurrir al endeudamiento para hacer frente a sus obligaciones, lo que reduce su espacio fiscal.^{22/} Lo anterior se agudiza en la parte baja del ciclo económico debido a que, por la insuficiencia de

^{21/} La política fiscal procíclica es la que reacciona en el mismo sentido de la tendencia del ciclo económico. Si éste es expansivo (incrementa la producción, los ingresos y el empleo), entonces aumentan gastos y/o reducen impuestos, y si es recesivo (disminuye la producción, los ingresos y el empleo), se recortan gastos y/o elevan los impuestos. Bocconi, Alberto Alesina and Guido Tabellini. Why is fiscal policy often procyclical?, Harvard University and IGIER, First draft: March 2005, page 1, <http://www1.worldbank.org/>; Frankel, Jeffrey A., Vegh, et. al., On graduation from fiscal procyclicality, Journal of Development Economics, Elsevier, vol. 100 (1), November 2011, page 2, <http://www.nber.org/>.

^{22/} El Fondo Monetario Internacional (FMI) refiere al espacio fiscal como el margen de maniobra que existe en el presupuesto público para ejercer recursos sin comprometer la sostenibilidad de las finanzas públicas ni la estabilidad de la economía. IMF, Fiscal Policy in Latin America: Lessons and Legacies of the Global Financial Crisis, IMF Staff Discussion Note, SDN/15/06, April 2015, pages 5 and 20; y Heller Peter, El Espacio Fiscal, Finanzas y Desarrollo, FMI, junio de 2005, pages 32-33.

ahorro, se opta por aumentar impuestos y reducir gastos (consolidación fiscal),^{23/} por lo que la posición fiscal procíclica constituye la opción no deseada para los gobiernos.

POSICIÓN DE LA POLÍTICA FISCAL EN EL CICLO ECONÓMICO



FUENTE: Elaborado por la ASF con información del Consejo Fiscal del Perú, Posición fiscal y ciclo económico, Nota de Discusión N° 001-2018-CF/ST; BBVA, ¿Qué son los estabilizadores automáticos?, del 2 de abril de 2015, <https://www.bbva.com/>; del Banco Central Europeo, Funcionamiento de los Estabilizadores Fiscales Automáticos en la Zona Euro, abril 2002, y de Yirepa, Finanzas Básicas, <http://yirepa.es/>.

Cuando la política fiscal es contracíclica, la autoridad fiscal puede acumular recursos excedentes en fondos de ahorro en la etapa de auge, debido a que los ingresos son superiores a los gastos, los cuales podrían ser utilizados en la fase recesiva del ciclo económico. Este tipo de política actúa tanto en la parte alta como en la baja del ciclo económico, y es una opción viable de estabilización de las finanzas públicas en el mediano y largo plazos.

^{23/} Bocconi, Alberto Alesina and Guido Tabellini. Why is fiscal policy often procyclical?, Harvard University and IGER, First draft: March 2005, page 1, <http://www1.worldbank.org/>; Frankel, Jeffrey A., et. al., On graduation from fiscal procyclicality, Journal of Development Economics, Elsevier, vol. 100 (1), November 2011, page 2, <http://www.nber.org/>.

La posición fiscal contracíclica actúa de forma contraria al ciclo económico, por lo que en la parte alta es restrictiva, lo que le permite contener y extraer recursos de la sociedad en tiempos de bonanza económica, mientras que en la parte baja del ciclo se vuelve expansiva, por la puesta en marcha de los estabilizadores fiscales automáticos,^{24/} que conducen a la utilización del ahorro cíclico y/o el uso del endeudamiento.

La posición fiscal del sector público para México está basada en la regla fiscal de mediano plazo establecida en la LFPRH y en su reglamento,^{25/} considera un enfoque cíclico que ajusta los ingresos petroleros, los no petroleros, establece una meta anual de balance presupuestario y parte del principio de equilibrio presupuestario. En 2014 se reformaron la LFPRH y su reglamento con el propósito de mejorar la regla fiscal al establecer una meta anual para los RFSP, la medida más amplia de balance del SPF.

1.1. Contexto de la Posición Fiscal del Sector Público Federal

Después de la crisis financiera internacional de 2008-2009, la economía mexicana ha mostrado una tendencia decreciente al pasar de 5.1% en 2010 a 2.0% en 2018, como se muestra en la gráfica siguiente:^{26/}

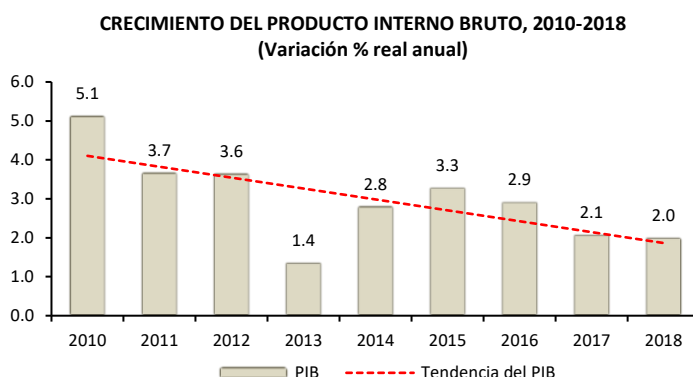
^{24/} Los estabilizadores fiscales automáticos representan la reacción del presupuesto a las fluctuaciones del ciclo económico en ausencia de intervención del gobierno. Si están bien diseñados, los estabilizadores permiten ajustes puntuales y simétricos para amortiguar las fluctuaciones cíclicas. No obstante, para aprovechar al máximo sus ventajas, es necesario que los países preserven la sostenibilidad de las finanzas públicas con políticas fiscales prudentes y mantengan bajos niveles de deuda.

Los estabilizadores se activan al variar el nivel de ingresos tributarios y de gasto y no dependen de medidas específicas, sino que funcionan en relación con el ciclo económico. Cuando el producto se desacelera o cae, la recaudación impositiva decrece porque caen las utilidades de las empresas y los ingresos de los contribuyentes. Las prestaciones por desempleo y otros gastos sociales también aumentan en una contracción económica. Estas variaciones cíclicas hacen que la política fiscal sea automáticamente expansiva durante la retracción y restrictiva en la fase alcista. Los estabilizadores automáticos dependen del tamaño del Estado y tienden a ser mayores en las economías avanzadas.

Banco Central Europeo, Funcionamiento de los Estabilizadores Fiscales Automáticos en la Zona del Euro, Boletín Mensual del BCE, abril 2002, pág. 149, <https://maricuevas.files.wordpress.com/>; y FMI, Mark Horton y Asmaa El-Ganainy, ¿Qué es la política fiscal? Finanzas & Desarrollo, junio de 2009.

^{25/} La LFPRH se publicó en el DOF el 30 de marzo de 2006. Para fines del Paquete Económico, el de 2007 fue el primero en seguir el proceso legislativo bajo esa ley. CGPE 2007, págs. 5 y 168.

^{26/} La OCDE señaló que el crecimiento económico en esos años se debió principalmente al uso de la fuerza de trabajo por la presencia del bono demográfico, debido a que la inversión y la productividad de los factores de la producción se mantuvieron en niveles bajos. OCDE, Hacia un crecimiento más fuerte e incluyente, Estudios Económicos de la OCDE, Presentación y Resumen Ejecutivo, México 2019, Ciudad de México, 2 de mayo 2019.



FUENTE: Elaborado por la ASF con información del INEGI, Banco de Información Económica, mayo de 2019, <https://www.inegi.org.mx/>.

En los CGPE 2010 se indicó que las finanzas públicas fueron profundamente afectadas por la caída en la actividad económica en México, derivada de la crisis internacional y de la menor plataforma de producción y precios de petróleo que llevaron a la mayor caída en ingresos petroleros y tributarios no petroleros registrada en cuando menos los últimos treinta años.^{27/}

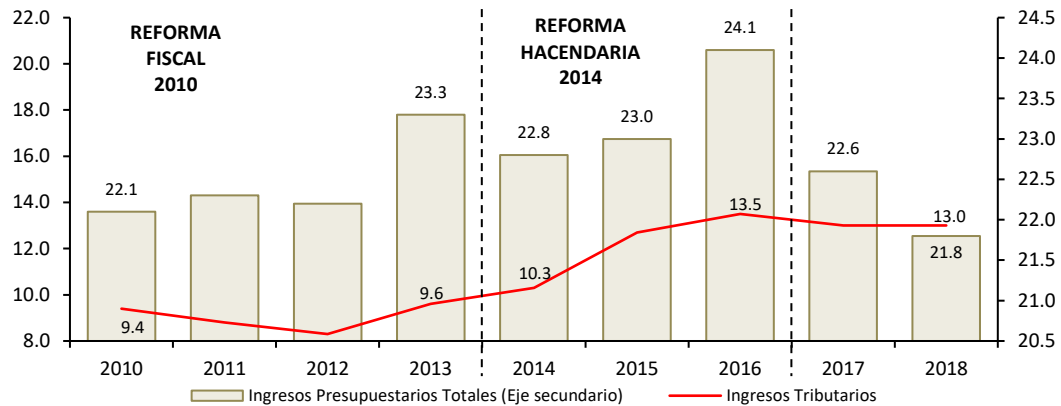
El menor crecimiento económico limitó los ingresos presupuestarios, por lo que en 2010 se implementó una reforma fiscal para incrementar la recaudación. Posteriormente, en 2014 entró en vigor la reforma hacendaria (aprobada en octubre de 2013) con el objetivo de fortalecer los ingresos tributarios y disminuir la dependencia de los petroleros, la cual tuvo un efecto positivo hasta 2016 cuando los ingresos presupuestarios representaron 24.1% del PIB.

La reforma hacendaria aumentó los ingresos tributarios de 10.3% del PIB en 2014 a 13.5% en 2016, lo que compensó la caída de los de origen petrolero; sin embargo, en 2017 los tributarios cayeron a 13.0% del PIB, nivel en el que se mantuvieron en 2018.

Para 2017 y 2018, en un escenario de menor actividad económica y disminución de la plataforma de producción y del precio de petróleo, los ingresos fueron de 22.6% y 21.8% del PIB, respectivamente. Es necesario que el Ejecutivo y el Legislativo Federal evalúen la implantación de medidas que permitan incrementar la recaudación de las fuentes permanentes y estabilizar los recursos de las fuentes tributarias no petroleras, aunadas al fortalecimiento de los mecanismos para la transferencia y gestión de riesgos, como los fondos de estabilización presupuestaria y las coberturas de los ingresos petroleros.

^{27/} SHCP, CGPE 2010, pág. 4.

INGRESOS PRESUPUESTARIOS DEL SECTOR PÚBLICO, 2010-2018
(Porcentajes del PIB)



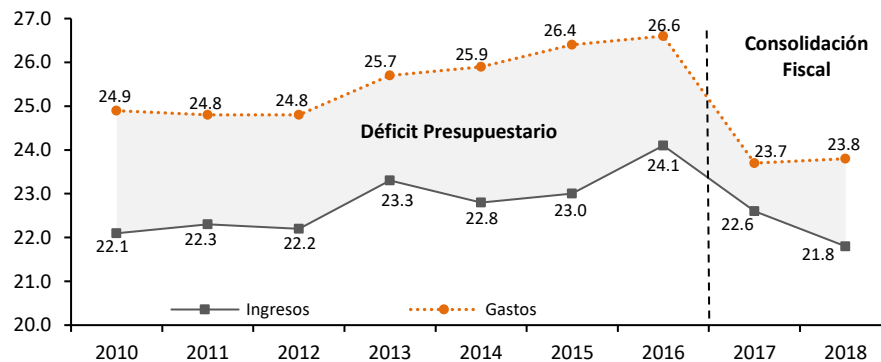
FUENTE: Elaborado por la ASF con información de la SHCP, Estadísticas Oportunas de las Finanzas Públicas, octubre de 2019, <https://www.gob.mx/hacienda>.

Por su parte, los gastos del sector público se incrementaron de 24.9% del PIB en 2010 a 25.9% en 2014, un aumento de 1.0 pp, mientras que los ingresos crecieron 0.7 pp en la misma comparativa.

A pesar de las reformas, de 2010 a 2018 los ingresos fueron insuficientes para cubrir el gasto público, lo que generó un déficit presupuestario promedio de 2.5% del PIB en el periodo.

Ante el deterioro del entorno económico internacional, a partir de 2015 la SHCP recurrió a ajustes preventivos al gasto público que, junto con la consolidación fiscal y el uso de ingresos no recurrentes, redujeron el déficit presupuestario a 1.1% del PIB en 2017, pero en 2018 se incrementó a 2.0%, debido a que no se contó con recursos del ROBM.

INGRESOS Y GASTOS DEL SECTOR PÚBLICO PRESUPUESTARIO, 2010-2018
(Porcentajes del PIB)



FUENTE: Elaborado por la ASF con información de la SHCP, Estadísticas Oportunas de las Finanzas Públicas, octubre de 2019, <https://www.gob.mx/hacienda>.

Como porcentaje del PIB, el gasto programable se incrementó de 19.6% en 2010 a 20.7% en 2016 y descendió a 17.3% en 2018, a su interior, el corriente, sin considerar el gasto de pensiones y jubilaciones, pasó de 12.1% en 2010 a 10.8% en 2018.

Se destaca que el gasto de capital presentó una tendencia creciente de 2010 a 2016, cuando alcanzó su punto más alto (5.9% del PIB); no obstante, en 2017 y 2018, a fin de concluir con el proceso de consolidación fiscal, se redujo la inversión física pública, por ser un gasto que se puede cancelar o diferir, pero implicó afectar la actividad económica, la competitividad, el entorno para la productividad, la cobertura y calidad en la provisión de infraestructura y servicios públicos.

En tanto, el gasto no programable mostró una tendencia alcista entre 2012 y 2018, de 5.2% a 6.5% del PIB, principalmente por un mayor costo financiero de la deuda pública, que pasó de 1.9% a 2.6% del PIB en esos años.

El incremento del gasto se financió con ingresos no recurrentes (excedentes y ROBM)^{28/} y con un mayor endeudamiento.

GASTO NETO TOTAL, 2010-2018
(Porcentajes del PIB)

Concepto	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Gasto neto total	24.9	24.8	24.8	25.7	25.9	26.4	26.6	23.7	23.8
Gasto programable	19.6	19.5	19.6	20.4	20.5	20.6	20.7	17.6	17.3
Gasto corriente	14.7	14.7	14.9	15.0	15.3	15.6	14.8	14.0	14.2
Pensiones y jubilaciones	2.6	2.6	2.7	2.9	3.0	3.2	3.2	3.2	3.4
Gasto de capital	4.9	4.8	4.7	5.4	5.1	5.0	5.9	3.6	3.1
Inversión física	4.7	4.4	4.3	4.5	4.7	4.2	3.6	2.6	2.6
Gasto no programable	5.3	5.3	5.2	5.3	5.4	5.7	5.9	6.1	6.5
Costo financiero	1.9	1.9	1.9	1.9	2.0	2.2	2.4	2.4	2.6
Participaciones	3.3	3.3	3.1	3.3	3.3	3.4	3.4	3.5	3.6
Gasto corriente sin pensiones ni jubilaciones	12.1	12.1	12.2	12.1	12.3	12.4	11.6	10.8	10.8

FUENTE: Elaborado por la ASF con información de la SHCP, Estadísticas Oportunas de las Finanzas Públicas, octubre de 2019, <https://www.gob.mx/hacienda>.

NOTA: Las sumas pueden no coincidir debido al redondeo.

Desde 2007, para financiar el PEF se utilizaron ingresos excedentes, provenientes de un mayor precio de petróleo respecto del aprobado. En lo que respecta al Fondo para la Estabilización de los Ingresos Petroleros (FEIP),^{29/} de 2007 a 2014 se incluyó en la LIF una disposición para limitar la cantidad de recursos provenientes de los Derechos de Hidrocarburos que se debían destinar a la generación de ahorro,^{30/} y se utilizó la mayor parte para financiar proyectos y programas de inversión aprobados en el PEF, lo que redujo la capacidad de respuesta de las finanzas públicas ante fluctuaciones negativas del ciclo económico.^{31/}

^{28/} De acuerdo con el artículo 55 de la Ley del Banco de México, dicha institución debe entregar al Gobierno Federal el importe íntegro de su remanente de operación una vez constituidas las reservas previstas en esa ley, siempre que ello no implique la reducción de reservas provenientes de la revaluación de activos. La entrega se debe efectuar a más tardar en el mes de abril del ejercicio inmediato siguiente al que corresponda el remanente.

^{29/} Con la reforma del artículo 19 de la LFPRH, publicada en el DOF el 11 de agosto de 2014, se modificó el Fondo de Estabilización de los Ingresos Petroleros para constituirse en el Fondo de Estabilización de los Ingresos Presupuestarios.

^{30/} En 2007 se incluyó como el artículo décimo segundo transitorio y posteriormente en el artículo 1o. de la LIF.

^{31/} En términos de la LFPRH, la finalidad del FEIP es aminorar el efecto sobre las finanzas públicas y la economía nacional cuando ocurran disminuciones de los ingresos del Gobierno Federal, respecto de los estimados en la LIF del ejercicio fiscal de que se trate, para propiciar condiciones que permitan cubrir el gasto previsto en el PEF correspondiente. Acuerdo por el que se

De 2010 a 2014, del total de ingresos por Derechos sobre Hidrocarburos para el FEIP (475,211.8 mdp) 93.6% se destinó al PEF.

DISTRIBUCIÓN DE LOS DERECHOS SOBRE HIDROCARBUROS^{1/}
(Millones de pesos)

Concepto	2010	2011	2012	2013	2014	2010-2014 Acumulado
Total de ingresos por Derechos sobre Hidrocarburos para el FEIP	77,471.0	81,247.0	106,151.0	106,402.0	103,940.8	475,211.8
Distribución de acuerdo con el art. 1o. de la LIF:						
Programas y proyectos de Inversión aprobados en el PEF	71,667.0	76,461.0	84,756.0	93,172.0	90,825.2	416,881.2
Fondo de Estabilización de Ingresos Petroleros	0.0	0.0	10,000.0	10,404.0	10,000.0	30,404.0
Recursos para cubrir costos de combustibles para la generación de electricidad, adicionales a los señalados en el PEF	5,804.0	4,786.0	11,395.0	2,826.0	3,115.6	27,926.6

FUENTE: Elaborado por la ASF con información de la SHCP, LIF de 2010 a 2014; Informes sobre la Situación Económica, las Finanzas Públicas y la Deuda Pública, Cuarto Trimestre de cada año que se indica.

NOTA: Las sumas pueden no coincidir debido al redondeo.

1/ Con base en el artículo 19 de la LFPRH y la Ley Federal de Derechos vigente en el periodo de 2010 a 2014.

La modificación a la LFPRH en 2015,^{32/} determinó un destino específico del ROBM para mejorar la situación de la deuda pública y la posición financiera del SPF, así como eliminar la discrecionalidad en el uso de esos recursos. De 2015 a 2017 se obtuvieron 592,196.1 mdp del ROBM,^{33/} lo que mejoró los indicadores de la posición fiscal del SPF.

Adicionalmente, para cubrir la insuficiencia de ingresos y el mayor nivel de gasto, el Gobierno Federal acudió al endeudamiento, lo que propició que el SHRFSP, que representa el mayor nivel de agregación de las obligaciones del sector público, creciera de 4,813.2 mmp en 2010 (36.0% del PIB) a 9,797.4 mmp en 2016 (48.7% del PIB), un incremento de 4,984.2 mmp (12.7 pp del PIB en ese periodo y 1.8 pp en promedio anual).^{34/}

Para la SHCP, en 2018 la deuda pública de México como proporción del PIB fue moderada e incluso favorable, si se compara con los países de la OCDE:

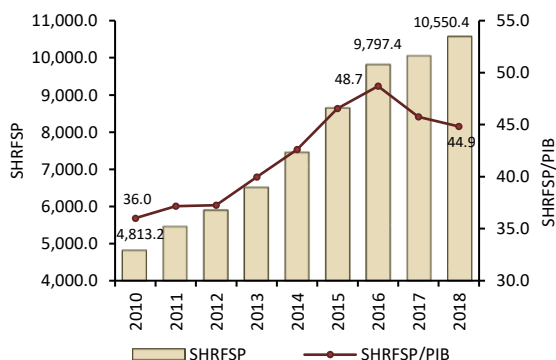
establecen las Reglas de Operación del Fondo de Estabilización de los Ingresos Petroleros, publicado en el DOF el 31 de mayo de 2007.

^{32/} El 18 de noviembre de 2015 se adicionó el artículo 19 Bis a la LFPRH, el cual establece que la SHCP debe destinar cuando menos el 70.0% de los ingresos del ROBM a la amortización de la deuda pública del Gobierno Federal contratada en ejercicios fiscales anteriores y/o a la reducción del monto de financiamiento necesario para cubrir el déficit presupuestario aprobado para el ejercicio fiscal en que se entere el remanente, y el restante, al FEIP o al incremento de activos que fortalezcan la posición financiera del Gobierno Federal.

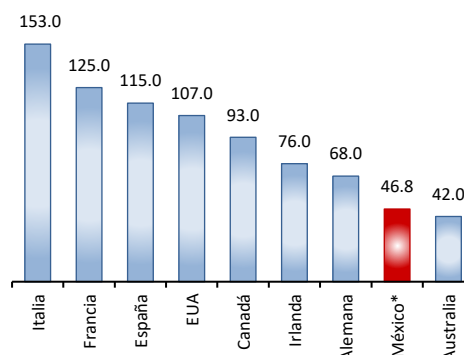
^{33/} En 2015 fueron de 31,449.0 mdp, en 2016 de 239,093.8 mdp y en 2017 de 321,653.3 mdp.

^{34/} En 2016, el Gobierno Federal, en el marco de la reforma energética, reconoció parte de los pasivos pensionarios de PEMEX y CFE, lo que contribuyó con un mayor nivel de deuda pública. El apoyo económico otorgado a PEMEX fue de 160,730.6 mdp, de los cuales, 134,230.5 mdp, corresponden a la asunción por parte del Gobierno Federal de obligaciones de pago de pensiones y jubilaciones a cargo de PEMEX y sus empresas productivas subsidiarias. Asimismo, se entregaron recursos a la CFE por 161,080.2 mdp, para apoyar el cumplimiento de las obligaciones de pago de pensiones y jubilaciones a cargo de la entidad. SHCP, Cuenta Pública 2016.

SALDO HISTÓRICO DE LOS REQUERIMIENTOS FINANCIEROS DEL SECTOR PÚBLICO, 2010-2018
(Miles de millones de pesos y porcentajes del PIB)



COMPARACIÓN INTERNACIONAL DE LA DEUDA PÚBLICA BRUTA TOTAL, 2018
(Porcentajes del PIB)



FUENTE: Elaborado por la ASF con información de la SHCP, Informes sobre la Situación Económica, las Finanzas Públicas y la Deuda Pública, Cuarto Trimestre de 2018, pág. 86 y Anexo de Deuda Pública, pág. C10.

*/ La cifra de México corresponde a la deuda del Sector Público en términos brutos y se presenta al cierre de septiembre de 2018, utiliza el PIB anual estimado, publicado en CGPE 2019; y las cifras del resto de los países son estimaciones para el año 2018.

En mayo de 2019, la OCDE sugirió a México mantener un marco macroeconómico fuerte y obtener recursos para un crecimiento más equitativo, por lo que, entre otras, realizó las recomendaciones siguientes:^{35/}

- Mantener una política fiscal prudente para conservar una relación deuda/PIB estable y considerar reducirla en el mediano plazo.
- Conservar la orientación de la política monetaria actual para contener la inflación.
- Desarrollar una reforma fiscal integral para ponerse en marcha en el mediano plazo.
- Ampliar la base del Impuesto al Valor Agregado al recortar exenciones y derogar las tasas reducidas, al mismo tiempo que se compensa a la población pobre con subsidios focalizados.
- Incrementar la progresividad del Impuesto Sobre la Renta personal al bajar el umbral de ingresos para la tasa máxima y recortar aún más las deducciones fiscales o convertirlas en créditos fiscales.
- Seguir reduciendo la duplicación de los programas sociales y de los beneficiarios, así como ampliar la cobertura para la población pobre que no recibe prestaciones sociales.
- Establecer un consejo fiscal apartidista, independiente y dotado de recursos suficientes.^{36/}
- Vincular las bases de datos del Sistema de Administración Tributaria y de seguridad social para mejorar la supervisión y el cumplimiento de las obligaciones fiscales.

^{35/} OCDE, Estudios Económicos de la OCDE, Presentación y Resumen Ejecutivo, México 2019, Hacia un crecimiento más fuerte e incluyente, Ciudad de México, 2 de mayo 2019.

^{36/} Corresponde a las instituciones fiscales independientes proporcionar los elementos técnicos para la mejor decisión sobre la generación de ahorro cíclico y su destino, la reducción del nivel de deuda, el uso del endeudamiento, la contribución a una mayor transparencia y rendición de cuentas, así como la revisión de las estimaciones del marco macroeconómico, las proyecciones fiscales, el cumplimiento de la regla fiscal y su monitoreo.

No obstante lo anterior, en el PND 2019-2024, eje general 3 “Desarrollo Económico”, se señaló que no habrá incrementos en los impuestos, sino que la SHCP combatirá la evasión fiscal y se abstendrá de conceder exenciones, créditos y otros beneficios que solían otorgarse en forma frecuente a los causantes mayores.

Posteriormente, en los CGPE 2020, la SHCP indicó que, antes de proponer una reforma fiscal, se debe garantizar que los recursos existentes se ejerzan con el mayor grado de transparencia y eficiencia posibles, por lo que en los primeros años de la Administración (2019-2021) se buscará fortalecer la recaudación, mejorar la eficiencia de la administración tributaria y reducir espacios regulatorios que permiten esquemas de elusión y evasión fiscal. En la segunda mitad de la Administración (2022-2024) se presentaría una reforma fiscal a fin de hacer más progresivo y eficiente el marco tributario, reducir las distorsiones que genera en la economía, así como limitar aún más los espacios de evasión.^{37/}

I.2. Balances Fiscales del Sector Público Federal

El balance fiscal resulta de la diferencia entre los ingresos y los gastos a nivel de flujo en un periodo determinado. Se puede calcular con distintos niveles de agregación, como el balance del SPF y el más amplio corresponde a los RFSP;^{38/} el balance público incluye a las Entidades bajo Control Presupuestario Indirecto (ECPI);^{39/} el balance presupuestario no considera la inversión de alto impacto ni de las Empresas Productivas del Estado (EPE) y se utiliza para medir el equilibrio presupuestario establecido en la LFPRH y en su reglamento.^{40/} El balance primario no incluye el costo financiero de la deuda pública; el balance operacional excluye la pérdida de valor de la deuda interna por efectos de la inflación, y el balance petrolero separa el impacto de la actividad petrolera sobre las finanzas públicas.^{41/}

Las diferentes mediciones del balance son indicadores de la posición fiscal del SPF y permiten conocer la situación agregada de las finanzas públicas en el corto plazo; asimismo, sirven para evaluar las consecuencias o efectos de las decisiones de la política fiscal implementada sobre la deuda pública y su sostenibilidad. En este sentido, el comportamiento del déficit público y su financiamiento en las distintas etapas del ciclo económico y del petrolero, los plazos de vencimiento del servicio de la deuda pública y la volatilidad financiera determinan la evolución de la deuda pública.

^{37/} SHCP, CGPE 2020, págs. 80 y 148.

^{38/} Conforme al artículo 2, fracción XLVII, los RFSP son las necesidades de financiamiento del Gobierno Federal y las entidades del SPF, que cubre la diferencia entre los ingresos y los gastos distintos de la adquisición neta de pasivos y activos financieros, e incluyen las actividades del sector privado y social cuando actúan por cuenta del Gobierno Federal o las entidades.

^{39/} Entidades cuyos ingresos propios no están comprendidos en la LIF, ni sus gastos en el Decreto de PEF. Se integran al PEF por los subsidios y transferencias que reciben del mismo. SHCP, Manual de Contabilidad Gubernamental para el Sector Paraestatal Federal, 2014.

^{40/} De acuerdo con el artículo 1o., séptimo párrafo de la LIF 2015-2016 y sexto párrafo de la LIF 2017-2020, el gasto de inversión del Gobierno Federal y de las EPE (PEMEX y CFE) no se contabiliza para efectos del equilibrio presupuestario previsto en el artículo 17 de la LFPRH, hasta por un monto equivalente a 2.5% de 2015 a 2017 y a 2.0% del PIB de 2018 a 2020.

^{41/} SHCP, Balance Fiscal en México, Definición y Metodología, abril de 2019.

De 2010 a 2016, únicamente el balance petrolero fue superavitario, aunque con una tendencia a la baja al pasar de 4.4% a 1.0% del PIB, lo que derivó en un aumento del saldo total de las obligaciones y el deterioro de la posición fiscal del SPF.

En 2017, con la estrategia de consolidación fiscal, comenzó un cambio de tendencia favorable en los balances presupuestario (sin inversión de alto impacto) y primario; mientras que los RFSP se redujeron en relación con los años previos debido al uso de los ingresos provenientes del ROBM. En 2018, ante la ausencia de esos recursos, los RFSP repuntaron, aunque se cumplió con la meta aprobada y la comprometida en el PRONAFIDE 2013-2018 (2.5% del PIB).

La SHCP estima que para 2019 y 2020 los RFSP se elevarán a 2.7% y 2.6% del PIB, respectivamente; además, en 2020 espera un balance presupuestario (sin inversión de alto impacto) deficitario en 0.1% del PIB, como se muestra en el cuadro siguiente:

BALANCES FISCALES DEL SECTOR PÚBLICO FEDERAL, 2010-2020
(Porcentajes del PIB)

Nivel de balance (de mayor a menor agregación de elementos)	Fórmula	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019 ^{e/}	2020 ^{e/}
RFSP ^{1/}	Balance público (+) otros componentes no presupuestarios	(3.9)	(3.3)	(3.7)	(3.7)	(4.5)	(4.0)	(2.8)	(1.1)	(2.2)	(2.7)	(2.6)
Balance Público o Económico ^{2/}	Ingresos presupuestarios (-) gasto neto presupuestario pagado (+) balance no presupuestario o balance de ECPI	(2.8)	(2.4)	(2.5)	(2.3)	(3.1)	(3.4)	(2.5)	(1.1)	(2.0)	(1.9)	(2.1)
Balance público sin inversión de alto impacto ^{3/}	Balance público (±) inversión de alto impacto	(0.8)	(0.6)	(0.6)	(0.3)	(1.1)	(1.0)	(0.1)	0.5	0.0	0.1	(0.1)
Balance presupuestario ^{4/}	Ingresos presupuestarios (-) gasto neto presupuestario pagado	(2.8)	(2.5)	(2.6)	(2.3)	(3.1)	(3.4)	(2.5)	(1.1)	(2.0)	(1.9)	(2.1)
Balance presupuestario sin inversión de alto impacto ^{3/}	Balance presupuestario (±) inversión de alto impacto	(0.8)	(0.6)	(0.6)	(0.3)	(1.1)	(0.9)	(0.1)	0.5	0.0	0.1	(0.1)
Balance primario ^{5/}	Balance presupuestario (±) costo financiero del SPP (+) balance primario no presupuestario	(0.9)	(0.6)	(0.6)	(0.4)	(1.1)	(1.2)	(0.1)	1.4	0.6	1.0	0.7
Balance operacional ^{6/}	Balance público (+) componente inflacionario de la deuda interna denominado en moneda nacional	(1.9)	(1.6)	(1.7)	(1.5)	(2.3)	(3.0)	(1.8)	0.3	(1.1)	(1.2)	(1.4)
Balance petrolero ^{7/}	Ingresos petroleros del sector público (-) gasto neto de PEMEX	4.4	5.5	5.6	5.1	3.7	1.4	1.0	1.6	2.0	1.5	1.3
Balance no petrolero ^{8/}	Balance público (-) balance petrolero	(7.1)	(7.9)	(8.1)	(7.4)	(6.8)	(4.9)	(3.5)	(2.7)	(4.2)	(3.4)	(3.4)
Balance no petrolero sin ingresos no recurrentes ^{9/}	Balance no petrolero (-) ingresos no recurrentes	(7.8)	(8.6)	(8.7)	(8.2)	(7.6)	(6.1)	(5.4)	(4.3)	(4.4)	n.d.	n.d.

FUENTE: Elaborado por la ASF con información proporcionada por la SHCP mediante los Oficios No. 345-IX-54-2019, del 26 de junio de 2019, y No. 345-IX-122-2019, del 22 de noviembre de 2019; el Balance Fiscal en México, Definición y Metodología, abril de 2017-2019; CGPE de 2017 a 2020, Cuenta Pública 2018, Estadísticas Oportunas de Finanzas Públicas <https://www.gob.mx/hacienda>, noviembre 2019, y del Banco de México, Glosario, <https://www.banxico.org.mx/>.

1/ Medida más amplia de balance del SPF. Representa las necesidades de financiamiento para alcanzar los objetivos de las políticas públicas, tanto de las entidades adscritas al sector público, como de las entidades del sector privado y social que actúan por cuenta del gobierno.

Los RFSP se integran por el balance público tradicional y por otros componentes no presupuestarios que generan requerimientos financieros, como los PIDREGAS, del IPAB una vez descontadas las transferencias del Gobierno Federal, del FONADIN, del programa de apoyo a deudores, la pérdida o ganancia esperada del crédito otorgado de los bancos de desarrollo y fondos de fomento, y las adecuaciones a los registros presupuestarios.

2/ Resultado de la diferencia entre los ingresos y los egresos del Gobierno Federal y de las entidades paraestatales de control presupuestario directo (Instituto Mexicano del Seguro Social e Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado) e indirecto.

3/ Indicador utilizado para evaluar la meta anual del balance y el equilibrio presupuestario previsto en el artículo 17 de la LFPRH.

4/ Es el indicador más utilizado para evaluar el impacto de la política fiscal sobre la sostenibilidad de la deuda pública, la demanda agregada y la balanza de pagos, entre otros aspectos económicos.

5/ Muestra la posición fiscal sin incluir el costo financiero de la deuda pública y de los pasivos garantizados por el Gobierno Federal asociados a los programas de apoyo a deudores y ahorradores. Debido a que la mayor parte del pago de intereses de un ejercicio fiscal está determinada por la acumulación de deuda de ejercicios anteriores, el balance primario mide el esfuerzo realizado en el periodo corriente para ajustar las finanzas públicas.

6/ Indicador fiscal relevante para evaluar el efecto real de las finanzas públicas sobre la demanda de bienes y servicios en la economía, en especial en periodos inflacionarios.

7/ Se calcula con el fin de separar el impacto de la actividad petrolera sobre las finanzas públicas.

8/ Se calcula con el fin de separar el impacto de la actividad económica sobre las finanzas públicas.

9/ Permite evaluar la posición fiscal al eliminar los componentes más volátiles del ingreso público.

n.d. No disponible.

e/ Cifras estimadas.

SPP Sector Público Presupuestario

En la LFPRH y su reglamento,^{42/} los RFSP y el balance presupuestario sin inversión de alto impacto son elementos centrales de las reglas fiscales vigentes. Los ingresos y los gastos deben contribuir a alcanzar la meta anual de los RFSP, la cual representa un límite, techo o ancla para las finanzas públicas en el mediano plazo, en razón de que incluye con mayor amplitud las obligaciones financieras del SPF. En complemento, el balance presupuestario considera los ajustes cíclicos de los ingresos (petroleros y no petroleros) y del gasto (LMGCE), para estimar el déficit o superávit presupuestario que obtendría el SPF durante el ejercicio fiscal que se presupuesta o proyecta.

En septiembre de 2013, se propuso reformar la LFPRH para establecer una regla de balance estructural,^{43/} con una meta anual de los RFSP y un límite máximo al gasto público, a fin de que el Ejecutivo Federal pudiera mitigar los efectos adversos asociados con los movimientos cíclicos de la economía.

En el PRONAFIDE 2013-2018, se planteó modificar la regla fiscal para que la política fiscal asumiera una posición contracíclica, que contribuyera a sustentar el crecimiento en épocas cuando el PIB se encontrara por debajo de su tendencia y permitiera generar ahorros en el caso opuesto. Así, se moderaría la volatilidad del producto y permitiría un entorno de mayor estabilidad en los indicadores económicos.^{44/}

1.3. Meta Anual de los Requerimientos Financieros del Sector Público y Capacidad de Financiamiento del Sector Público Federal

La integración de la meta anual de los RFSP se compone por el balance público (balance presupuestario y balance no presupuestario); y por los ajustes extrapresupuestarios asociados con los requerimientos financieros de los PIDIREGAS;^{45/} del IPAB una vez descontadas las transferencias del Gobierno Federal; del FONADIN;^{46/} del programa de apoyo a deudores; la pérdida o ganancia esperada del crédito otorgado de los bancos de desarrollo y fondos de fomento; y las adecuaciones a los registros presupuestarios.

La capacidad de financiamiento del SPF es el techo del gobierno para financiarse sin poner en riesgo la sostenibilidad de la deuda y de las finanzas públicas. Se obtiene al considerar el saldo de las obligaciones totales de la deuda pública, medido por el SHRFSP, el crecimiento del PIB, el nivel de precios, los ajustes por re expresión cambiaria y otros.

^{42/} LFPRH, Capítulo II Del Equilibrio Presupuestario y de los Principios de Responsabilidad Hacendaria (artículos 16 al 23) y Reglamento de la LFPRH, Título Segundo Del Equilibrio Presupuestario y de los Principios de Responsabilidad Hacendaria, Capítulo I De los Mecanismos de Estabilización (artículos 11 al 17).

^{43/} Es un indicador que resulta de estimar el balance presupuestario del SPF que se obtendría en un año particular, si el precio de las materias primas asociadas con el mercado internacional y la actividad económica (medida a través del PIB) estuvieran en su nivel de tendencia de mediano plazo.

^{44/} SHCP, PRONAFIDE 2013-2018, pág. 28.

^{45/} Actualmente sólo la CFE cuenta con este tipo de proyectos.

^{46/} El 7 de febrero de 2008 se publicó en el DOF el Decreto por el que se ordena la creación del Fideicomiso Fondo Nacional de Infraestructura, con fiduciario al Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, S.N.C (BANOBRAS). El FONADIN se constituyó con los recursos provenientes del Fideicomiso de Apoyo al Rescate de Autopistas Concesionadas (FARAC) y del Fondo de Inversión en Infraestructura (FINFRA), <http://www.banobras.gob.mx/>.

La metodología utilizada por la SHCP para medir la capacidad de financiamiento del SPF parte del principio de que la deuda respecto del PIB (d_t) para el año fiscal que se realiza la estimación, no deberá ser mayor que la deuda del año previo (d_{t-1}), o, en caso extremo, podría ser igual, con el propósito de mantener las obligaciones totales del sector público respecto del PIB (SHRFSP/PIB) constante o decreciente, que es la condición de solvencia para que la deuda pública sea sostenible en el tiempo.

METODOLOGÍA PARA DETERMINAR LA CAPACIDAD DE FINANCIAMIENTO DEL SECTOR PÚBLICO FEDERAL

Nombre	Descripción	Fórmula
1 Meta Anual de los RFSP	SHRFSP/PIB Debe mostrar una trayectoria constante o decreciente.	$d_t \leq d_{t-1}$ $d = \text{SHRFSP/PIB.}$ $t = \text{año para el que se realiza la estimación.}$ $t-1 = \text{año anterior para el que se realiza la estimación.}$
2 Valor máximo de los RFSP	En términos nominales.	$D_t/Y_t = [(D_{t-1})/(Y_{t-1})]$ $D = \text{SHRFSP.}$ $Y = \text{PIB.}$ $t = \text{año para el que se hace la estimación.}$
3 Valor nominal de la deuda que mantiene su saldo constante como proporción del PIB	Al despejar D_t de la fórmula 2 queda: $D_t = D_{t-1} * (Y_t/Y_{t-1})$ Se considera que Y_t aumenta a una tasa real (g) y que el deflactor del PIB crece a una tasa (π). Por lo que $Y_t/Y_{t-1} = (1+g)*(1+\pi)$.	Al sustituir (Y_t/Y_{t-1}) en el despeje de D_t , queda: $D_t = D_{t-1} * [(1+g)*(1+\pi)]$
4 Incremento nominal de la deuda	Se agrega la variación del SHRFSP.	$\Delta D_t = D_t - D_{t-1}$ $\Delta D = \text{variación del SHRFSP.}$
5	Al sustituir la fórmula 3 en la fórmula 4, queda:	$\Delta D_t = D_{t-1} * [(1+g)*(1+\pi)] - D_{t-1}$
6 Incremento nominal de la deuda denominada en moneda extranjera. (Pesos por dólar)	Se debe considerar que parte de la deuda está denominada en moneda extranjera. Entonces, ΔD_t tiene dos componentes: i) Incremento de la deuda externa en moneda extranjera (dólares). ii) Incremento por el déficit en t , es decir, los RFSP.	$\Delta D_t = \text{RFSP}_t + \text{ATC}_t$ $\text{ATC}_t = \text{ajuste por re-expresión en pesos de la deuda externa denominada en moneda extranjera valuada en dólares.}$ $\text{ATC}_t = D_{t-1} * \beta * \epsilon$ $\beta = \text{proporción de la deuda externa en } D_{t-1}.$ $\epsilon = \text{variación del tipo de cambio (pesos por dólar).}$
7 Capacidad de financiamiento del SPF (RFSP^{max})	Dado un nivel de deuda determinado para el periodo anterior: $\Delta D_t = \text{RFSP}_t + \text{ATC}_t$	Se despejan los RFSP de la ecuación anterior: $\text{RFSP}_t = \Delta D_t - \text{ATC}_t$
8	Capacidad de financiamiento que cumple la solvencia de la deuda.	Se sustituye ΔD_t en RFSP ^{max} : $\text{RFSP}_t^{\text{max}} = [D_{t-1} * ((1+g)*(1+\pi))] - D_{t-1} - (D_{t-1} * \beta * \epsilon)$ Nivel de RFSP de mediano plazo que permite mantener $\frac{\text{SHRFSP}}{\text{PIB}}$ constante. Capacidad de financiamiento del SPF en una economía abierta.

FUENTE: Elaborado por la ASF con información de la SHCP, Guía para el cálculo de metas fiscales (RFSP y Balance Público) 2019 y sus proyecciones de mediano plazo, págs. 4 y 5.

La metodología establece que la deuda nominal se modificará debido al crecimiento económico y a la inflación, y la deuda externa por los movimientos en el tipo de cambio.

Conforme al artículo 16, fracción V, de la LFPRH, la SHCP estima la meta anual de los RFSP que se debe ajustar a la capacidad de financiamiento del SPF, a fin de mantener constante o decreciente la relación SHRFSP/PIB.

En 2015 y 2016, la SHCP determinó una meta anual de los RFSP menor que la capacidad de financiamiento del SPF; sin embargo, durante el ejercicio fiscal los RFSP superaron dicha capacidad. Para el periodo de 2019 a 2024, presenta las estimaciones siguientes:

META ANUAL DE LOS RFSP Y CAPACIDAD DE FINANCIAMIENTO DEL SECTOR PÚBLICO FEDERAL, ESTIMACIONES 2019-2024
(Miles de millones de pesos y porcentajes)

Año	PIB Nominal	Meta de RFSP CGPE 2019		Capacidad de Financiamiento del SPF ^{1/}		SHRFSP CGPE 2019		Tasa de Crecimiento del PIB (%) (CrPIB)	Deflactor del PIB (DPIB)	Ajuste (ATC) por re-expresión en pesos de la deuda externa denominada en dólares
		Monto	% del PIB	Monto	% del PIB	Monto	% del PIB			
2019	24,942.0	(629.0)	(2.5)	628.9 ^{2/}	2.5	11,288.2	45.3	2.0	3.9	0.0
2020	26,412.0	(637.7)	(2.4)	637.7	2.4	11,953.4	45.3	2.6	3.2	27.5
2021	27,914.0	(626.8)	(2.2)	647.6	2.3	12,612.5	45.2	2.6	3.0	32.2
2022	29,532.0	(666.2)	(2.3)	700.2	2.4	13,310.9	45.1	2.7	3.0	32.3
2023	31,227.0	(710.7)	(2.3)	736.9	2.4	14,051.8	45.0	2.7	3.0	30.2
2024	33,076.0	(751.2)	(2.3)	799.6	2.4	14,839.9	44.9	2.8	3.0	37.0

FUENTE: Elaborado por la ASF con información de la SHCP, Guía para el cálculo de metas fiscales (RFSP y Balance Público) 2019 y sus proyecciones de mediano plazo.

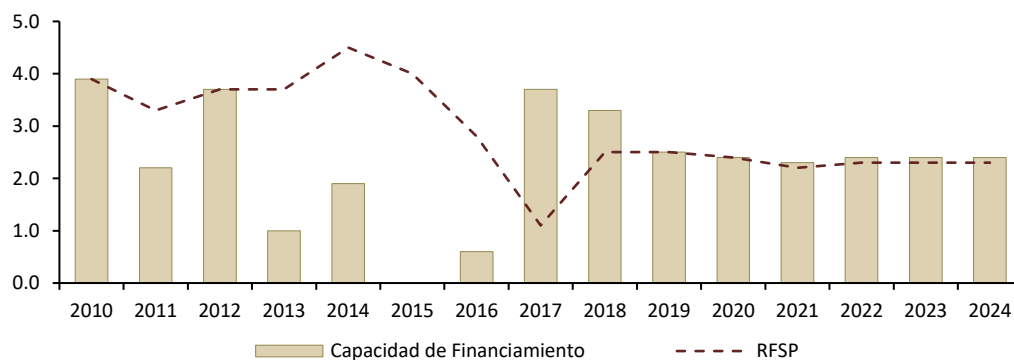
NOTA: Las operaciones pueden no coincidir debido al redondeo.

1/ La capacidad de financiamiento se calculó mediante la fórmula: $SHRFSP_{t-1} * ((1 + CrPIB_t) * (1 + DPIB_t)) - SHRFSP_{t-1} - ATC_t$.

2/ Para el cálculo de la capacidad de financiamiento del SPF en 2019, se utilizó el PIB y el SHRFSP de 2018 (23,552.0 y 10,659.3 miles de millones de pesos, respectivamente).

La SHCP estima y proyecta que de 2019 a 2024 la meta de los RFSP se ajuste a la capacidad de financiamiento, como se muestra en la gráfica siguiente:

RFSP Y CAPACIDAD DE FINANCIAMIENTO DEL SECTOR PÚBLICO FEDERAL, 2010-2024
(Porcentajes del PIB)



FUENTE: Elaborado por la ASF con información proporcionada por la SHCP mediante el Oficio No. 345-IX-40-2018, del 1 de marzo de 2018, CGPE de 2018 a 2020 y Guía para el cálculo de metas fiscales (RFSP y Balance Público) 2019 y sus proyecciones de mediano plazo.

La LFPRH y su reglamento disponen que la meta anual de los RFSP se deberá determinar conforme a la capacidad de financiamiento del SPF, lo que se realiza en la presentación y aprobación del Paquete Económico. El artículo 11B del Reglamento de la LFPRH establece que la meta de los RFSP podrá ajustarse en caso de que en el proceso de aprobación de la LIF y el PEF se hayan modificado variables fundamentales para dicho indicador. Sin embargo, el precepto referido no considera modificación alguna durante el ejercicio fiscal en caso de que varíe la capacidad de financiamiento del SPF.

1.4. Ajustes Cíclicos considerados en la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria y su Reglamento

La LFPRH y su reglamento refieren reglas fiscales con una perspectiva de mediano plazo en las que se requiere estimar variables no observables, como el PIB potencial y la brecha del producto, así como determinar un LMGCE y los precios de las principales materias primas en su tendencia de largo plazo, entre otras.^{47/}

Para la SHCP, a partir de 2015 la regla fiscal funciona de la manera siguiente:

“(1) cuando el PIB se encuentra cerca de su nivel de tendencia, la regla funciona con un objetivo de balance cero, como hasta ahora; (2) cuando el PIB crece por debajo de su tendencia, la regla también funcionaría como hasta ahora, permitiendo un déficit por debajo del objetivo de balance y estableciendo ex ante la ruta para retornar al objetivo de balance de largo plazo; y (3) cuando el PIB crece por encima de su tendencia, la regla modificada añade un techo de gasto corriente para generar ahorros, mejorar el balance e incrementar la calidad del gasto.

‘En este sentido, la regla de balance estructural permite que en época de bonanza los incrementos en ingresos no se traduzcan en mayor gasto regularizable y, en cambio, fortalecen la posición fiscal de México; aumentando los recursos disponibles para ahorro, pago de deuda e inversión con beneficios permanentes para la sociedad.”^{48/}

Para determinar el balance presupuestario, la SHCP primero calcula el PIB potencial, el cual sirve como referencia para estimar los ingresos presupuestarios y ajusta los ingresos no petroleros conforme al ciclo económico. Los ingresos petroleros se determinan con base en el precio de referencia del petróleo ajustado a su ciclo, en los términos del artículo 31 de la LFPRH.^{49/} La estimación del balance presupuestario se adecúa al marco macroeconómico

^{47/} Si el PIB real observado (estimado o proyectado) es igual que el PIB potencial, no existe ajuste cíclico al ingreso ni al gasto; si se encuentra por arriba del potencial, se podrán generar ahorros cíclicos para el sector público y, si está por abajo, existirá un faltante de ingresos que podrá ser cubierto con ahorro o con financiamiento, a fin de llevar el nivel de ingresos y gastos públicos a su nivel de tendencia de mediano plazo. Heath, Jonathan, (2012), págs. 10 y 77, e INEGI, Metodología para la Construcción del Sistema de Indicadores Cíclicos, 2014, pág. 1, <http://internet.contenidos.inegi.org.mx/>.

^{48/} SHCP, Oficio No. 345-IX-34-2017, del 23 de marzo de 2017.

^{49/} De acuerdo con el artículo 31 de la LFPRH el precio internacional de la mezcla de petróleo mexicano será determinado por el precio de referencia que resulte del promedio entre los métodos siguientes:

- I. El promedio aritmético de los siguientes dos componentes:
 - a) El promedio del precio internacional mensual observado de la mezcla mexicana en los diez años anteriores a la fecha de estimación;
 - b) El promedio de los precios a futuro, a cuando menos tres años del crudo denominado Crudo de Calidad Intermedia del Oeste de Texas (WTI, por sus siglas en inglés), EUA, cotizado en el mercado de Intercambio Mercantil de Nueva York, EUA, ajustado por el diferencial esperado promedio, entre dicho crudo y la mezcla mexicana de exportación, con base en los análisis realizados por reconocidos expertos en la materia, o
- II. El resultado de multiplicar los siguientes dos componentes:

propuesto para el año y las proyecciones sobre los siguientes cinco años, de acuerdo con el artículo 16, fracción III, de la LFPRH.

Asimismo, el artículo 11C del Reglamento de la LFPRH establece que la determinación de la tasa anual de crecimiento del PIB potencial deberá definirse como el promedio aritmético entre los componentes siguientes:

- I. La tasa anual compuesta real del PIB observado en al menos 10 años previos a la fecha de la estimación.
- II. La tasa anual compuesta de crecimiento real estimado del PIB de un máximo de 5 años posteriores a la fecha de estimación.

El nivel del PIB potencial de cada año se obtendrá mediante la tasa anual de crecimiento, sobre la base de un año en que la economía haya operado a su nivel potencial.

Para atender una recomendación de la ASF, a partir del Paquete Económico 2019, la SHCP publica la metodología que utiliza para estimar el PIB potencial:

METODOLOGÍA DE LA SHCP PARA OBTENER LA TASA DE CRECIMIENTO REAL DEL PIB POTENCIAL

Nombre	Descripción
1 Tasa anual compuesta de crecimiento real del PIB observado en al menos 10 años previos a la fecha de estimación (C _I)	$C_I = [(PIB_{t-1} / PIB_{t-m})^{1/(t-1)-(t-m)}] - 1$ <p>PIB = Producto Interno Bruto. t = Año en el que se realiza la estimación. m = Número de años observados previos a la fecha de estimación mayor o igual a 10. t-1 = Año inmediato anterior al que se realiza la estimación.</p>
2 Tasa anual compuesta de crecimiento real estimado del PIB a un máximo de 5 años posteriores a la fecha de estimación (C _{II})	$C_{II} = [(PIB_{t+n} / PIB_t)^{1/(t+n)-(t)}] - 1$ <p>n = Número de años posteriores a la fecha de estimación menor o igual a 5.</p>
3 Tasa anual de crecimiento real del PIB potencial (TCP)	<p>Es el promedio aritmético entre el Componente I (C_I) y el Componente II (C_{II}).</p> $TCP_{t+1} = \frac{1}{2}(C_I + C_{II})$
4 PIB potencial (\widehat{PIB})	<p>Se debe aplicar la TCP sobre la base de un año en el que se estima que la economía haya operado a su nivel potencial. PIB potencial para el año t:</p> $\widehat{PIB}_{t+1} = PIB_B * (1 + TCP_{t+1})^{t+1-B}$ <p>B = Año base en el que se estima que la economía operó a su nivel potencial. \widehat{PIB}_{t+1} = Estimación del PIB potencial en el año t+1.</p>
5 Brecha del producto	<p>Se calcula como la diferencia entre el PIB observado y el potencial estimado para un periodo y se expresa como porcentaje:</p> $Brecha_{t+1} = 100 * [(\widehat{PIB}_{t+1} / PIB_{t+1}) - 1]$ <p>PIB_t = PIB observado.</p>

FUENTE: Elaborado por la ASF con información de la SHCP, CGPE 2019, Guía para el cálculo de la tasa de crecimiento real del PIB potencial 2019.

- a) El precio a futuro promedio para el ejercicio fiscal que se está presupuestando del crudo denominado WTI, cotizado en el mercado de Intercambio Mercantil de Nueva York, EUA, ajustado por el diferencial esperado promedio, entre dicho crudo y la mezcla mexicana de exportación, con base en los análisis realizados por los principales expertos en la materia;
- b) Un factor de 84.0%.

Para 2018, la SHCP estimó una tasa de crecimiento real del PIB potencial de 2.6% anual y un nivel de actividad económica de 0.6%, por debajo de su nivel potencial.^{50/}

PARÁMETROS PARA CALCULAR EL PIB POTENCIAL 2018

Parámetro	Valor	Descripción
t	2018	Año en el que se realiza la estimación.
B	2003	Año base en el que se estima que la economía operó a su nivel potencial
m	12	Años observados previos a la fecha de estimación. Se considera el periodo inclusivo de 2005 a 2016.
n	3	Años posteriores a la fecha de estimación. Se considera el periodo de 2017 a 2020.

FUENTE: Elaborado por la ASF con información proporcionada por la SHCP mediante el Oficio No. 345-IX-54-2019, del 26 de junio de 2019, y CGPE 2019, Guía para el cálculo de la tasa de crecimiento real del PIB potencial 2019.

La información utilizada por la SHCP para estimar el PIB potencial y la brecha del producto que se reportaron en los CGPE 2018, fue la siguiente:

^{50/} SHCP, CGPE 2018, pág. 67.

ESTIMACIÓN DE LA SHCP
PRODUCTO INTERNO BRUTO POTENCIAL, 2003-2022
(Miles de millones de pesos y porcentajes)

Año	PIB Constante (Base 2008)	PIB a Precios Corrientes	Deflactor del PIB	Factor para convertir a pesos de 2018	PIB a pesos 2018 ^{1/}	PIB Potencial ^{2/}	Brecha del producto ^{3/} (%)
	A	B	C=(B/A)*100	D=1/(C/150.7437)	E=B*D	F	G=[(E-F)/F]*100
2003	10,385.9	7,695.6	74.0971	2.0344	15,656.0	15,656.0	0.000
2004	10,832.0	8,693.2	80.2551	1.8783	16,328.6	16,061.7	1.661
2005	11,160.5	9,441.4	84.5962	1.7819	16,823.7	16,478.0	2.098
2006	11,718.7	10,538.1	89.9258	1.6763	17,665.2	16,905.0	4.497
2007	12,087.6	11,403.3	94.3385	1.5979	18,221.3	17,343.1	5.064
2008	12,256.9	12,256.9	100.0000	1.5074	18,476.5	17,792.5	3.844
2009	11,680.7	12,093.9	103.5369	1.4559	17,608.0	18,253.6	(3.537)
2010	12,277.7	13,282.1	108.1807	1.3934	18,507.8	18,726.6	(1.169)
2011	12,774.2	14,550.0	113.9012	1.3235	19,256.4	19,211.9	0.231
2012	13,287.5	15,626.9	117.6058	1.2818	20,030.1	19,709.8	1.625
2013	13,468.3	16,118.0	119.6742	1.2596	20,302.6	20,220.6	0.405
2014	13,774.0	17,259.8	125.3072	1.2030	20,763.4	20,744.6	0.091
2015	14,139.0	18,261.4	129.1567	1.1671	21,313.6	21,282.2	0.148
2016	14,462.2	19,539.9	135.1103	1.1157	21,800.8	21,833.7	(0.151)
2017 ^{e/}	14,776.5	21,257.0	143.8569	1.0479	22,274.7	22,399.5	(0.557)
2018	15,146.2	22,831.9	150.7437	1.0000	22,831.9	22,980.0	(0.644)
2019	15,600.6	24,410.6	156.4727	0.9634	23,516.9	23,575.5	(0.249)
2020	16,146.6	26,149.4	161.9499	0.9308	24,340.0	24,186.4	0.635
2021	16,711.7	27,930.2	167.1295	0.9020	25,191.9	24,813.2	1.526
2022	17,296.6	29,832.7	172.4769	0.8740	26,073.6	25,456.2	2.425
Tasa anual compuesta de crecimiento real del PIB observado en al menos 10 años previos a la fecha de estimación (C _i) 2005-2016=							2.18
Tasa anual compuesta de crecimiento real estimado del PIB de máximo 5 años posteriores a la fecha de estimación (C _n) 2017-2020=							3.00
Tasa anual de crecimiento del PIB potencial (TCP)=1/2(C _i +C _n)=							2.59

FUENTE: Elaborado por la ASF con información proporcionada por la SHCP mediante el Oficio No. 345-IX-54-2019, del 26 de junio de 2019.

NOTA: Las operaciones pueden no coincidir debido al redondeo.

1/ La SHCP utilizó el año base del PIB de 2008 reportado por INEGI y lo actualizó a precios de 2018.

2/ La fórmula para determinar el PIB potencial es:

El año base: $\widehat{PIB}_0 = \widehat{PIB}_{2003}$, donde \widehat{PIB}_0 es el PIB inicial, \widehat{PIB} es igual que el PIB de 2003.

Para la estimación de los siguientes valores del PIB potencial: $\widehat{PIB}_{0+t} = \widehat{PIB}_{t-1} * (1 + (TCP/100))$.

TCP es la tasa natural de crecimiento del PIB potencial.

La aplicación de la fórmula es:

$\widehat{PIB}_{2004} = 15,656.0 * (1 + (2.59/100)) = 16,061.7$; $\widehat{PIB}_{2005} = 16,061.7 * (1 + (2.59/100)) = 16,478.0$; etc.

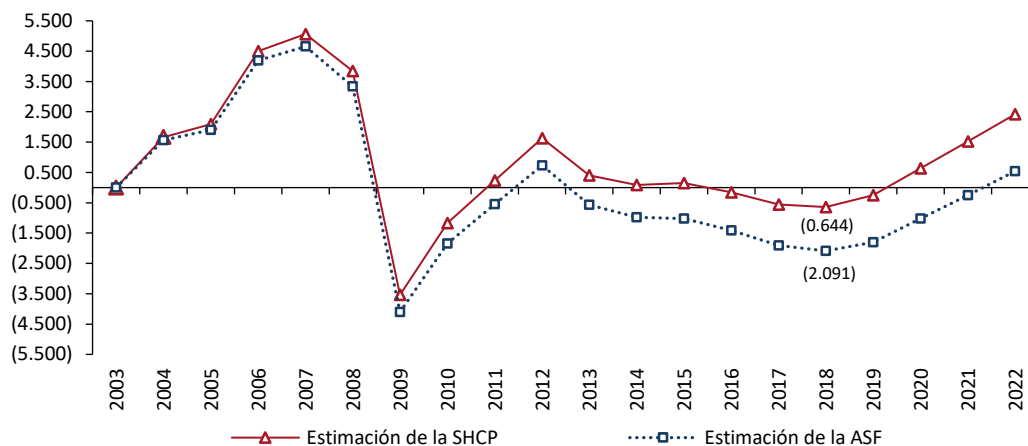
3/ Brecha del producto: $((PIB \text{ real} - PIB \text{ potencial}) / (PIB \text{ potencial})) * 100$

e/ A partir de 2017 los valores del PIB real son estimados por la SHCP.

La estimación del PIB potencial efectuada por la SHCP utilizó una tasa anual compuesta de crecimiento real del PIB observado de 2005 a 2016 de 2.18%. Sin embargo, el resultado al aplicar la fórmula es de 2.38%.

Al sustituir la tasa de crecimiento promedio anual de 2005-2016, resulta una tasa de crecimiento real del PIB potencial de 2.38% anual y una brecha negativa del producto de 2.09%, como se muestra a continuación:

BRECHA DEL PRODUCTO INTERNO BRUTO, 2003-2012
(Porcentajes)



FUENTE: Elaborado por la ASF con información proporcionada por la SHCP mediante el Oficio No. 345-IX-54-2019, del 26 de junio de 2019.

Situación similar ocurrió en la presentación del Paquete Económico 2017, como lo dio a conocer la ASF en la revisión de la Cuenta Pública 2017,^{51/} por lo que recomendó que se transparentara la metodología de cálculo, debido a que, en los CGPE, no se presentaba información estadística detallada para el cálculo del PIB potencial.

En atención a la recomendación, la SHCP elaboró la Guía para el cálculo de la tasa de crecimiento real del PIB potencial como parte del Paquete Económico 2019. Cabe señalar que dicha información se requiere para identificar la posición de la economía en el ciclo y justificar el déficit presupuestario para un año fiscal específico, en un ejercicio de transparencia presupuestaria.^{52/}

Bajo esos principios, en los CGPE 2018 se estimó una brecha negativa del producto en 0.6%, lo que justificó un déficit presupuestario en el año; sin embargo, la SHCP propuso un superávit por la consolidación fiscal, basada en la reducción del gasto público, por lo que no se aplicó la regla fiscal de mediano plazo establecida en la LFPRH y en su reglamento, la cual pretende que las variables fiscales mantengan una relación con el ciclo económico y no se llegue a utilizar alternativas contrarias al ciclo, como la consolidación fiscal.

Adicionalmente, en el PRONAFIDE 2013-2018 se consideró que, en un escenario inercial (sin reformas estructurales), el crecimiento real del PIB potencial pasaría de 3.8% en 2015 a 3.5% en 2018, y con las reformas dicho potencial se incrementaría de 4.7% a 5.3% en esos años.

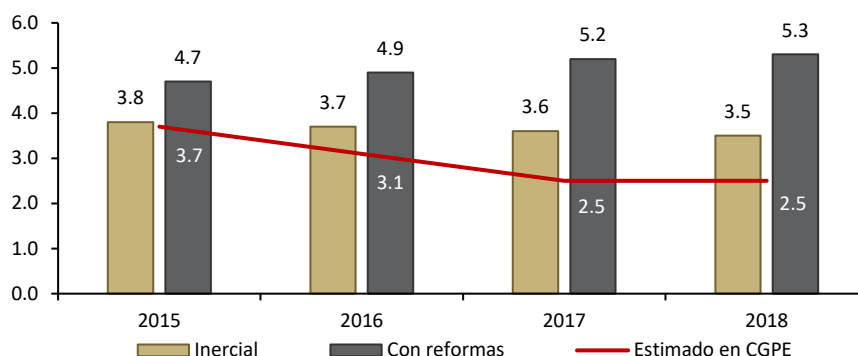
^{51/} ASF, Informe del Resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2017, Auditoría número 36-GB "Balance Fiscal y Capacidad de Financiamiento del Sector Público Federal". Al respecto, consultar: http://www.asf.gob.mx/Trans/Informes/IR2017a/Documentos/Auditorias/2017_0036_a.pdf

^{52/} En Chile, la estimación del PIB de tendencia es realizada por un comité de expertos independientes, con el objetivo de garantizar la independencia técnica y evitar consideraciones de carácter político en la estimación de esta variable. Chile, Dirección de Presupuesto, Una política fiscal de balance estructural de segunda generación para Chile, 2011, pág. 23.

Con la aprobación de las reformas estructurales, el crecimiento del PIB potencial en 2018 fue de 2.5%, como se muestra en la gráfica siguiente:

CRECIMIENTO ESTIMADO DEL PIB EN EL PRONAFIDE 2013-2018 Y EN LOS CGPE 2015-2018

(Variación % real anual)



FUENTE: Elaborado por la ASF con información de la SHCP, PRONAFIDE 2013-2018 y CGPE de 2015 a 2018.

En los CGPE 2020, la SHCP estima un crecimiento real del PIB potencial de 2.0% para 2019 y 2020, por lo que las reformas estructurales implementadas no tuvieron los resultados esperados.

1.4.1. Límite Máximo del Gasto Corriente Estructural

Una vez que se estima la tasa anual de crecimiento real del PIB potencial, se determina el LMGCE^{53/} que permite medir el techo de crecimiento real del GCE, el cual siempre deberá ser menor que el crecimiento real del PIB potencial ($\Delta GCE < \Delta PIB$ potencial).

La metodología para determinar el LMGCE para cada ejercicio fiscal consiste en lo siguiente:

^{53/} De acuerdo con el artículo 17 de la LFPRH, el GCE propuesto por el Ejecutivo Federal en el proyecto de PEF, aquél que apruebe la Cámara de Diputados y el que se ejerza en el ejercicio fiscal, no podrá ser mayor al LMGCE.

METODOLOGÍA PARA LA ESTIMACIÓN ANUAL DEL LÍMITE MÁXIMO DEL GASTO CORRIENTE ESTRUCTURAL

Concepto	Definición	Restricción
$LMGCE_t = GCE_{t-2} * \left[\left(1 + \frac{r}{100} \right) * \left(1 + \frac{\pi_{t-1}}{100} \right) * \left(1 + \frac{r}{100} \right) * \left(1 + \frac{\pi_t}{100} \right) \right]$		
LMGCE: Límite Máximo del Gasto Corriente Estructural.	Es el GCE de la última Cuenta Pública disponible al momento de presentar a la Cámara de Diputados la iniciativa de LIF y el proyecto de PEF, más un incremento real por cada año, que deberá ser menor que la tasa anual de crecimiento potencial del PIB y que será determinado en términos del Reglamento de la LFPRH (artículo 2, fracción XXXII Bis de la LFPRH).	
GCE: Gasto Corriente Estructural.	Es el monto correspondiente al gasto neto total, que excluye los gastos por concepto de costo financiero, participaciones a las entidades federativas, a los municipios y demarcaciones territoriales del Distrito Federal, adeudos de ejercicios fiscales anteriores, combustibles utilizados para la generación de electricidad, pago de pensiones y jubilaciones del sector público, y la inversión física y financiera directa de la APF (artículo 2, fracción XXIV Bis de la LFPRH).	Dos ejercicios fiscales anteriores (CGPE _{t-2}), última Cuenta Pública disponible.
r: Tasa de crecimiento real del PIB potencial.	Refiere al incremento real de la economía por cada año, que considera el resultado de la estimación de la tasa de crecimiento real del PIB potencial de conformidad con el artículo 11C del Reglamento de la LFPRH.	Deberá ser menor que la tasa real del crecimiento estimado del PIB potencial.
π: Deflactor del PIB.	El deflactor del PIB se utiliza para conocer la parte del crecimiento de una economía que se debe al aumento de los precios.	Valor estimado en el marco macroeconómico de CGPE (π _t), para el año a calcular el LMGCE y el año previo (π _{t-1}).

FUENTE: Elaborado por la ASF con información de la SHCP, CGPE 2019 y 2020, LFPRH y su reglamento.

Los resultados del LMGCE muestran que, en 2015, primer año de operación de la regla fiscal, el GCE rebasó el LMGCE, lo cual, conforme al artículo 17 de la LFPRH, sólo podría justificarse excepcionalmente, y debido a condiciones económicas y sociales que priven en el país. En estos casos, el Ejecutivo Federal, al comparecer ante el Congreso de la Unión con motivo de la presentación de las iniciativas de LIF y de PEF, para efectos de su aprobación, deberá dar cuenta de las razones excepcionales que lo justifican, así como las acciones y el número de ejercicios fiscales necesarios para mantener una trayectoria de crecimiento del GCE acorde con el crecimiento del PIB potencial.

GASTO CORRIENTE ESTRUCTURAL Y SU LÍMITE, 2015-2020
(Millones de pesos)

Año	LMGCE	GCE	Diferencia
	A	B	C = B - A
2015	2,119,431.9	2,223,948.3	104,516.4
2016	2,236,172.6	2,227,373.5	(8,799.1)
2017	2,373,150.8	2,219,222.4	(153,928.4)
2018	2,610,908.3	2,324,107.8	(286,800.5)
2019 ^{e/}	2,534,548.7	2,314,188.9	(220,359.8)
2020 ^{e/}	2,633,580.1	2,405,720.0	(227,860.1)

FUENTE: Elaborado por la ASF con información de la SHCP, Cuenta Pública 2015 a 2018, CGPE 2015 a 2020, PEF 2019 y Proyecto de PEF 2020.

e/ Cifras estimadas.

La SHCP no presentó las razones excepcionales en el Paquete Económico ni en la Cuenta Pública 2015 para que el GCE rebasara el LMGCE en 2015. Al respecto, indicó a la ASF que el GCE se integra por rubros que se relacionan con la autonomía presupuestaria de los poderes,

los órganos autónomos y las entidades de control presupuestario directo, y por los gastos obligatorios que propician se rebase el LMGCE. Esta situación pone en riesgo el cumplimiento de la regla fiscal del LMGCE para controlar el crecimiento del gasto público, como ocurrió en 2015.^{54/}

Con la reforma a la LFPRH de 2014, se pretendía fortalecer la regla fiscal al añadir un límite al gasto corriente para generar ahorro en la parte alta del ciclo económico y garantizar una mayor calidad del gasto público; sin embargo, en la parte baja no se respetó el techo, lo que comprometió un mayor nivel de gasto y la regla fiscal dejó de funcionar.

En el periodo de 2016 a 2018, el GCE se mantuvo por debajo del LMGCE, en este último año el LMGCE se estimó en 2,610,908.3 mdp, esto es, se planteó un GCE por debajo del límite en 493,000.0 mdp, lo cual significaba una disminución de 10.7% real respecto del nivel aprobado en 2017 por la estrategia de consolidación fiscal que disminuyó el GCE, lo que implicó que no se vinculara con su nivel de tendencia de mediano plazo debido a que se propuso un superávit, no obstante que la brecha del producto estimada era negativa. En el ejercicio 2018 el GCE resultó 286,800.5 mdp por debajo de su límite.

LÍMITE MÁXIMO DEL GASTO CORRIENTE ESTRUCTURAL 2018
(Millones de pesos)

	Total
A) Gasto neto pagado Cuenta Pública 2016^{1/}	4,428,506.6
Menos:	
(1) Costo Financiero	370,112.4
(2) Participaciones	693,777.6
(3) Adeuda de ejercicios fiscales anteriores (Adefas)	20,814.7
(4) Pensiones y jubilaciones	557,257.7
(5) Inversión física y financiera directa Gobierno Federal y ECP	579,730.1
(6) Inversión física y financiera directa ECPI	12,881.9
B) Gasto corriente estructural pagado CP 2016	2,193,932.1
Diferimiento de pagos	33,441.4
C) Gasto corriente estructural devengado CP 2016	2,227,373.5
Crecimiento real propuesto para 2017 y 2018 ^{2/}	5.1
Actualización por precios 2017 y 2018 ^{3/}	11.6
D) Límite máximo para 2018	2,610,908.3

FUENTE: Elaborado por la ASF con información de la SHCP, CGPE 2018, pág. 66.

1/ En línea con el artículo 17 de la LFPRH, se excluyen los gastos de las EPE.

2/ Tanto para 2017 como para 2018 se considera un crecimiento de 2.5%, el cual está por debajo del crecimiento potencial del 2.6%. El crecimiento de 2.5% está en línea con el esfuerzo de reducción del gasto público. El GCE que se propone es menor que el límite máximo en 493.0 mmp.

3/ Se refiere a la tasa compuesta del deflactor del PIB para 2017 y 2018 de 6.5% y 4.8% para cada año respectivamente.

^{54/} ASF, Informe del Resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2015, auditorías núm. 54-GB "Gasto Público Federal" y 62-GB "Posición Fiscal y Riesgos en las Finanzas Públicas". Para mayor detalle, consultar: http://www.asf.gob.mx/Trans/Informes/IR2015i/Documentos/Auditorias/2015_0054_a.pdf
http://www.asf.gob.mx/Trans/Informes/IR2015i/Documentos/Auditorias/2015_0062_a.pdf

Para el Paquete Económico 2019 se proponen dos pilares: la disciplina fiscal y financiera, de manera que se garantice estabilidad macroeconómica y el fortalecimiento de las finanzas públicas; y en la observación escrupulosa de los principios de austeridad, base de la reconfiguración del gasto que se ha implementado para orientar los recursos públicos hacia rubros con un alto impacto en el bienestar de la población y en las capacidades de mediano y largo plazo de la economía.^{55/} En este sentido, el Ejecutivo Federal planteó realizar una reasignación del gasto mediante tres acciones:

- 1) Eliminación de gastos innecesarios.
- 2) Reorientación de los recursos públicos hacia programas y proyectos con reglas claras de asignación.
- 3) Eliminación, fusión o reducción de programas que se consideren duplicados o que ya no cumplen con su propósito.^{56/}

Para 2019, la SHCP estima un GCE de 2,314,188.9 mdp, menor en 220,359.8 mdp al LMGCE (2,534,548.7 mdp), mientras que en 2020 se estima un GCE de 2,405,720.0 mdp, monto inferior en 227,860.1 mdp al LMGCE determinado para ese año (2,633,580.1 mdp).

Como porcentaje del PIB, de 2020 a 2025 el LMGCE se pronostica en 9.9%, lo que refleja que el LMGCE crecerá en la misma proporción que el PIB real, situación que supone una brecha negativa del producto durante todo el periodo de proyección, es decir, la economía se encontrará en la parte baja del ciclo.

La LFPRH y su reglamento establecen un límite superior de crecimiento del GCE, pero no limitan la reducción de ese tipo de gasto, por lo que en la práctica constituye el tipo de gasto que puede disminuir el Ejecutivo Federal de manera discrecional, independientemente de que su reducción implique afectar la operación de la APF y de que su crecimiento no se vincule con su tendencia de mediano plazo.

Debido a que la estrategia del Ejecutivo Federal es no aumentar los impuestos ni el endeudamiento, con el objetivo de mantener el equilibrio presupuestario y la reducción del nivel de deuda pública, el mecanismo de ajuste continuará en el gasto público.

1.4.2. Balance Presupuestario

Una vez que se estiman el precio de referencia del petróleo conforme al artículo 31 de la LFPRH, el PIB potencial, para ajustar cíclicamente los ingresos no petroleros, y el LMGCE, se obtiene el balance presupuestario.

En términos de la LFPRH y su reglamento, la regla fiscal de equilibrio es el balance presupuestario, sin considerar la inversión de alto impacto económico y social,^{57/} bajo el

^{55/} SHCP, CGPE 2019, pág. 84.

^{56/} SHCP, CGPE 2019, pág. 82.

^{57/} De acuerdo con la LFPRH, a partir de 2009 la inversión de PEMEX no se contabiliza para efectos del equilibrio presupuestario. Como parte de las reformas constitucionales presentadas el 18 de diciembre de 2013, se estableció que PEMEX y la CFE transitan hacia el régimen de EPE, por lo que a partir de 2015 la inversión de alto impacto económico y social se refiere a la inversión en EPE y en proyectos del Gobierno Federal.

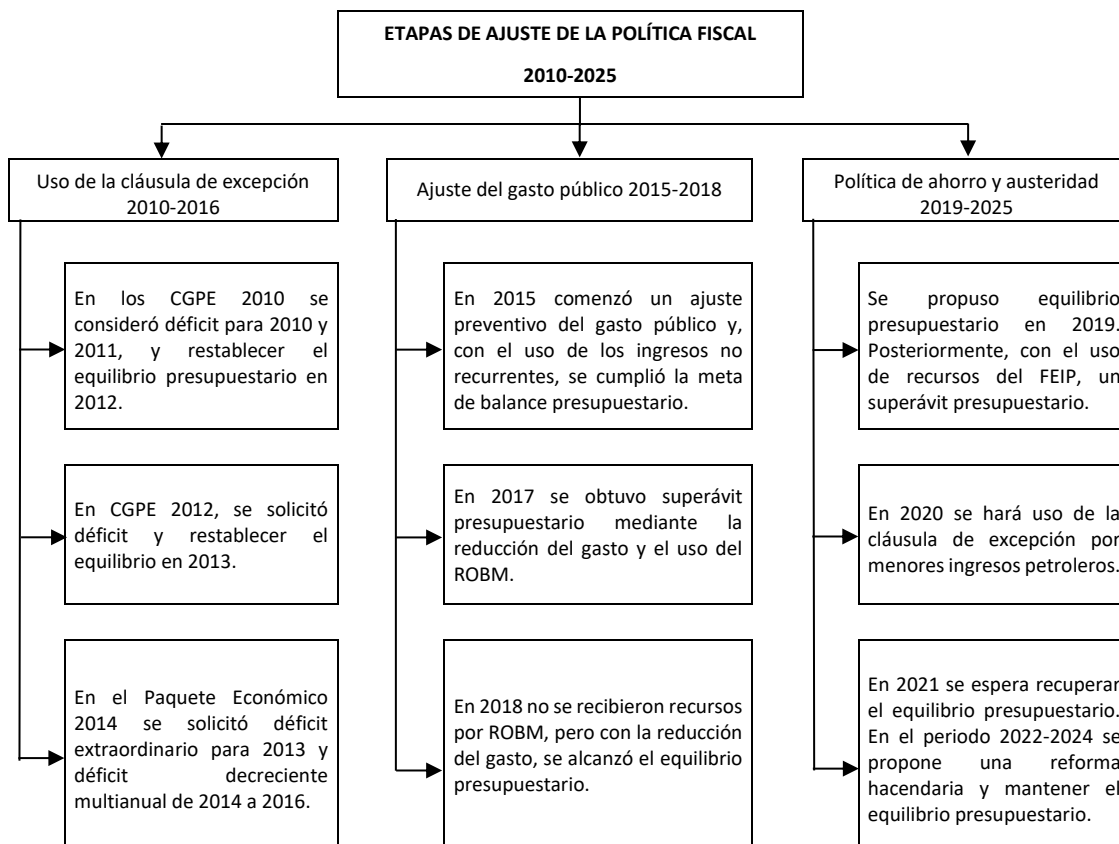
principio de que será igual a cero. En el periodo de 2010 a 2016 fue deficitario, lo que se justificó con el uso de la cláusula de excepción y constituyó la estrategia de la política fiscal que implicó déficit presupuestario creciente.^{58/}

En 2017 se pretendió mejorar la estabilidad de las finanzas públicas mediante un menor nivel de endeudamiento, por lo que se configuró la segunda etapa de la política fiscal con el objetivo de reducir el nivel de déficit público y establecer equilibrio presupuestario y superávit primario, mediante la consolidación fiscal basada en la reducción del gasto público.

En 2019 se construyó la tercera etapa fundamentada en la política de ahorro y austeridad, que consiste en la reducción y reasignación del gasto público, con equilibrio presupuestario y superávit primario.

El cumplimiento de la regla fiscal de equilibrio presupuestario se observó en 2017 y 2018, como resultado de la consolidación fiscal basada en la reducción del gasto público. Para 2019, la SHCP estima un superávit presupuestario aunque con medidas de ahorro y austeridad, así como el uso de recursos del FEIP. En el Paquete Económico 2020 se previó acudir nuevamente a la cláusula de escape por menores ingresos petroleros, restablecer el equilibrio en 2021, posible reforma fiscal a partir de 2022, y continuación del equilibrio presupuestario hasta 2025, como se presenta en el esquema siguiente (para mayor detalle consultar el Anexo 2):

^{58/} Cuando los ingresos superan a los gastos se tendrá un superávit, si los ingresos son insuficientes para cubrir el gasto se tendrá un déficit y si los ingresos son iguales a los gastos, el balance se mantendrá en equilibrio.



FUENTE: Elaborado por la ASF con información de la SHCP, CGPE 2010-2020 y Cuenta Pública 2010-2018.

La primera estrategia fue multianual y se trazó en los CGPE 2010, para hacer frente a la crisis financiera mundial que en 2009 impactó negativamente a la economía mexicana. El Gobierno Federal solicitó al Congreso un déficit presupuestario para 2010 y 2011, con la previsión de regresar al equilibrio presupuestario en 2012.^{59/} No obstante, en los CGPE 2012 se consideró que el equilibrio presupuestario no se restablecería sino hasta 2013.^{60/}

En el Paquete Económico 2013, el Ejecutivo Federal, con la aprobación del Congreso de la Unión, propuso un balance presupuestario, sin inversión de PEMEX, en equilibrio;^{61/} sin embargo, en septiembre de ese año, la SHCP solicitó, de manera excepcional, dentro del Paquete Económico 2014, un déficit presupuestario de 0.4% del PIB para el ejercicio fiscal 2013 y se propuso que fuera de 1.5% del PIB para 2014, de 1.0% para 2015 y de 0.5% para

^{59/} La SHCP propuso un déficit presupuestario de 60.0 mmp para 2010 y de 40.0 mmp para 2011. SHCP, CGPE 2010, págs. 4 y 105.

^{60/} SHCP, CGPE 2012, págs. 82 y 97.

^{61/} SHCP, CGPE 2013, pág. 74.

2016, por lo que se regresaría al equilibrio a partir de 2017.^{62/} Este conjunto de proyecciones constituyó la segunda etapa de la política fiscal multianual.

En 2014, se ejerció un déficit presupuestario de 1.1% del PIB, sin considerar la inversión de PEMEX, el cual fue el de mayor magnitud respecto del PIB en el lapso de 2009 a 2016. Al déficit presupuestario se adicionó el deterioro del mercado de petróleo a nivel internacional, debido a que los ingresos petroleros fueron menores que lo programado por la baja en el precio del barril de la mezcla mexicana y en la plataforma de producción, lo que se compensó con una mayor captación tributaria resultado de la reforma fiscal implementada ese año.

En ese entorno de bajos ingresos petroleros, en 2014 se utilizó el ahorro disponible en el FEIP para cubrir el faltante de ingresos, pero resultó insuficiente para compensar la disminución respecto de lo aprobado en la LIF.

El Gobierno Federal se comprometió a no incrementar impuestos ni aumentar la deuda pública, por lo que se ajustó el gasto público. A principios de 2015, la SHCP comunicó una reducción del gasto público de 124.3 mmp,^{63/} que justificó por la caída en el precio del petróleo y en los ingresos petroleros; por la volatilidad financiera asociada con el incremento en la tasa de interés de referencia en los EUA, que podría aumentar el costo financiero de la deuda pública mexicana y limitar el flujo de entrada de capital extranjero, así como por la desaceleración de la economía global que se reflejaría en menores exportaciones y en los ingresos públicos correspondientes.^{64/}

En 2017 comenzó la segunda etapa de la política fiscal y se obtuvo el primer superávit presupuestario desde 2009, equivalente a 0.5% del PIB, con el apoyo del ROBM de 321,653.3 mdp y la consolidación fiscal que redujo el gasto programable; en 2018 no se generó ese tipo de excedentes pero se obtuvo equilibrio presupuestario, el cual también se propuso para 2019 y se fundamentó en la política de ahorro y austeridad basada en la reducción del gasto y se estima la utilización de los recursos del FEIP.

Sin embargo, para el ejercicio fiscal 2020 se propone un déficit presupuestario basado en la cláusula de excepción establecida en los artículos 17 de la LFPRH y 11, fracción V de su reglamento, en el sentido de las previsiones de una caída en el precio del petróleo mayor que 10.0% respecto del precio previsto en la LIF del ejercicio fiscal inmediato anterior. Para el ejercicio fiscal 2021 al 2025, la SHCP estima regresar al equilibrio presupuestario.

^{62/} SHCP, CGPE 2014, págs. 6, 78 y 79.

^{63/} SHCP, Comunicado de Prensa 007/2015. La SHCP anuncia medidas de responsabilidad fiscal para mantener la estabilidad, 30 de enero de 2015.

^{64/} En este contexto, el 31 de marzo de 2015, la SHCP anunció una revisión de la estructura del PEF para el ejercicio fiscal 2016, con un enfoque de presupuesto base cero, que implicaba una reducción del gasto público estimada en 135.0 mmp. Posteriormente, la modificó el 8 de septiembre de 2015, en el Paquete Económico 2016, al señalar que el ajuste sería de 133.8 mmp. SHCP, Documento Relativo al Cumplimiento de las Disposiciones Contenidas en el Artículo 42, Fracción I, de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, 31 de marzo de 2015, pág. 6, y CGPE 2016, págs. 11 y 12.

1.5. Obligaciones Totales del Sector Público Federal

De 2010 a 2016 se incrementaron las obligaciones totales del SPF. El SHRFSP pasó de 4,813,201.6 mdp (36.0% del PIB), a 9,797,439.6 mdp (48.7% del PIB) en esos años, 12.7 pp, situación que ejerció una mayor presión a las finanzas públicas.

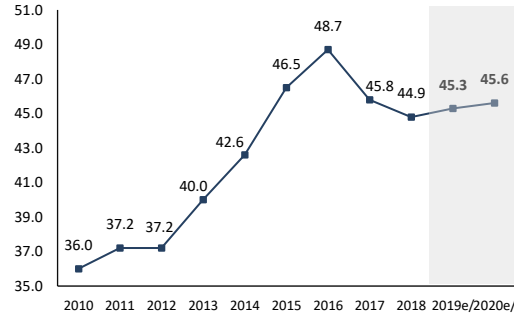
En 2017, el superávit presupuestario (sin incluir la inversión de alto impacto) y el primario, en conjunto con los ingresos no recurrentes, la contracción del gasto, el aumento de la inflación y el cambio de año base en la medición del PIB, permitieron disminuir el acervo de las obligaciones financieras del SPF como porcentaje del PIB y en términos reales, medidas con el SHRFSP, que representó 45.8% del PIB, y para 2018 fue de 44.9% del PIB, como se muestra a continuación:

SALDO HISTÓRICO DE LOS REQUERIMIENTOS FINANCIEROS DEL SECTOR PÚBLICO, 2010-2018
(Millones de pesos y porcentajes del PIB)

Año	Monto	% del PIB
2010	4,813,201.6	36.0
2011	5,450,589.7	37.2
2012	5,890,846.0	37.2
2013	6,504,318.8	40.0
2014	7,446,056.4	42.6
2015	8,633,480.4	46.5
2016	9,797,439.6	48.7
2017	10,031,832.0	45.8
2018	10,550,416.9	44.9

FUENTE: Elaborado por la ASF con información de la SHCP, Informes sobre la Situación Económica, las Finanzas Públicas y la Deuda Pública, Cuarto Trimestre de 2018.

SALDO HISTÓRICO DE LOS REQUERIMIENTOS FINANCIEROS DEL SECTOR PÚBLICO, 2010-2020
(Porcentajes del PIB)

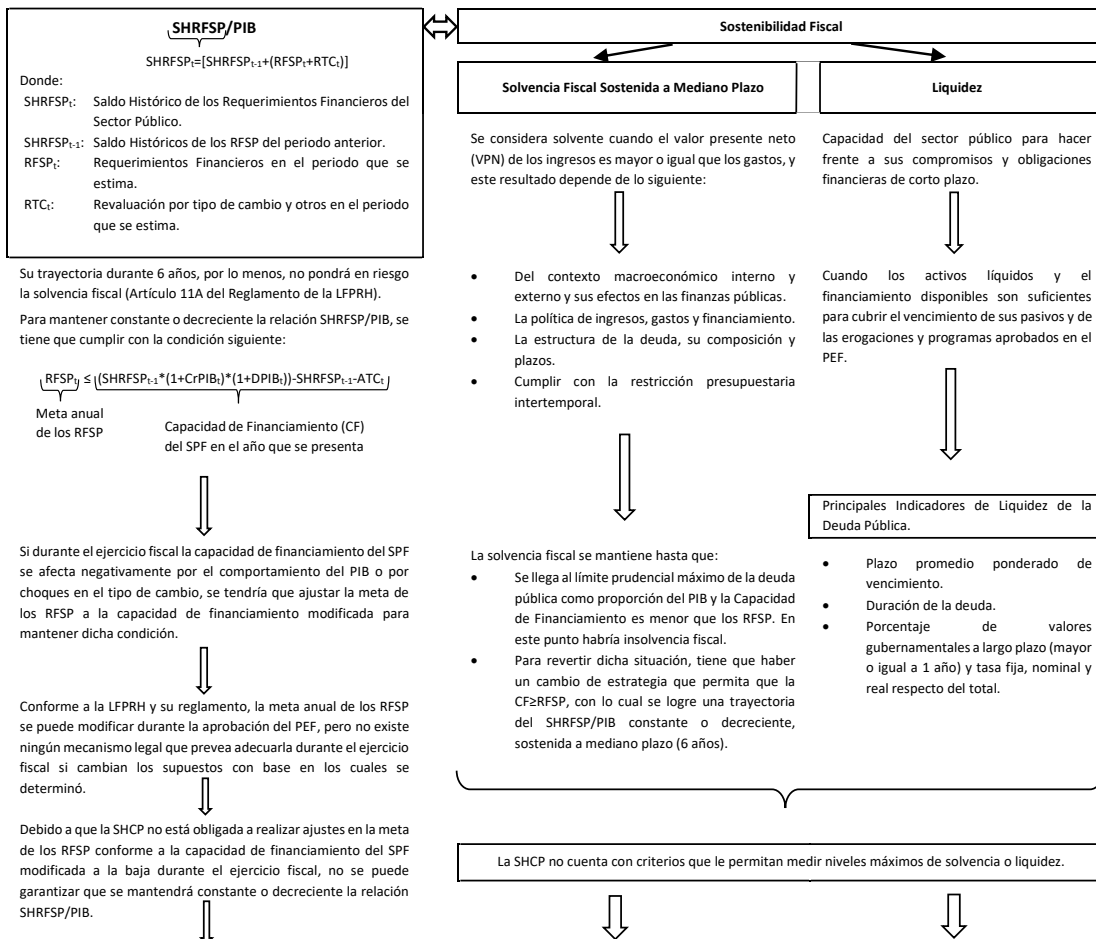


FUENTE: Elaborado por la ASF con información de la SHCP, CGPE 2020, pág. 71.
e/ Cifras estimadas.

De acuerdo con los artículos 17 de LFPRH y 11A de su reglamento, la regla fiscal que representa el acervo de obligaciones más amplias del sector público, es el SHRFSP respecto del PIB,^{65/} cuya evolución ordenada debe contribuir a la estabilidad de las finanzas públicas. En la elaboración del proyecto de PEF y en la iniciativa de LIF, dicho coeficiente debe mostrar una trayectoria que no ponga en riesgo la solvencia del sector público para el periodo de proyección en su conjunto, por lo que deberá ser constante o decreciente en el mediano plazo.

^{65/} La SHCP refiere a la posición financiera neta como la medida más amplia de las obligaciones del sector público, aunque no está considerada en la normativa presupuestaria.

SALDO HISTÓRICO DE LOS REQUERIMIENTOS FINANCIEROS DEL SECTOR PÚBLICO Y SOSTENIBILIDAD FISCAL



Evidencias obtenidas con las auditorías practicadas en relación con los resultados de la aplicación de la LFPRH y su reglamento:

- De 2010 a 2016 se incurrió en déficit por lo que no se cumplió la regla fiscal de equilibrio presupuestario.
- En 2015 se rebasó el LMGCE sin que existiera justificación alguna.
- Las metas fiscales son el balance público (sin inversión de alto impacto) y los RFSP, por lo que no existe una meta para el saldo de la deuda.
- La regla fiscal no ha propiciado que la política fiscal sea contracíclica.
- En 2017 y 2018 se implementaron medidas de consolidación fiscal para alcanzar las metas fiscales.

Entorno Macroeconómico y Medidas Fiscales

- Conclusión del ciclo de altos precios del petróleo y de bajas tasas de interés.
- No se aprovechó la parte alta del ciclo petrolero y no se generó ahorro financiado con los ingresos petroleros excedentes a su tendencia de largo plazo.
- En 2016 el sector público llegó cerca del límite prudencial máximo de la deuda pública como proporción del PIB.^{1/}

Para revertir lo anterior, la SHCP estableció una estrategia de consolidación fiscal en 2017 y 2018; y para 2019, propone una política de austeridad y ahorro.

FUENTE: Elaborado por la ASF con información proporcionada por la SHCP mediante el Oficio No. 345-IX-60-2017, del 2 de agosto de 2017, CGPE 2019 y 2020 y Cuenta Pública de 2010 a 2018.

1/ Organismos internacionales (Comisión Europea, OCDE y FMI, entre otros) consideran un rango de 30.0% a 50.0% de la deuda pública respecto del PIB para las economías emergentes, en función de las características fundamentales de su sistema económico, de las finanzas y de la deuda pública. Al respecto, consultar: ASF, Informe del Resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2015, Estudio núm. 1583-GB "Sostenibilidad de la Deuda Pública del Sector Público Federal", pp. 14-18. http://www.asf.gob.mx/Trans/Informes/IR2015/Documentos/Auditorias/2015_1583_a.pdf.

En caso de que en un año en específico se prevea que la relación SHRFSP/PIB se incrementa respecto del año anterior, en los CGPE se deberán explicar las causas que propician dicho incremento.^{66/}

En el Paquete Económico 2010, la SHCP estableció una estrategia multianual del presupuesto que consideró incrementar el SHRFSP/PIB de 39.9% en 2010 y 40.0% para 2011, en razón de una ampliación del déficit público para aplicar medidas fiscales contracíclicas ante las contingencias derivadas de la crisis económica mundial. En los CGPE de 2011 a 2013, se estimó una tendencia decreciente en el saldo de la deuda respecto de la economía para esos años.

En el Paquete Económico 2014, la SHCP planteó una estrategia de política fiscal multianual para seguir con el impulso contracíclico, por lo que consideró déficit transitorio y decreciente de 2014 a 2016, y acelerar la consolidación de las reformas estructurales.

En los CGPE 2017 la relación SHRFSP/PIB se estimó en 50.2% para 2017, en tanto que cinco años antes, en los CGPE 2012, se proyectaba de 34.6%. En los CGPE 2018 se comprometió una reducción del SHRFSP/PIB.

ESTIMACIÓN Y PROYECCIÓN DEL SHRFSP, 2009-2025
(Porcentajes del PIB)

Año estimado y proyectado	Criterios Generales de Política Económica											
	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	
2009	39.6											
2010	39.9	36.8										
2011	40.0	36.6	36.6									
2012	39.4	36.3	36.4	37.5								
2013	38.9	35.8	36.3	37.0	39.0							
2014	38.2	35.3	35.9	36.8	40.5	42.2						
2015	37.2	34.8	35.5	36.5	41.0	43.3	46.9					
2016		33.9	35.0	36.2	40.9	43.3	47.8	50.5				
2017			34.6	35.8	40.1	42.8	47.8	50.2	48.0			
2018				35.4	39.4	42.3	47.4	49.9	47.3	45.3		
2019					38.6	41.9	47.0	49.5	46.8	45.3	45.3	
2020						41.5	46.6	49.2	46.3	45.3	45.6	
2021							46.3	48.4	45.9	45.2	45.4	
2022								47.7	45.6	45.1	45.2	
2023									45.3	45.0	45.0	
2024										44.9	44.8	
2025											44.7	

FUENTE: Elaborado por la ASF con información de la SHCP, CGPE de 2010 a 2020.

En los CGPE 2019, la SHCP continúa con una estimación decreciente de la deuda, mientras que en el Paquete Económico 2020 propuso un incremento con base en la cláusula de excepción, y de 2021 a 2025 considera reducir el nivel de deuda pública.

^{66/} Artículo 11A del Reglamento de la LFPRH.

La SHCP considera que el saldo de la deuda es moderado, por lo que es de llamar la atención que haya establecido una estrategia de consolidación fiscal, en la que no se vincula la regla de equilibrio presupuestario y el LMGCE, con el crecimiento económico en el mediano plazo.

En el periodo de 2010 a 2018, el cumplimiento de la meta anual de los RFSP y el resultado en las finanzas públicas (SHRFSP/PIB constante o decreciente), no fue resultado de la aplicación de la regla fiscal de equilibrio presupuestario y del LMGCE, considerada en la LFPRH y en su reglamento, debido a que la política fiscal actuó de manera procíclica.

La SHCP reconoce, en los CGPE 2020,^{67/} que la actual regla fiscal no ha cumplido integralmente con el objetivo de consolidar la disciplina presupuestaria y lograr la sostenibilidad de las finanzas y la deuda públicas en el mediano y largo plazos, por las deficiencias siguientes:^{68/}

- En el marco de la sostenibilidad fiscal, la regla fiscal actual no funciona como una política fiscal contracíclica y puede tener características procíclicas. Lo anterior debido a que las restricciones que impone son de balance, al reducirse los ingresos como resultado de una menor actividad económica, cumplir con las restricciones de balance requiere reducir el gasto.
- No existe un ancla fiscal de mediano plazo, en particular no está definido el concepto y nivel de deuda sostenible y, por tanto, no existe un vínculo estrecho entre el nivel deseado de deuda pública (bruta o neta) y los objetivos en los RFSP. Como los RFSP se fijan cada año, no han sido un ancla fiscal robusta.
- El objetivo anual de los RFSP está limitado como mecanismo de control para evitar desviaciones del balance presupuestario. Le falta un marco conceptual de las cuentas fiscales presupuestarias y de los RFSP robusto y en línea con mejores prácticas.
- La acumulación de recursos financieros en los fondos de estabilización y ahorro no ha sido la óptima. Para el caso del FEIP, su capitalización y uso depende de la diferencia entre los ingresos estimados para el presupuesto y los realizados, en lugar de las condiciones establecidas por el ciclo económico. Por ello, las fuentes de capitalización y uso son limitadas a errores en la estimación de los ingresos. En el caso del Fondo Mexicano del Petróleo para la Estabilidad y el Desarrollo (FMPED) no se ha alcanzado la referencia establecida de ingresos como porcentaje del PIB para poder capitalizarlo.
- El diseño actual de la regla fiscal no promueve la generación de ahorros a largo plazo. El LMGCE es el canal por el cual se pretende generar ahorros o aumentar el nivel de inversión de capital del Gobierno Federal. Sin embargo, la LFPRH y sus regulaciones no prevén ningún instrumento financiero específico o directo para capturar los

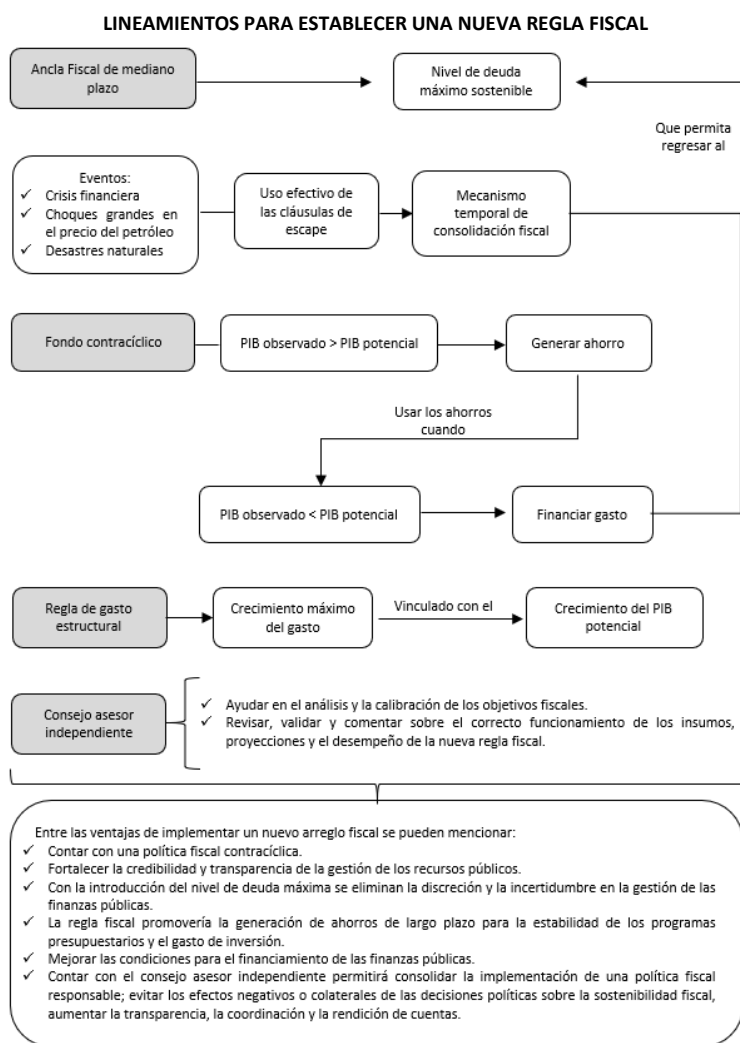
^{67/} CGPE 2020, págs. 78 y 79.

^{68/} Cabe indicar que esto ya había sido observado por la ASF en las revisiones de la Cuenta Pública de 2013 a 2017. Al respecto, consultar el Anexo 3. Resumen de la Fiscalización de la Regla Fiscal 2013-2017 de este estudio, así como: ASF, Informe del Resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2013 (Aud. núm. 102 y Est. núm. 1213), 2014 (Aud. núm. 87 y Est. núm. 1639), 2015 (Aud. núm. 62-GB), 2016 (Aud. núm. 63-GB y Est. núm. 1788-GB) y 2017 (Aud. núm. 36-GB).

ahorros generados como resultado de la aplicación de la LMGCE, ni cómo mejorar el equilibrio presupuestario cuando el PIB está por encima de su nivel de tendencia.

Debido a lo anterior, la SHCP propone lineamientos para la nueva regla fiscal de segunda generación que se fundamenta en cuatro propuestas:

- 1) Ancla fiscal de mediano plazo determinada por un nivel de deuda máxima, la cual tendrá una cláusula de escape temporal para cuando se rebase, por choques grandes en el precio del petróleo, crisis financieras, desastres naturales, se establecerá una consolidación fiscal que permita regresar a niveles por debajo del máximo establecido.
- 2) Una regla de gasto estructural, donde se establece un crecimiento máximo del gasto asociado con el crecimiento de largo plazo de los ingresos, aproximado por el crecimiento de la tendencia del PIB.
- 3) La creación y el uso de un fondo contracíclico, para ahorrar en la parte alta del ciclo y usar los recursos para financiar el gasto en la parte baja, lo cual permite estabilizar las finanzas públicas del ciclo económico y que las finanzas públicas actúen como un estabilizador de la economía.
- 4) Introducir un Consejo Asesor Independiente.



FUENTE: Elaborado por la ASF con información de la SHCP, CGPE 2020, pág. 79.

2. Indicadores de Sostenibilidad de las Finanzas Públicas y Proyecciones de Mediano Plazo

Los indicadores de sostenibilidad son una herramienta para dar seguimiento a la evolución de las finanzas públicas y medir las presiones y riesgos a los que están expuestas, además, proporcionan información sobre la magnitud del ajuste fiscal que se requeriría, en su caso, para mantener en un nivel solvente y sostenible la deuda pública en relación con el PIB.

Se considera que una política de deuda es sostenible cuando el gobierno puede cumplir con los pagos del servicio de la deuda sin necesidad de aplicar una corrección o consolidación fiscal en el futuro, cuyo nivel de aumento de impuestos y/o de recorte al gasto lo hagan inviable, es decir, que el valor presente de los ingresos futuros sea, por lo menos, igual al valor de los egresos, incluido el costo financiero del servicio de la deuda pública.

En México, el marco legal y normativo que regula la sostenibilidad de las finanzas públicas se define, de manera general, en la CPEUM, en específico el artículo 25, segundo párrafo, señala que el Estado velará por la estabilidad de las finanzas públicas.

La SHCP reporta anualmente en la Cuenta Pública y de manera trimestral en los Informes Sobre la Situación Económica, las Finanzas Públicas y la Deuda Pública, la evolución de los principales indicadores de la posición fiscal. El principal indicador que utiliza la SHCP es el balance en sus diferentes mediciones que permite conocer la situación agregada de las finanzas públicas en el corto plazo; asimismo, sirve para evaluar las consecuencias o efectos de las decisiones de la política fiscal implementada sobre la deuda pública y su sostenibilidad.

2.1. Indicadores sobre la Evolución de las Finanzas Públicas, 2014-2020

En cumplimiento de las disposiciones en materia de transparencia sobre la evolución de las finanzas públicas y como parte de un proceso de mejora continua para facilitar el seguimiento puntual de la trayectoria observada y esperada de las finanzas públicas, a partir de 2016 la SHCP presenta la evolución de 12 indicadores fiscales asociados con los ingresos, los gastos y el financiamiento público.

INDICADORES SOBRE LA EVOLUCIÓN DE LAS FINANZAS PÚBLICAS, 2014-2020
(Porcentajes del PIB^{1/})

Indicador	2014	2015	2016	2017	2018	2019 ^{p/}	2020 ^{e/}
1 Ingresos presupuestarios ^{2/}	22.8	23.0	24.1	22.6	21.8	21.6	21.0
2 Ingresos tributarios	10.3	12.7	13.5	13.0	13.0	13.0	13.3
3 Ingresos tributarios sin Impuesto Especial sobre Producción y Servicios de combustibles	10.4	11.5	12.1	12.0	12.2	11.8	12.0
4 Gasto neto total sin erogaciones en inversiones financieras, pago de pensiones, participaciones y costo financiero	17.1	16.7	15.3	13.3	13.7	12.8	12.8
5 Gasto neto total sin erogaciones en inversiones financieras, pago de pensiones y participaciones	19.1	18.9	17.7	15.7	16.4	15.7	15.6
6 Gasto neto total sin erogaciones en inversiones financieras	25.5	25.5	24.3	22.5	23.3	22.9	22.8
7 Gasto neto total	25.9	26.4	26.6	23.7	23.8	23.4	23.1
8 Gasto corriente estructural	12.0	12.0	11.1	10.1	9.9	9.3	9.2
9 Balance primario	(1.1)	(1.2)	(0.1)	1.4	0.6	1.1	0.7
10 RFSP	(4.5)	(4.0)	(2.8)	(1.1)	(2.2)	(2.7)	(2.6)
11 SHRFSP	42.6	46.5	48.7	45.8	44.9	45.3	45.6
12 Deuda pública	39.8	44.0	48.2	46.1	46.1	45.8	45.8
Otros indicadores							
Balance presupuestario	(3.1)	(3.4)	(2.5)	(1.1)	(2.0)	(1.9)	(2.1)
Costo financiero	2.0	2.2	2.4	2.4	2.6	2.9	2.8
Crecimiento % real del PIB	2.8	3.3	2.9	2.1	2.0	0.6-1.2	1.5-2.5

FUENTE: Elaborado por la ASF con información de la SHCP, Cuenta Pública 2014-2018, Informes sobre la Situación Económica, las Finanzas Públicas y la Deuda Pública, Tercer Trimestre 2019, CGPE 2020 y Oficio No. 345-IX-54-2019, del 26 de junio de 2019; e INEGI, Banco de Información Económica, <https://www.inegi.org.mx/>, septiembre de 2019.

NOTAS: Las sumas y los porcentajes pueden no coincidir debido al redondeo.
Los porcentajes pueden no coincidir con los presentados en otros cuadros de este estudio debido a que pueden diferir en el PIB que consideraron como referencia.

1/ PIB base 2013.

2/ En 2016 incluye recursos por el apoyo del Gobierno Federal vía aportación patrimonial a PEMEX y a la CFE equivalentes a 1.5% del PIB.

p/ Cifras preliminares, corresponde a la estimación de finanzas públicas 2019.

e/ Cifras estimadas.

En el periodo 2014-2016 los ingresos presupuestarios se incrementaron en 1.3 pp del PIB, resultado de una mayor recaudación tributaria por el efecto positivo de la reforma hacendaria aprobada a finales de 2013. Se destaca que en 2016 los ingresos registraron el mayor nivel (24.1% del PIB); sin embargo, a partir de 2017 presentan una tendencia decreciente, debido, en buena medida, al menor crecimiento económico. De representar 22.6% del PIB en ese año, la SHCP prevé se reduzcan a 21.0% en 2020, 1.6 pp menos. Adicionalmente, entre 2015 y 2017 se recibieron ingresos de carácter no recurrente por concepto ROBM y en 2019 se utilizaron recursos del FEIP, lo que incrementó los ingresos presupuestarios en esos años.

También sobresale la reducción del gasto neto total, de 26.4% del PIB en 2015 a 23.8% en 2018, debido a la consolidación fiscal para lograr el cambio de tendencia en el balance primario.

En relación con el SHRFSP, después de alcanzar su nivel máximo en 2016 (48.7% del PIB), inició un periodo a la baja asociado con un mayor PIB nominal y con movimientos en el tipo de cambio que redujeron el indicador en 3.8 pp del PIB entre 2016 y 2018. La SHCP prevé se incremente a 45.3% en 2019 y a 45.6% en 2020.

Un aspecto favorable en la evolución de las finanzas públicas es el comportamiento del balance primario que, después de ocho años seguidos de déficit, en 2017 fue superavitario debido a los recursos del ROBM; en 2018 a pesar de que dichos recursos ya no se recibieron se mantuvo positivo; para 2019 el ejecutivo estima el superávit en 1.1% del PIB y para 2020 en 0.7%.

La ASF calculó, con fines analíticos, otros indicadores con el propósito de evaluar la sostenibilidad de las finanzas públicas, cuyos resultados se señalan a continuación.

2.2. Indicador de Posición Fiscal Sostenible (PFS),^{69/} 2010-2018

El Indicador PFS incorpora una función de reacción de la autoridad fiscal, definida como la razón entre la brecha de balance primario efectivo respecto del balance primario sostenible (o meta) y la brecha entre la razón deuda/PIB sostenible. Su variación en el tiempo permite evaluar cómo y cuánto la política fiscal ha reaccionado ante cambios en las condiciones que definen su sostenibilidad de largo plazo y de qué manera se orienta a generar la convergencia de la razón deuda/PIB hacia un nivel sostenible.

Si el resultado es mayor o igual que 1, significa que la autoridad fiscal tiene una política inconsistente respecto de la razón deuda/PIB con su meta, lo que se conoce como región de insostenibilidad; y si el valor es menor que 1, indica que la posición fiscal es consistente con las condiciones requeridas para asegurar la sostenibilidad de las finanzas públicas.

Los resultados del cálculo del indicador se presentan en el cuadro siguiente:

INDICADOR DE POSICIÓN FISCAL SOSTENIBLE, 2010-2018
(Porcentajes)

Variable	Concepto	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
r_t	Tasa de interés real %	0.2	0.8	0.1	(0.1)	(1.0)	0.3	1.3	0.6	2.7
g_t	Crecimiento real del PIB	5.1	3.7	3.6	1.4	2.8	3.3	2.9	2.1	2.0
BP_t	Balance primario del SPP / PIB	(0.9)	(0.6)	(0.6)	(0.4)	(1.1)	(1.2)	(0.1)	1.4	0.6
BP^*	Balance primario / PIB meta	(0.5)	(0.3)	(0.3)	0.1	(1.4)	(1.3)	(0.6)	0.4	0.8
D_{t-1}	Deuda SPP / PIB (año anterior)	28.9	29.5	31.1	31.5	34.2	37.2	41.2	43.5	40.9
d^*	Deuda del SPP / PIB meta	31.2	31.0	33.5	32.2	35.7	39.3	43.2	46.2	41.8
β_t	Tasa de interés real / crecimiento PIB	1.0	1.0	1.0	1.0	1.0	1.0	1.0	1.0	1.0
λ_t	Función de reacción de la política fiscal	0.2	0.2	0.1	0.3	(0.2)	0.0	(0.3)	(0.4)	0.2
Fórmula:	$PFS = \beta_t - \lambda_t, \text{ donde: } \beta_t = \frac{1 + [r_t/100]}{1 + [g_t/100]} \lambda_t = \frac{BP_t - BP^*}{D_{t-1} - d^*}$									
PFS	Indicador de Posición Fiscal Sostenible	0.8	0.8	0.9	0.7	1.2	1.0	1.3	1.4	0.8

FUENTE: Elaborado por la ASF con información de la SHCP, CGPE de 2009 a 2018, Cuenta Pública de 2009 a 2018, Tomo I Resultados Generales, Oficio Núm. 345-IX-54-2019, del 26 de junio de 2019, y Estadísticas Oportunas de Finanzas Públicas, consulta del 22 de octubre de 2019, <https://www.gob.mx/hacienda>; del DOF, último día hábil de 2009 a 2018, <https://www.dof.gob.mx/>; del Banco de México, Sistema de Información Económica, septiembre 2019, <https://www.banxico.org.mx/>, y del INEGI, Banco de Información Económica, <https://www.inegi.org.mx/>, septiembre 2019.

NOTA: La función de reacción de la política fiscal (λ_t) es definida como la razón entre la brecha del balance primario efectivo (BP_t) respecto del balance primario sostenible o meta (BP^*), y la brecha existente entre la razón deuda/PIB del periodo pasado (D_{t-1}) respecto de la deuda a PIB sostenible o meta (d^*).

Los resultados muestran que la razón deuda/PIB se encontró en la región de sostenibilidad durante el periodo 2010-2013, lo que significa, en términos generales, que la autoridad fiscal fue consistente con las condiciones requeridas para que dicha razón fuera sostenible. A partir de 2014 se presentó un mayor incremento en la relación deuda/PIB que, junto con una desaceleración de la actividad económica, se reflejó en un deterioro del indicador PFS entre 2014-2017 en niveles superiores a 1.0% (región de insostenibilidad).

^{69/} Elaborado por Croce, E. y V.H. Juan-Ramón, "Assessing Fiscal Sustainability: A Cross-Country Comparison" IMF Working Paper 03/145, FMI, Washington, D.C., 2003.

En 2018, el indicador PFS regresó a la zona de sostenibilidad favorecido por una menor deuda/PIB, tanto en la meta como en la observada el año previo, como resultado de las medidas de consolidación fiscal.

A mayor tasa de interés de largo plazo en relación con la tasa de crecimiento del PIB, mayor será el superávit primario requerido para estabilizar la razón deuda/PIB en el tiempo, lo cual es relevante porque, de 2015 a 2018, la tasa de interés real presentó una tendencia al alza, en tanto que la del PIB ha sido a la baja, por lo que es necesario que el Ejecutivo Federal refuerce sus políticas orientadas al crecimiento económico y fortalezca su balance primario para asegurar la sostenibilidad.

2.3. Indicador Déficit Primario Macro-Ajustado,^{70/} 2010-2018

El indicador denominado Déficit Primario Macro-Ajustado (I_t^*), compara el balance primario con los intereses devengados en un momento dado, junto con el nivel de la deuda y la tasa de crecimiento del país que imperan en ese momento. Mide el grado en que la posición fiscal del gobierno permite sufragar los compromisos financieros de la deuda pública. Este indicador señala a cuánto debe ascender el superávit primario para cubrir el pago de intereses y lograr que la deuda se mantenga constante o disminuya.

El indicador I_t^* considera que la política fiscal es sostenible si el resultado es menor o igual a cero, debido a que el superávit primario es mayor o igual al pago de intereses de la deuda pública. En caso contrario, la política fiscal tiende a ser no sostenible.

La ASF calculó el indicador I_t^* en dos niveles, el primero respecto de la meta de balance primario y el segundo con base en el balance primario obtenido.

^{70/} Basado en los estudios de Talvi, Ernesto y Carlos Végh, (2000), "The Fiscal Policy Sustainability: a Basic Framework, How to Solve a Puzzle?: New Sustainability Indicators", (Washington, D.C.), Banco Interamericano de Desarrollo. Citado en los Indicadores de Deuda de la INTOSAI de 2010.

INDICADOR DÉFICIT PRIMARIO MACRO-AJUSTADO DE TALVI Y VÉGH, 2010-2018
(Porcentajes)

Variable	Concepto	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
r_t	Tasa de interés real	0.2	0.8	0.1	(0.1)	(1.0)	0.3	1.3	0.6	2.7
j_t	Crecimiento del PIB	5.1	3.7	3.6	1.4	2.8	3.3	2.9	2.1	2.0
b_{t-1}	Deuda del SPP / PIB (año anterior)	28.9	29.5	31.1	31.5	34.2	37.2	41.2	43.5	40.9
s^*	Balance primario sostenible	(1.4)	(0.8)	(1.1)	(0.5)	(1.3)	(1.1)	(0.7)	(0.6)	0.3
Fórmula: $I = s^* - s_t$, donde $s^* = \left(\frac{r-j}{1+r}\right) b_{t-1}$										
Resultados con Balance primario (Meta)										
s_t	Balance primario / PIB	(0.5)	(0.3)	(0.3)	0.1	(1.4)	(1.3)	(0.6)	0.4	0.8
Indicador Balance Primario Macro-ajustado		(1.0)	(0.5)	(0.7)	(0.6)	0.1	0.2	(0.1)	(1.0)	(0.5)
Resultados con Balance primario (Obtenido)										
s_t	Balance primario / PIB	(0.9)	(0.6)	(0.6)	(0.4)	(1.1)	(1.2)	(0.1)	1.4	0.6
Indicador Balance Primario Macro-ajustado		(0.6)	(0.3)	(0.5)	(0.1)	(0.2)	0.1	(0.5)	(2.0)	(0.3)

FUENTE: Elaborado por la ASF con información de la SHCP, Cuenta Pública de 2009 a 2018, Tomo I Resultados Generales, Oficio Núm. 345-IX-54-2019, del 26 de junio de 2019, y Estadísticas Oportunas de Finanzas Públicas, consulta del 22 de octubre de 2019, <https://www.gob.mx/hacienda>; Banco de México, Sistema de Información Económica, septiembre 2019, <https://www.banxico.org.mx/>; e INEGI, Banco de Información Económica, <https://www.inegi.org.mx>, septiembre 2019.

NOTA: El indicador se calculó con dos valores de balance primario: 1) la estimación aprobada para cada año y 2) el resultado obtenido al final del ejercicio fiscal.

Los resultados del I_t^* indican que en el periodo de análisis las finanzas públicas fueron sostenibles, con excepción de 2015, debido a la mayor tasa de interés real por la baja inflación registrada en ese año. Caso opuesto se presentó en 2017, año en que el indicador mostró el mejor desempeño cuando la inflación superó el 6.0%, nivel no visto desde 2001, lo que propició una baja tasa de interés real, redujo el pago de intereses de la deuda y favoreció el resultado del indicador.

2.4. Costo Financiero y Balance Primario, 2010-2019

Un elemento importante que favorece la solvencia de las finanzas públicas es que el balance primario cubra por lo menos el costo financiero de la deuda pública, lo cual mejoraría el espacio fiscal y contribuiría a disminuir la deuda pública como proporción del PIB; además, permitiría destinar recursos a atender las prioridades del país o acumular reservas financieras en los fondos de estabilización para proteger las finanzas públicas de impactos económicos adversos provenientes principalmente de condiciones externas desfavorables.

A pesar del superávit primario obtenido en 2017, 2018 y el previsto para 2019, el costo financiero de la deuda pública ha sido superior al balance primario y registra una tendencia creciente. Adicionalmente, hay que considerar que en 2017 los recursos del ROBM y en 2019 los provenientes del FEIP, mejoraron los balances en esos años. Los resultados de 2017 a 2019 han sido favorables; sin embargo, se requiere consolidar el superávit primario en el mediano y largo plazos junto con la disminución de la deuda pública, de modo que se refleje en un menor pago de intereses.

COSTO FINANCIERO Y BALANCE PRIMARIO, 2010-2019
(Millones de pesos y porcentajes)

Año	Costo Financiero (A)	Balance Primario (B)	Producto Interno Bruto (C)	(% del PIB)	
				Costo Financiero (D)=(A)/(C)*100	Balance Primario (E)=(B)/(C)*100
2010	255,755.1	(113,725.1)	13,366,377.2	1.9	(0.9)
2011	273,931.3	(81,092.7)	14,665,576.5	1.9	(0.6)
2012	305,118.5	(97,486.1)	15,817,754.6	1.9	(0.6)
2013	314,551.4	(60,221.3)	16,277,187.1	1.9	(0.4)
2014	345,973.7	(191,855.4)	17,473,841.5	2.0	(1.1)
2015	408,287.2	(218,503.5)	18,551,459.3	2.2	(1.2)
2016	473,019.7	(24,986.9)	20,118,100.9	2.4	(0.1)
2017	533,115.2	304,765.0	21,897,091.2	2.4	1.4
2018	615,040.6	141,370.3	23,517,607.9	2.6	0.6
2019 ^{e/}	716,715.5	239,619.2	24,851,800.0	2.9	1.0

FUENTE: Elaborado por la ASF, con información de la SHCP, Cuenta Pública de 2007 a 2018, Tomo I Resultados Generales, CGPE 2020 y Oficio Núm. 345-IX-54-2019, del 26 de junio de 2019; y del INEGI, Banco de Información Económica, <https://www.inegi.org.mx/>, septiembre de 2019.

NOTAS: Las sumas y los porcentajes pueden no coincidir debido al redondeo.
e/ Cifras estimadas.

El comportamiento de los indicadores de sostenibilidad de las finanzas públicas muestra que son sostenibles en el corto plazo y a partir de 2017, en general, se observa una mejora. No obstante, los resultados señalan que se ubican en una región cercana a su límite de tolerancia, lo que las hace vulnerables ante cualquier evento que altere el escenario base, por lo que, a fin de fortalecer el balance primario, se requiere impulsar medidas de fomento a la actividad económica para incrementar los ingresos públicos y disminuir la deuda pública.

Cabe destacar la necesidad de incrementar las fuentes estructurales de ingresos públicos, debido a que la mejoría en las finanzas públicas federales en los últimos años se explica por los ingresos no recurrentes, ya que los tributarios se encuentran estancados en 13.0% del PIB y los presupuestarios totales van a la baja, aunado a que la actividad económica está en un proceso de desaceleración y las presiones de gasto serán mayores derivado del cambio demográfico que demandará mayores recursos para pensiones y salud, principalmente.

2.5. Proyecciones de Mediano Plazo, 2019-2025

La estimación de la SHCP pronostica que los ingresos presupuestarios se incrementen 0.3 pp del PIB de 2019 a 2025; sin embargo, el gasto crecerá en la misma proporción, por lo que el balance presupuestario se mantendrá en 1.9% del PIB. Para el balance primario, se proyecta que el superávit se reduzca de 1.0% a 0.8% del PIB y el costo financiero de la deuda de 2.9% a 2.6% del PIB. Debido a que el costo financiero sería mayor que el superávit primario proyectado de 2019 a 2025, la diferencia para cada uno de esos años (estimada entre 1.7% y 2.1% del PIB), se deberá financiar con endeudamiento.

Asimismo, prevé que en 2019 los RFSP alcanzarán 2.7% del PIB, nivel superior al aprobado de 2.5%, principalmente por la reducción de activos financieros del Gobierno Federal como resultado del uso de 129.6 mmp del FEIP, equivalentes a 43.7% de su saldo al mes de junio de

2019 (296.3 mmp) y 86.4% de los recursos que se recibieron en 2016 y 2017 del ROBM (150.0 mmp), lo cual podría generar una alta vulnerabilidad en las finanzas públicas ante la materialización de riesgos externos. Se estima que en 2019 el SHRFSP será de 45.3% del PIB, en línea con el establecido en los CGPE 2019, pero superior al observado en 2018 (44.9%). Para 2020, la SHCP proyecta que dicha relación crezca a 45.6% y disminuya paulatinamente hasta llegar a 44.7% en 2025.

ESTIMACIÓN DE INDICADORES FISCALES, 2019-2025
(Porcentajes del PIB)

Concepto	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	Diferencias 2025-2019
Ingresos presupuestarios	21.4	21.0	21.3	21.5	21.6	21.7	21.7	0.3
Gasto presupuestario	23.3	23.1	23.1	23.4	23.4	23.5	23.6	0.3
Balance público	(1.9)	(2.1)	(1.7)	(1.8)	(1.8)	(1.9)	(1.9)	0.0
Balance presupuestario	(1.9)	(2.1)	(1.7)	(1.8)	(1.8)	(1.9)	(1.9)	0.0
Balance presupuestario sin inversión de alto impacto	0.1	(0.1)	0.3	0.2	0.2	0.1	0.1	0.0
Balance primario	1.0	0.7	1.0	0.8	0.8	0.7	0.8	(0.2)
Costo financiero	2.9	2.8	2.7	2.6	2.6	2.6	2.6	(0.3)
RFSP	(2.7)	(2.6)	(2.2)	(2.3)	(2.3)	(2.4)	(2.4)	0.3
SHRFSP	45.3	45.6	45.4	45.2	45.0	44.8	44.7	(0.6)

FUENTE: Elaborado por la ASF con información de la SHCP, CGPE 2020.

NOTA: Las diferencias pueden no coincidir debido al redondeo.

n.d. No disponible.

Con base en la evolución de la economía mexicana durante 2019, se observa un comportamiento mixto en el avance del cumplimiento de las metas planteadas en el Paquete Económico 2019. Por un lado, variables como el tipo de cambio, la inflación y el déficit en cuenta corriente, están en línea o mejor que lo previsto. Por el contrario, el PIB, el precio del petróleo y la plataforma de producción, se encuentran por debajo de lo estimado y la expectativa es que no alcancen la meta, lo que llevó al Ejecutivo Federal a replantear a la baja en los CGPE 2020 las estimaciones de 2019 para el PIB y la plataforma de producción de petróleo. Dicha situación es relevante debido a que estas dos variables tienen impacto directo en la posición fiscal del SPF mediante los ingresos tributarios y petroleros.

La materialización de riesgos de corto plazo, como los choques sobre las variables macroeconómicas, principalmente el PIB, el tipo de cambio, la inflación, la tasa de interés, la plataforma de extracción petrolera y los precios del petróleo, impactan en las finanzas públicas mediante diversos mecanismos de transmisión, como una menor recaudación tributaria, mayores costos de los insumos para la producción de bienes y servicios públicos o el encarecimiento del servicio de la deuda, entre otros. Además, en el largo plazo, las presiones fiscales se incrementarán por las expectativas de mayor gasto público asociado principalmente con el aumento en el servicio de la deuda y con factores demográficos, como pensiones y servicios de salud, a cargo del Estado.

3. Principales Riesgos Macroeconómicos y Fiscales

La gestión de riesgos fiscales^{71/} se ha convertido en un tema relevante para las finanzas públicas en los últimos años, particularmente en lo que se refiere a la posible materialización de los pasivos contingentes.^{72/} Las recientes crisis financieras globales han repercutido en la mayoría de las economías emergentes, como México, en incrementos en el déficit público financiado mediante un mayor endeudamiento. Estudios muestran que la materialización de los pasivos contingentes,^{73/} junto con las depreciaciones en el tipo de cambio, son las principales causas de los incrementos en la relación deuda/PIB de los últimos 10 a 15 años.^{74/}

El Código de Transparencia Fiscal 2014 del FMI señala como una de las mejores prácticas, en relación con los pasivos contingentes, revelar los principales riesgos para los pronósticos fiscales, así como su magnitud y la probabilidad de ocurrencia.^{75/}

El FMI identificó para el periodo de 1990 a 2014, en una muestra de 80 países, la realización de un conjunto de riesgos fiscales que agrupó en ocho categorías: sector financiero; legal; gobiernos subnacionales; empresas de participación estatal; desastres naturales; sector privado no financiero; asociaciones público-privadas (APP) y otros. Los resultados indican que, en promedio, los pasivos contingentes tuvieron un costo fiscal de 6.1% del PIB, pero el máximo podría alcanzar 56.8% del PIB, asociado sólo con los rescates al sector financiero. En el caso de México, el FMI determinó cinco periodos de materialización de riesgos, relacionados con el sector financiero, el gobierno subnacional y las APP, cuyo impacto en conjunto representó 26.1% del PIB, destaca el sector financiero con 90.0% del total.

El FMI señala que la realización de los pasivos contingentes tiende a ocurrir en los periodos de crisis, se asocian con el empeoramiento de los balances y con el incremento en la relación deuda/PIB. Asimismo, destaca que países con instituciones fuertes y crecimiento estable se encuentran menos expuestos a este tipo de pasivos.^{76/}

^{71/} Los riesgos en las finanzas públicas (riesgos fiscales) consisten en desviaciones de los resultados de las variables fiscales respecto de lo previsto al momento de elaboración y aprobación del presupuesto. Dichas desviaciones se pueden generar por choques macroeconómicos internos o externos, así como por la realización de pasivos contingentes, obligaciones de pago cuya fecha y monto dependen de la materialización de un hecho particular, puntual, incierto y futuro, los cuales pueden modificar la posición fiscal del SPF y poner en riesgo la solvencia, liquidez y sostenibilidad de las finanzas públicas. FMI, Código de Transparencia Fiscal 2014, Glosario, y SHCP, CGPE 2015, pág. 176, <https://www.gob.mx/hacienda>.

La mitigación de riesgos fiscales está enfocada en asegurar el cumplimiento de la meta de balance presupuestal y evitar ajustes que resulten costosos durante la implementación del presupuesto. Draaisma, Jozef, "La transparencia y la gestión de los riesgos fiscales en México", en: Revista Técnica sobre Rendición de Cuentas y Fiscalización Superior, Número 4, ASF, febrero 2013, pág. 47; y OECD Journal on Budgeting, Volume 2014/1, Coping with fiscal risk: Analysis and practice, George Kopits, 2014, page 48.

^{72/} Se define a los pasivos contingentes como las obligaciones que pueden o no llegar a ser exigibles, según ocurran o no determinadas circunstancias, pasivos que el Estado debe considerar como un riesgo fiscal para cumplir con los objetivos de política a largo plazo. Polackova, Hana, Pasivos Contingentes del Estado: Un riesgo fiscal oculto, Banco Mundial, Finanzas y Desarrollo, marzo de 1999.

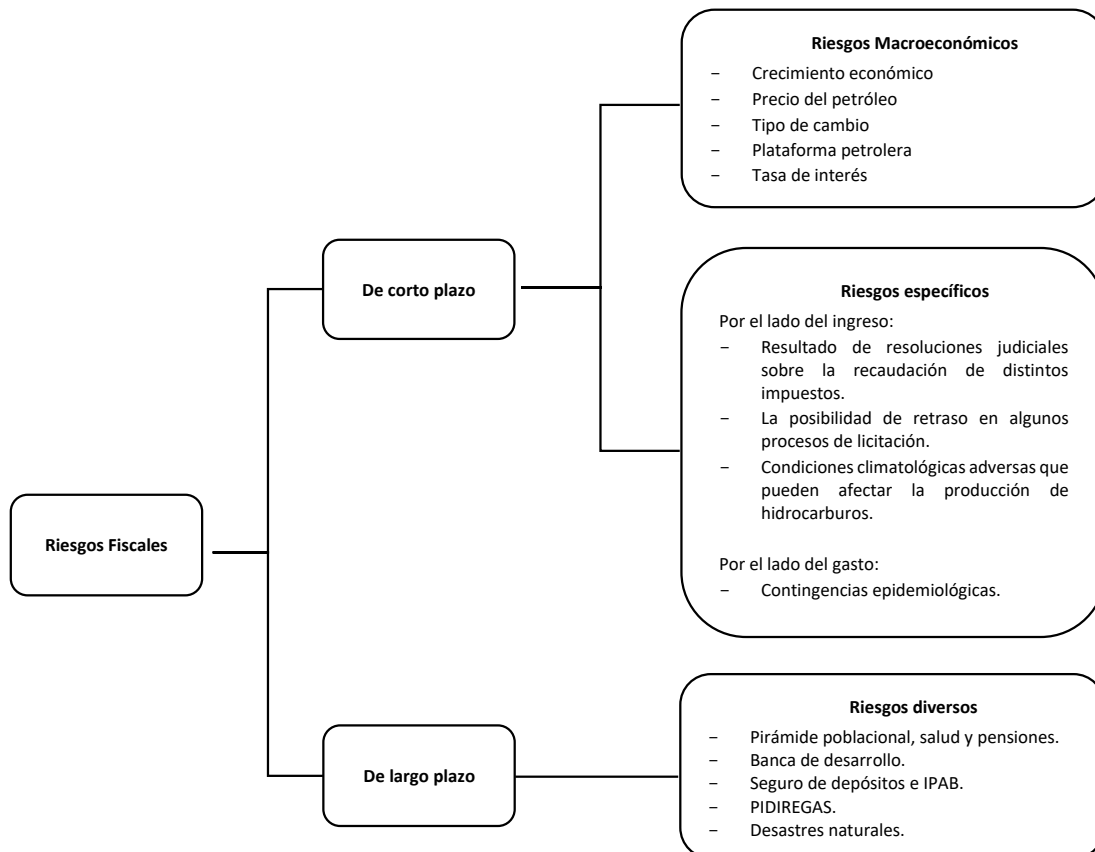
^{73/} En el caso de los pasivos contingentes, a pesar de tener una probabilidad reducida, su impacto sobre las finanzas públicas, en el corto y mediano plazos, puede ser significativo. Draaisma, Jozef (2013), págs. 50-51.

^{74/} IMF Working Paper WP/16/14, The Fiscal Cost of Contingent Liabilities: A New Dataset, 2016.

^{75/} FMI, Código de Transparencia Fiscal 2014, Capítulo III Análisis y Gestión del Riesgo Fiscal.

^{76/} IMF Working Paper WP/16/14, (2016), pages 13, 17-18 and 43-44.

En cumplimiento del artículo 16 de la LFPRH,^{77/} y con el objetivo de fomentar la transparencia y la rendición de cuentas,^{78/} la SHCP incluye en los CGPE la descripción de los principales riesgos que enfrentan las finanzas públicas del país en el corto y largo plazos:



FUENTE: Elaborado por la ASF con información de la SHCP, CGPE 2019.

^{77/} El artículo 16 de la LFPRH establece que en los CGPE se expondrán los riesgos más relevantes que enfrentan las finanzas públicas en el corto plazo, acompañados de propuestas de acción para enfrentarlos.

^{78/} El FMI señala que el aumento de la transparencia fiscal no puede eliminar esos riesgos, pero ayuda a las autoridades responsables de la política económica y al público a comprenderlos y resolverlos. FMI, Transparencia fiscal, rendición de cuentas y riesgo fiscal, preparado por el Departamento de Finanzas Públicas en colaboración con el Departamento de Estadística, Aprobado por Carlo Cottarelli, 7 de agosto de 2012, págs. 6 y 10, <https://www.imf.org/>; y Cebotari, Aliona, et. al., Fiscal risks: sources, disclosure, and management; Washington, DC., 2009, page 4, <https://www.imf.org/>.

En los CGPE 2018 a 2020, la SHCP estimó el impacto que tiene cada uno de los riesgos macroeconómicos sobre las variables fiscales:

SENSIBILIDADES DE INGRESOS Y EGRESOS DEL SECTOR PÚBLICO, 2018-2020^{1/}
(Millones de pesos y porcentajes del PIB)

Concepto	2018		2019		2020	
	Monto	% del PIB	Monto	% del PIB	Monto	% del PIB
1. Medio punto real de crecimiento económico (tributarios)	13,108.6	0.06	14,632.0	0.06	17,247.1	0.07
2. Un dólar adicional en el precio del petróleo (ingresos petroleros)	15,349.7	0.07	9,368.6	0.04	13,775.8	0.05
3. Apreciación de 10 centavos en el tipo de cambio promedio	(3,230.5)	(0.01)	(2,807.7)	(0.01)	(3,418.9)	(0.01)
Ingresos petroleros (-)	(3,782.5)	(0.02)	(3,804.7)	(0.02)	(3,831.8)	(0.01)
Costo financiero (+)	552.1	0.00	997.0	0.00	412.9	0.00
4. Por 50 mbd de extracción de crudo (ingresos petroleros)	14,196.4	0.06	19,440.0	0.08	16,297.4	0.06
5. Por 100 puntos base en la tasa de interés (costo financiero) ^{2/}	20,318.6	0.09	33,540.5	0.13	19,477.9	0.07

FUENTE: Elaborado por la ASF con información de la SHCP, CGPE 2018-2020.

1/ No incluye efectos de participaciones.

2/ Se refiere a la tasa de interés interna y externa de la deuda pública y la del IPAB.

Existen riesgos que por su naturaleza son difíciles de anticipar y cuantificar. Para mitigar su impacto, la SHCP cuenta con algunos amortiguadores fiscales, entre los que destacan: el FEIP, el Fondo de Estabilización de los Ingresos de las Entidades Federativas (FEIEF), el FMPED, las coberturas petroleras, la línea de crédito flexible aprobada por el FMI por aproximadamente 61,000.0 millones de dólares (mdd),^{79/} y el Seguro Catastrófico que brinda protección financiera al patrimonio del Fideicomiso del Fondo de Desastres Naturales (FONDEN).^{80/}

El FMI señala que una fuente potencial de riesgo se presenta cuando se incorporan en la planeación fiscal los efectos de choques positivos, mientras que se presenta menor atención

^{79/} En noviembre de 2019, la SHCP y el Banco de México renovaron por dos años la línea de crédito flexible con el FMI, con la finalidad de generar confianza en los inversionistas y mitigar riesgos del exterior. Como parte de la estrategia de gradual de salida de la línea de crédito flexible, las autoridades mexicanas solicitaron un monto inferior a la línea contratada previamente e indicaron que a la mitad del periodo de vigencia se hará una evaluación y, de considerarlo conveniente, se reducirá nuevamente el monto. SHCP y Banco de México, Anuncio de la Comisión de Cambios, El Fondo Monetario Internacional renovó la Línea de Crédito Flexible para México por dos años más, Comunicado de Prensa, 25 de noviembre de 2019.

^{80/} El 5 de julio de 2019, el Gobierno Federal llevó a cabo la contratación del Seguro Catastrófico del FONDEN, el cual tiene como objetivo brindar protección financiera al patrimonio del Fideicomiso FONDEN, ante la necesidad de canalizar recursos para la reconstrucción de los daños sufridos por un fenómeno natural perturbador en los sectores de competencia federal, estatal o municipal. El seguro ofrece una cobertura hasta por 5,000.0 mdp, activándose ante desastres naturales que superen un nivel mínimo de daños de 250.0 mdp y un acumulable de 750.0 mdp. La prima tiene una vigencia de un año, es decir, vence el 5 de julio de 2020 y el costo total de la prima contratada ascendió a 1,088.0 mdp con cargo al Fideicomiso del FONDEN, lo que representó un decremento de 0.6% real respecto del precio de la póliza del año anterior. Además, el FONDEN cuenta con la cobertura de un Bono Catastrófico cuya vigencia expira en febrero de 2020. Con el objeto de conservar dicha cobertura, se llevan a cabo reuniones periódicas con el Grupo de Trabajo de Manejo de Riesgos Catastróficos de la Alianza del Pacífico (Colombia, Chile, México y Perú), el cual tiene por objetivo evaluar la conveniencia de contar con un mecanismo de transferencia de riesgos en conjunto con los países miembros. SHCP, CGPE 2020, pág. 54.

al caso contrario.^{81/} En relación con lo anterior, las buenas prácticas en materia de transparencia fiscal consideran que los pronósticos macroeconómicos y fiscales se deben abordar bajo escenarios alternativos.^{82/}

3.1. Riesgos Macroeconómicos de Corto Plazo

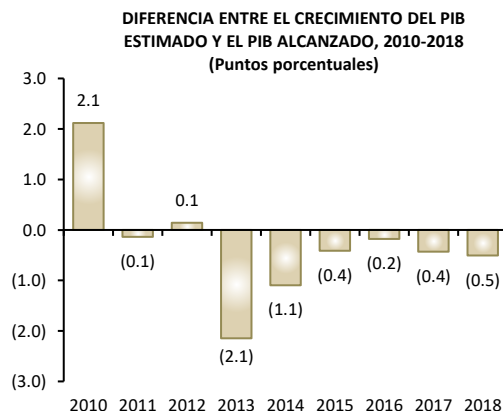
3.1.1. Crecimiento Económico

El crecimiento económico en el periodo de 2010 a 2018 promedió 2.0% pero muestra una tendencia decreciente. Destaca 2013 con una importante desaceleración como resultado de que la actividad productiva de los EUA presentó un comportamiento menor que el esperado, lo que impactó en el crecimiento de la economía mexicana y modificó el marco macroeconómico planteado para ese año. Sólo en 2010 y 2012 el comportamiento del PIB fue mejor que el previsto, lo cual se reflejó en una mayor captación tributaria; el resto de los años el resultado ha sido a la inversa.

Las estimaciones de crecimiento del PIB de 2013 a 2018, presentadas en los CGPE de esos años, mostraron diferencias respecto del PIB observado, como se presenta en las gráficas siguientes:



FUENTE: Elaborado por la ASF con información de la SHCP, CGPE de 2010 a 2018, y del INEGI, Banco de Información Económica, <https://www.inegi.org.mx/>, mayo 2019.



FUENTE: Elaborado por la ASF con información de la SHCP, CGPE de 2010 a 2018, y del INEGI, Banco de Información Económica, <https://www.inegi.org.mx/>, mayo 2019.

En los CGPE 2018, la SHCP estimó que un movimiento marginal de medio punto de crecimiento real del PIB aumentaría la recaudación tributaria en 13,108.6 mdp, mientras que para 2019 y 2020 sería de 14,632.0 mdp y 17,247.1 mdp, respectivamente, equivalente a 0.07% del PIB. Por el contrario, ante una desaceleración de la economía, el efecto sería una disminución de la recaudación tributaria, lo cual implica menores ingresos para el Gobierno Federal y, de no contarse con ahorros o con mecanismos de disciplina presupuestaria,^{83/} se

^{81/} IMF, Analyzing and Managing Fiscal Risks-Best Practices, June 2016, page 7.

^{82/} FMI, El Código de Transparencia Fiscal, 2014, pág. 13.

^{83/} El artículo 21 de la LFPRH refiere las normas de disciplina presupuestaria ante la disminución de los ingresos previstos en la LIF, entre las que se mencionan las siguientes:

La disminución de alguno de los rubros de ingresos aprobados en la LIF podrá compensarse con el incremento de otros que no tengan un destino específico, con recursos del FEIP y su reserva.

tendría que recurrir al endeudamiento para cubrir el faltante de ingresos, lo que elevaría el saldo de la deuda pública y su servicio, disminuiría el espacio fiscal y vulneraría la sostenibilidad de las finanzas públicas.

En 2018, el crecimiento del PIB fue de 2.0% real anual, inferior al 2.1% del año previo y el más bajo desde 2013 (1.4%). En dicho resultado intervinieron tanto factores externos como internos. Dentro de los primeros, destacaron el menor dinamismo de la actividad económica global, la volatilidad financiera internacional asociada con el ritmo de normalización de la política monetaria de la Reserva Federal (FED) de los EUA y el escalamiento de medidas proteccionistas a nivel mundial. En el ámbito interno, sobresalieron la desaceleración en las exportaciones manufactureras y del consumo privado, la tendencia negativa de la inversión, la incertidumbre y las propuestas de cambios en las políticas públicas de la nueva administración, así como la renegociación del acuerdo comercial entre México, los EUA y Canadá (TMEC).

Para 2019, la SHCP previó en el paquete económico un crecimiento del PIB de entre 1.5% y 2.5% para ese año, puntual de 2.0%. Los resultados al tercer trimestre de 2019 muestran un comportamiento distinto,^{84/} ya que el PIB no registró crecimiento (0.0%), situación que la SHCP atribuye, en mayor medida, al entorno externo adverso que ha afectado a las principales economías desarrolladas y emergentes. No obstante, también hay factores internos que contribuyeron a dicho comportamiento al impactar en las decisiones de inversión y la confianza de los inversionistas, como la cancelación de proyectos de infraestructura y la inseguridad, entre otros.

En el Paquete Económico 2020, la SHCP estimó un rango de crecimiento del PIB de entre 1.5% y 2.5% para ese año, puntual de 2.0%, con lo cual el PIB ascendería aproximadamente a 26,254,100.0 mdp. En este escenario, los ingresos tributarios se previeron en 13.3% del PIB (3,499,425.8 mdp); sin embargo, debido a la tendencia de la economía mexicana en 2019, los principales organismos nacionales e internacionales no prevén que el PIB pueda alcanzar el crecimiento estimado, lo que se reflejaría en una menor recaudación. Si bien la SHCP incluyó un análisis de sensibilidad en los CGPE 2020, su escenario es el de un mayor crecimiento y no la situación opuesta, como regularmente sucede con la estimación del PIB de la SHCP.^{85/}

Si se llega al límite de los recursos anteriores sin poder compensar la disminución de los ingresos, se procederá a reducción de los montos aprobados en los presupuestos de las dependencias, entidades, fondos y programas conforme al orden de prelación siguiente: gastos de comunicación social, el administrativo no vinculado directamente con la atención de la población, en servicios personales, prioritariamente las erogaciones por concepto de percepciones extraordinarias, y los ahorros y economías presupuestarios que se determinen con base en los calendarios de presupuesto autorizados.

En caso de que los ajustes anteriores no sean factibles o suficientes, podrán realizarse ajustes en otros conceptos de gasto siempre y cuando se procure no afectar los programas sociales.

^{84/} El Banco de México estima el crecimiento del PIB para 2019 en un rango de entre -0.2% y 0.2%, Banco de México, Informe Trimestral Julio-Septiembre 2019, noviembre de 2019.

^{85/} El Banco de México estima un aumento del PIB para 2020 de entre 0.8% y 1.8%, puntual de 1.3%. En este escenario, al considerar el deflactor de 3.6% presentado en los CGPE 2020, el PIB ascendería aproximadamente a 26,081,168.8 mdp, con lo cual los ingresos tributarios serían inferiores en alrededor de 30,000.0 mdp a los estimados en el Paquete Económico (manteniendo el supuesto de una recaudación de 13.3% del PIB).

Ante el estancamiento de la economía mexicana, el Gobierno Federal anunció en noviembre de 2019 el Acuerdo Nacional de Inversión en Infraestructura del Sector Privado, con la finalidad de que el gasto en infraestructura llegue a 5.0% del PIB e impulse el crecimiento económico.^{86/}

3.1.2. Precio del Petróleo y Plataforma de Producción

El precio del petróleo es una variable que se determina más allá del ciclo económico doméstico, debido a que se fija a nivel internacional. Un menor precio de la mezcla mexicana de petróleo reduce la recaudación y los gastos de importación de petrolíferos, mientras que un mayor precio eleva los ingresos petroleros del Gobierno Federal más que el incremento de los gastos de importación de hidrocarburos para PEMEX, donde el precio internacional del litro de gasolina y diésel que se importa está por debajo de lo que se vende en el mercado interno, por lo que el diferencial de precios propicia mayor recaudación para el Gobierno Federal por el Impuesto Especial sobre Producción y Servicios (IEPS) de gasolinas y diésel.^{87/}

Aunque con la reforma energética se disminuyó la participación de los ingresos petroleros en el total del SPP, en 2018 representaron 19.1% de los ingresos totales.

INGRESOS TOTALES Y PETROLEROS DEL SECTOR PÚBLICO PRESUPUESTARIO, 2010-2018
(Millones de pesos y porcentajes)

Concepto	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Total	2,960,443.0	3,271,080.0	3,514,529.5	3,800,415.6	3,983,056.1	4,266,989.5	4,845,530.3	4,947,608.3	5,115,111.1
Petroleros	973,038.2	1,101,879.0	1,183,895.3	1,261,701.7	1,221,163.9	843,433.7	789,148.0	827,150.0	978,368.7
% del total	32.9	33.7	33.7	33.2	30.7	19.8	16.3	16.7	19.1
% del PIB	7.7	8.5	8.8	8.3	7.0	4.5	3.9	3.8	4.2

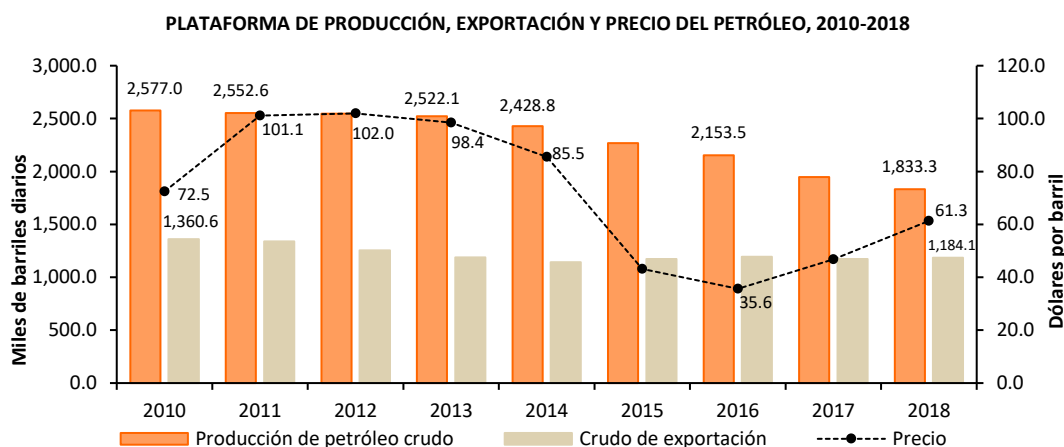
FUENTE: Elaborado por la ASF con información de la SHCP, Cuenta Pública de 2010 a 2018 y Estadísticas Oportunas de la Finanzas Públicas, octubre 2019.

La plataforma de producción petrolera registró una caída después de 2004, cuando el Activo Cantarell llegó a su máximo nivel, lo que se compensó con mayores precios del petróleo hasta el primer semestre de 2014.

De 2011 a 2016 los ingresos petroleros se redujeron 4.6 pp del PIB, de 8.5% a 3.9%, debido a la disminución de la plataforma de producción de 2,552.6 a 2,153.5 mbd y del precio promedio de la mezcla mexicana de 101.1 a 35.6 dólares por barril (dpb) en ese periodo.

^{86/} El sector privado identificó 1,600 proyectos que, con una inversión combinada (pública y privada), podrían contribuir a lograr un crecimiento del PIB superior a 4.0%. El acuerdo inicial señala 147 proyectos, con una inversión privada estimada de 859,022.0 mdp (equivalente a 42,951.0 mdd), de los cuales 101 (68.7%) serán en el sector transporte, 15 (10.2%) en turismo, 12 (8.2%) en agua y saneamiento, 7 en energía (4.8%), 6 en energía eléctrica (4.1%), 4 (2.7%) en telecomunicaciones, 1 en salud (0.7%) y 1 (0.7%) en otros. Presidencia de la República y Consejo Coordinador Empresarial, Acuerdo Nacional de Inversión en Infraestructura del Sector Privado, noviembre de 2019.

^{87/} Durante enero de 2019, la recaudación del IEPS fue de 29,690.7 mdp, mayor en 125.7% real respecto del mismo mes del año previo (12,601.8 mdp), debido principalmente a la culminación de la aplicación del estímulo fiscal. SHCP, Cuenta Pública 2018, y Cámara de Diputados, Centro de Estudios de las Finanzas Públicas, Reporte Fiscal, 11 de marzo de 2019.



FUENTE: Elaborado por la ASF con información de PEMEX, Relación con inversionistas, Base de Datos Institucional, mayo 2019, <http://ebdi.pemex.com/>.

La incertidumbre sobre la recuperación del nivel de producción y de los precios de los hidrocarburos determina la necesidad de fortalecer los ingresos públicos para enfrentar los riesgos que se deriven de un entorno económico adverso.^{88/} Esto incluye robustecer la acumulación de recursos en los fondos de estabilización, los cuales deben ser un instrumento para captar ahorro, constituir reservas y hacer frente a situaciones desfavorables.

^{88/} En línea con la desaceleración económica observada a nivel global, en 2019 los precios de los hidrocarburos han presentado niveles menores respecto de 2018 debido a factores de oferta y demanda. Respecto de los factores de oferta, destacan el crecimiento de la producción de petróleo y gas de esquisto en los EUA, así como la expansión del mercado de gas natural licuado a nivel mundial. En cuanto a los factores de demanda, sobresalen la desaceleración de la producción industrial, particularmente de las manufacturas, así como las expectativas negativas generadas por el escalamiento de las tensiones comerciales entre los EUA y China. En particular, el promedio del índice de energéticos del Banco Mundial durante 2019 disminuyó 11.6% respecto del promedio de 2018. Además, entre el cierre de 2018 y agosto de 2019, el índice se redujo en 3.2%. Las proyecciones de los analistas para 2020 anticipan una disminución general en los precios del crudo debido a una desaceleración de la demanda global, al incremento en la producción de los países no pertenecientes a la Organización de Países Exportadores de Petróleo (OPEP) y a la acumulación de inventarios. A pesar de lo anterior, la posibilidad de nuevas interrupciones en el suministro de crudo proveniente de los países de alrededor del Golfo Pérsico, Venezuela y Libia constituye un factor que puede presionar al alza los precios en el futuro. SHCP, CGPE 2020, pág. 29.

El riesgo de que el precio del petróleo aprobado en la LIF sea inferior al observado en el ejercicio fiscal y, por tanto, disminuyan los ingresos petroleros respecto de lo estimado, se ha mitigado mediante coberturas petroleras,^{89/} instrumento financiero que permite al Gobierno Federal transferir parcialmente el riesgo de una baja en el precio, al asegurar una cantidad de petróleo a un precio determinado en una fecha pactada.^{90/}

En 2019, las coberturas tuvieron un costo de 23,489.0 mdp, a un precio promedio de 55.0 dpb; sin embargo, no se publica el número de barriles de petróleo cubierto debido a que la SHCP y PEMEX sostienen que existe un riesgo operativo por la posibilidad de una fuga de información que podría repercutir en el costo de las coberturas.

Debido a la disminución de la plataforma de producción y del precio del petróleo, así como una deuda y obligaciones laborales significativamente elevadas, el Gobierno Federal contrajo compromisos de PEMEX. De 2010 a octubre de 2019, el gobierno asumió 329,526.1 mdp, a causa de que en 2016 reconoció obligaciones pensionarias de PEMEX y en 2019 le transfirió recursos para contribución y aportación patrimonial de la empresa.

^{89/} SHCP, Comunicado de Prensa 004-2019, La SHCP completó la contratación de coberturas petroleras para asegurar la estabilidad de las finanzas públicas en 2019, 10 de enero de 2019, <https://www.gob.mx/hacienda>.

^{90/} La finalidad de la estrategia de mitigación del riesgo fiscal ante una caída abrupta en el precio internacional de petróleo, es cumplir con el presupuesto anual aprobado, tanto en términos de alcanzar la meta del balance presupuestal como impedir la necesidad de ajustes repentinos en los gastos previstos durante la ejecución del presupuesto por el alto costo que implicarían dichos ajustes en términos económicos y sociales. De esta forma, los mecanismos de mitigación tienen el objetivo de contar con suficiencia de recursos para compensar la falta de ingresos petroleros durante un año presupuestal, más no la de suavizar los ingresos petroleros para todo un periodo multianual de precios bajos. Draaisma, Jozef (2013), pág. 52.

APOYOS DEL GOBIERNO FEDERAL A PEMEX, 2010-2019
(Millones de pesos)

Ejercicio Fiscal	Concepto	Aportaciones	Disminuciones
2010	Rendimientos netos generados por los recursos recibidos del Gobierno Federal para el Aprovechamiento en Obras de Infraestructura. ^{1/}	0.1	n.a.
2011	No se registraron movimientos.	n.a.	n.a.
2012	No se registraron movimientos.	n.a.	n.a.
2013	Aportación al Fondo de Estabilización para la Inversión en Infraestructura de Petróleos Mexicanos (FEIIP).	1,583.0	n.a.
	Contribución al patrimonio en forma de Certificados de Aportación "A".	65,000.0	n.a.
	Retiro al patrimonio.		65,000.0
2014	Contribución al patrimonio en forma de Certificados de Aportación "A".	20,000.0	n.a.
	Aportación al FEIIP.	2,000.0	3,583.0
	Aprovechamiento para la Nación con cargo a las aportaciones del Gobierno Federal a PEMEX.		70,000.0
2015	Contribución al patrimonio en forma de Certificados de Aportación "A".	10,000.0	n.a.
	Pagaré emitido a favor de PEMEX relativo a la asunción por parte del Gobierno Federal de obligaciones de pago de pensiones y jubilaciones a cargo de PEMEX y sus entidades subsidiarias.	50,000.0	n.a.
2016	Contribución al patrimonio, a fin de contribuir a la salud financiera de PEMEX, en forma de Certificados de Aportación "A".	26,500.0	n.a.
	Pagaré emitido a favor de PEMEX relativo a la asunción por parte del Gobierno Federal de obligaciones de pago de pensiones y jubilaciones a cargo de PEMEX y sus entidades subsidiarias.	135,440.0	n.a.
2017	No se registraron movimientos.	n.a.	n.a.
2018	No se registraron movimientos.	n.a.	n.a.
2019 ^{2/}	Contribución al patrimonio de PEMEX.	25,000.0	n.a.
	Aportación patrimonial, Comunicado No. 084, Anuncio de aportación patrimonial a PEMEX, del 11 de septiembre de 2019. ^{3/}	97,699.0	n.a.
	Pago anticipado de pagarés emitidos a favor de PEMEX relativos a la asunción por parte del Gobierno Federal de obligaciones de pago de pensiones y jubilaciones a cargo de PEMEX y sus entidades subsidiarias.	34,887.0	n.a.
Total 2010-2019:		468,109.1	138,583.0
Aportaciones netas (aportaciones – disminuciones):		329,526.1	

FUENTE: Elaborado por la ASF con información de PEMEX, Estados Financieros dictaminados de 2010 a 2018 y Estados Financieros segundo trimestre de 2019; Instituto Mexicano para la Competitividad A.C., Rentabilidad de PEMEX para el bienestar de México, octubre 2019; SHCP, Comunicado No. 084, Anuncio de aportación patrimonial a PEMEX, del 11 de septiembre de 2019 y Estadísticas del Banco de México, <https://www.banxico.org.mx>.

NOTA: Las sumas no pueden coincidir debido al redondeo.

1/ No se considera el terreno donado por parte del estado de Hidalgo con motivo del proyecto de construcción de la refinería de Tula, valuado en 980.2 mdp.

2/ Con información disponible a octubre de 2019.

3/ De acuerdo con el Comunicado No. 084 de la SHCP, Anuncio de aportación patrimonial a PEMEX, el Gobierno Federal realizó una aportación patrimonial a PEMEX de 5,000.0 mdd, los cuales se multiplicaron por el tipo de cambio de 19.5398 pesos por dólar (ppd), publicado por el Banco de México el 11 de septiembre de 2019.

n.a. No aplicable.

En el primer trimestre de 2019, los efectos en los cambios de las políticas públicas y la percepción de riesgo entorno a la situación financiera de PEMEX contribuyeron para que algunas agencias calificadoras ajustaran sus notas. Fitch Ratings recortó dos escalones a la calificación de PEMEX, Standard and Poor's cambió la perspectiva a negativa, mientras que Moody's y HR Ratings la mantuvieron.

Después del deterioro en la calificación de PEMEX, que durante el primer semestre del año causó incertidumbre y volatilidad en los mercados financieros, en julio el Gobierno Federal presentó un plan para el rescate de la petrolera que incluye 11 objetivos estratégicos para enfrentar los retos de PEMEX, entre los que sobresalen fortalecer la situación financiera de la empresa, incrementar la producción de hidrocarburos, combustibles y petroquímicos, y modernizar la infraestructura de producción.

En el segundo trimestre de 2019, los precios internacionales del petróleo aumentaron debido a una menor oferta por las tensiones geopolíticas de los EUA con Irán y Venezuela, así como por los recortes en la producción de la OPEP acordado desde inicios de 2019. Desde finales de mayo, el aumento en los precios del crudo se detuvo por el escalamiento de las tensiones comerciales entre los EUA y China. El 14 de septiembre de 2019 se registró un ataque a las instalaciones de la mayor productora de crudo a nivel mundial, la petrolera Saudí Aramco, en la localidad de Abqaiq, Arabia Saudita, lo que resultó en la suspensión de la producción de 5.7 millones de barriles de petróleo por día. El ataque elevó los riesgos de un mayor impacto en los suministros globales del petróleo; sin embargo, dichos riesgos se atenuaron por la menor demanda global derivada de la desaceleración económica mundial y que la empresa petrolera anunció que el suministro se restablecería a finales de septiembre.

El precio promedio de la mezcla mexicana de exportación fue de 57.11 dpb en septiembre de 2019, una caída anual de 16.3%. La producción fue de 1,705.0 mbd, menor en 5.7% anual; el valor de exportación se situó en 1,704.2 mdd y su volumen fue de 995.0 mbd, esto es, una baja de 31.0% y 17.5%, en ese orden.

La SHCP estimó en los CGPE 2019 un precio de la mezcla mexicana de 55.0 dpb para ese año, pronóstico que mantuvo en el Paquete Económico 2020, aunque para 2020 consideró una reducción de 10.9% en el precio (49.0 dpb), por una menor demanda del energético, resultado del escalamiento de las tensiones comerciales, la desaceleración de la actividad industrial a nivel global, así como la entrada en vigor en 2020 de la regulación de la Organización Marítima Internacional (OMI) sobre el contenido máximo de azufre del combustóleo, por lo que previó un déficit presupuestario equivalente a 2.1% del PIB para ese año.^{91/}

El Banco Mundial señaló que la mayoría de los pronósticos consideran una reducción en los precios del petróleo. El promedio de las estimaciones se ajustó a la baja en 6.0 y 7.0 dpb para 2019 y 2020, respectivamente, comparado con lo previsto en su reporte de abril. El organismo indicó que el promedio de las estimaciones del precio del crudo es de 60.0 dpb para 2019 y

^{91/} SHCP, CGPE 2020, pág. 9.

de 58.0 dpb para 2020, una reducción de 2.0 dpb (3.4%) debido a los riesgos vinculados con las tensiones comerciales, la debilidad en el comercio y desaceleración económica mundial.^{92/}

3.1.3. Tipo de cambio^{93/}

Es una variable que relaciona a la economía doméstica con el resto del mundo. Si la moneda nacional se aprecia (menos pesos por dólar), reduce los ingresos por las exportaciones de petróleo y disminuye el pago del costo financiero de la deuda externa, por lo que el resultado neto significa una menor recaudación; mientras que una depreciación (más pesos por dólar) aumenta los ingresos por concepto de petróleo, pero eleva el costo financiero de los instrumentos externos, aumenta el riesgo de renovación y condiciones más restrictivas en la colocación de deuda soberana.

COSTO FINANCIERO DE LA DEUDA PÚBLICA, 2010-2018
(Millones de pesos y porcentajes)

Concepto	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
PIB	13,366,377.2	14,665,576.5	15,817,754.6	16,277,187.1	17,473,841.5	18,551,459.3	20,116,688.5	21,921,241.9	23,542,737.2
Costo financiero	255,755.1	273,931.3	305,118.5	314,551.4	345,973.7	408,287.2	473,019.7	533,115.2	615,040.6
Costo financiero/ PIB (%)	1.9	1.9	1.9	1.9	2.0	2.2	2.4	2.4	2.6

FUENTE: Elaborado por la ASF con información de la SHCP, Cuenta Pública de 2010 a 2018, y del INEGI, Banco de Información Económica, mayo de 2019, <https://www.inegi.org.mx/>.

NOTA: Las operaciones pueden no coincidir debido al redondeo.

La SHCP estimó que, para 2018, una apreciación promedio de 10 centavos tendría un efecto neto negativo sobre el balance público en 3,230.5 mdp, derivado de la disminución en los ingresos petroleros en 3,782.5 mdp y un ahorro por la reducción del costo financiero de la deuda externa en 552.1 mdp; en 2019 sería de 2,807.7 mdp, mientras que para 2020 alcanzaría 3,418.9 mdp (0.01% del PIB).

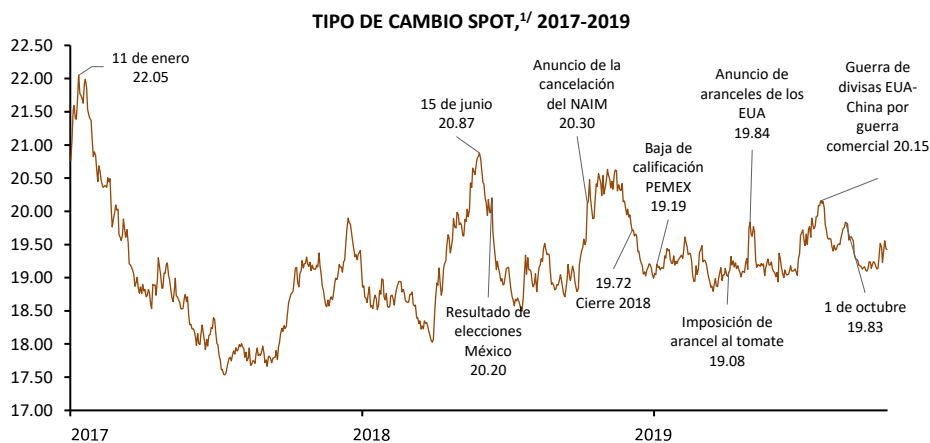
En el periodo enero-marzo de 2019, el peso fue de las monedas de mayor apreciación frente al dólar, principalmente por las reducciones de las tasas de interés de mediano y largo plazos en los EUA, mayores flujos de capital hacia las economías emergentes y la postura de la FED. A principios de junio se incrementó la volatilidad debido al anuncio del presidente de los EUA de cobrar aranceles a todas las importaciones mexicanas y a la incertidumbre sobre el proceso de ratificación del TMEC, no obstante, en el segundo trimestre de 2019, el peso se mantuvo como una de las monedas de mayor apreciación frente al dólar.

En el tercer trimestre de 2019 se intensificó la volatilidad por una mayor aversión al riesgo, después de que China devaluara su moneda, en respuesta a la última amenaza arancelaria de los EUA, lo que causó que los inversores buscaran divisas de refugio para protegerse. Entre octubre y principios de noviembre se observó una relajación del tipo de cambio, pues se había previsto iniciar en los EUA el proceso de aprobación del TMEC, aunque permanecía la

^{92/} World Bank, Commodity Markets Outlook, April and October 2019.

^{93/} Precio de una moneda en términos de otra. Se expresa habitualmente en términos del número de unidades de la moneda nacional que hay que entregar a cambio de una unidad de moneda extranjera. En el caso de México, es la equivalencia del peso respecto de la moneda extranjera, Banco de México, <https://www.banxico.org.mx/>.

incertidumbre sobre los conflictos comerciales globales. Al 22 de noviembre de 2019, el tipo de cambio fue de 19.42 ppp, una apreciación de 1.5% respecto del cierre de 2018 (19.72 ppp).



FUENTE: Elaborado por la ASF con información de Banco de México, Sistema de Información Estadística, <https://www.banxico.org.mx/>, noviembre de 2019.

1/ Se refiere al tipo de cambio interbancario con un plazo de liquidación de 48 horas. La cotización es resultado de las operaciones al mayoreo llevadas a cabo entre intermediarios financieros.

NAIM: Nuevo Aeropuerto Internacional de México.

En los CGPE 2019 el Ejecutivo Federal pronosticó que el tipo de cambio cerraría el año en 20.0 pesos por dólar, aunque el entorno externo menos volátil ha favorecido la apreciación del peso, comparado con el cierre de 2018. En este contexto, en el Paquete Económico 2020 la SHCP estimó que el tipo de cambio cerraría 2019 en 19.8 ppp, lo que significó una ligera apreciación (1.0%) respecto de la estimación presentada en el Paquete Económico 2019.

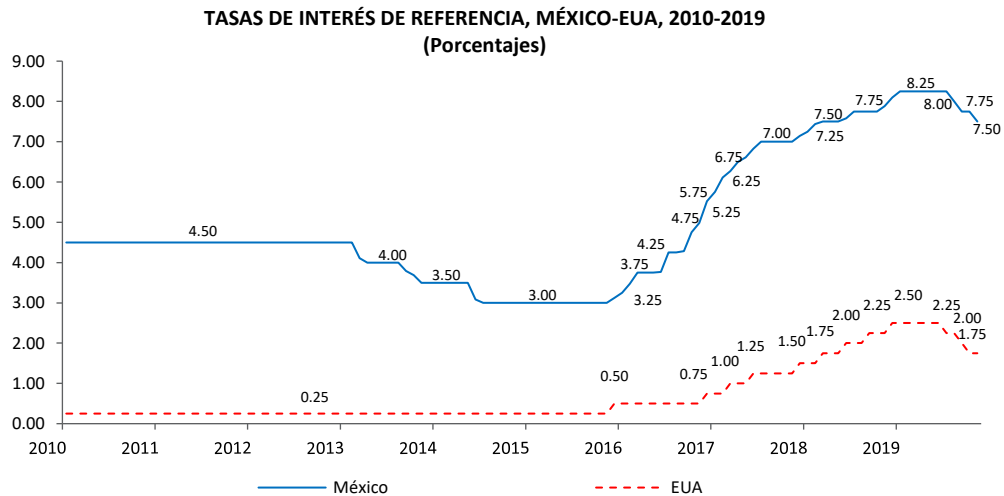
3.1.4. Tasa de interés

La tasa de interés impacta directamente en el gasto no programable al incrementar el pago de intereses de la deuda contratada a tasa variable y los costos de refinanciamiento de la deuda que está por vencer. El aumento en la tasa de interés de los EUA es uno de los principales riesgos de corto plazo para México, debido a que intensificaría la volatilidad financiera internacional e incrementaría el riesgo de salida de flujos de inversión hacia mercados con mayores rendimientos, por lo que los primeros efectos serían una mayor presión al tipo de cambio y el aumento en el riesgo país que afectaría las expectativas de los participantes en el mercado financiero nacional y sería factor para la revisión al alza de la tasa de referencia del Banco de México.

De 2015 a 2018, el Banco de México aumentó la Tasa de Interés Interbancaria a un día (tasa de referencia) de 3.00% a 8.25%, debido, principalmente, al impacto negativo sobre la cotización del peso frente al dólar, aumento de la volatilidad en los mercados financieros internacionales, salida de capitales, caída en los precios del petróleo y presiones inflacionarias.

En la reunión del 15 de agosto de 2019, la Junta de Gobierno del Banco de México redujo a 8.00% la Tasa de Interés Interbancaria a un día, con lo que puso fin al ciclo alcista que inició en diciembre de 2015. La decisión se tomó debido a que prevé que la inflación converja a la meta y señaló que dará seguimiento, entre otros aspectos, al traspaso potencial de las variaciones del tipo de cambio a los precios y a la posición monetaria de la FED.

Dado el comportamiento de la economía y de la inflación, en lo que va de 2019 el Banco de México ajustó a la baja en tres ocasiones (agosto, septiembre y noviembre) la tasa de interés de referencia en 25 puntos base, en cada una, porque consideró que la economía se encuentra estancada y que dicha situación se ha acentuado a lo largo de 2019, lo que relajó las condiciones de holgura de la economía más de lo previsto y amplió la brecha negativa del producto. El banco central señaló que tomará las acciones necesarias para que la tasa de interés de referencia sea congruente con la meta de inflación, por lo que no se descartan más ajustes.



FUENTE: Elaborado por la ASF con información de Bloomberg, consulta del 12 de noviembre de 2019 y del Banco de México, Comunicado de Prensa, La Junta de Gobierno del Banco de México ha decidido disminuir en 25 puntos base el objetivo para la Tasa de Interés Interbancaria a un día a un nivel de 7.50%, 14 de noviembre de 2019.

En 2019 se muestran tasas de referencia a la baja y se espera que disminuya aún más en los próximos años (2020-2024). La estimación de la SHCP para 2019 indica que una variación de 100 puntos base en la tasa de interés nominal sobre el costo financiero del sector público equivale a 33,540.5 mdp (0.13% del PIB), mientras que para 2020 será de 19,477.9 mdp (0.07% del PIB).

3.2. Riesgos de Largo Plazo y Pasivos Contingentes

Existen otros riesgos que deben ser considerados para contribuir a la sostenibilidad de las finanzas públicas, como los pasivos contingentes, las pensiones, así como las necesidades crecientes (educación, empleo, vivienda y salud) asociadas con la transición demográfica.

En el caso de los pasivos contingentes, a pesar de tener una probabilidad reducida, su impacto sobre las finanzas públicas, en el corto y mediano plazos, puede ser significativo.^{94/} Entre los pasivos contingentes descritos en los CGPE se encuentran: incumplimiento del servicio de los créditos directos o en el ejercicio de las garantías otorgadas por la banca de desarrollo, seguro de depósitos y los pasivos del IPAB, pasivos de los PIDIREGAS^{95/} de la CFE y desastres naturales.

^{94/} Draaisma, Jozef (2013), págs. 50-51.

^{95/} Conforme al artículo 32 de la LFPRH, los PIDIREGAS se dividen en inversión directa, en los que la CFE asume la obligación de adquirir activos productivos construidos y entregados por el sector privado siempre que generen los ingresos suficientes para pagar las obligaciones adquiridas; y en condicionada, en los que el objeto principal del contrato es la compra de los bienes y servicios producidos con activos propiedad de empresas del sector privado, y la obligación de adquirir esos activos por parte de las entidades paraestatales se presenta sólo como consecuencia de alguna eventualidad o causa de fuerza mayor, contemplado en un contrato de suministro de bienes o servicios.

RIESGOS DE LARGO PLAZO Y PASIVOS CONTINGENTES

Riesgo	Riesgo asociado con el sector	Monto estimado y/o comentarios de la SHCP
Salud	Incremento en la esperanza de vida; transición epidemiológica hacia enfermedades crónicas más costosas y prolongadas; y tasa de crecimiento de los costos médicos.	Es difícil estimar el incremento en los gastos asociados con la transición epidemiológica. El Gobierno Federal busca disminuir la prevalencia y el costo de tratamiento de enfermedades mediante campañas de prevención en salud; asimismo, cuenta con los fondos de Aportaciones para los Servicios de Salud y el de Protección contra Gastos Catastróficos del Fideicomiso del Sistema de Protección Social en Salud.
Pensiones	Se anticipa que durante la próxima década disminuya la presión fiscal para hacer frente al pasivo generado por el sistema pensionario anterior de beneficio definido. En el sistema de cuentas individuales, los principales riesgos se centran en: el número de trabajadores; el porcentaje con el que el Gobierno Federal contribuye a esas cuentas; la densidad de cotización, medida en años cotizados dentro de la formalidad, y el rendimiento de esas cuentas.	Las reformas a los sistemas pensionarios pretenden garantizar la viabilidad de las finanzas públicas en el largo plazo, pero en el mediano plazo persisten presiones por el pago de pensiones en curso de pago del sistema de beneficio definido. En el nuevo sistema de cuentas individuales, el Gobierno Federal tiene la obligación de cubrir las pensiones mínimas garantizadas. Para 2020 la población en edad de pensionarse será de 9.8 millones de personas y para 2040 se estima que se duplicará (19.5 millones de personas). Pasivo pensionario: El total del pasivo asciende a 10,153.6 mmp, equivalentes a 43.2% del PIB. IMSS e IMSS-Régimen de Jubilaciones y Pensiones: (2,692.2 mmp, 11.4% del PIB); PEMEX (1,080.5 mmp, 4.6% del PIB); CFE (493.1 mmp, 2.1% del PIB); ISSSTE (5,576.6 mmp, 23.7% del PIB); y Otros (311.1 mmd, 1.3% del PIB).
Banca de Desarrollo	Posible incumplimiento del servicio de los créditos directos o en el ejercicio de las garantías otorgadas.	La probabilidad de que se materialice es reducida, ya que los créditos otorgados han seguido estándares rigurosos y se encuentran respaldados.
Seguro de Depósito e IPAB	Obligación que tiene el Gobierno Federal de cubrir el monto garantizado de los depósitos en caso de insolvencia de una institución financiera.	La probabilidad de que se materialice es reducida, debido a que el sistema financiero mantiene su solidez y se encuentra bien capitalizado.
PIDIREGAS	Bajo ciertas obligaciones establecidas en los contratos, como incumplimiento de pago o por causas de fuerza mayor, CFE está obligada a adquirir los activos de las empresas privadas con las que tiene el contrato.	La exposición máxima por el monto contingente es de 168.3 mmp distribuida en un plazo de aproximadamente 30 años. La materialización del total de este pasivo se daría sólo en el caso en que los bienes y activos adquiridos tuvieran un valor de cero.
Desastres naturales	Diversidad de climas y ecosistemas, y el país cuenta con dos costas expuestas al paso de huracanes y tormentas tropicales.	El Comité Técnico del FONDEN diseñó e implementó desde 2007 el R-FONDEN, un modelo de catástrofe para estimar la frecuencia, la intensidad y las potenciales pérdidas económicas de los desastres naturales como sismos, tormentas tropicales y huracanes. El artículo 37 de la LFRH establece que en cada ejercicio fiscal el Gobierno Federal está obligado a hacer provisiones de por lo menos 0.4% del gasto programable para enfrentar las posibles contingencias por desastres naturales.

FUENTE: Elaborado por la ASF con información de la SHCP, CGPE 2019 y 2020.

El Código de Transparencia Fiscal 2014 del FMI, y las mejores prácticas para la transparencia presupuestaria de la OCDE,^{96/} resaltan la necesidad de que los gobiernos incluyan escenarios macroeconómicos y fiscales en sus presupuestos, así como declaraciones cuantificables sobre riesgos fiscales con diferentes probabilidades de materialización, garantías, proyectos de inversión mediante APP y otros pasivos contingentes.^{97/}

Asimismo, se encuentran las demandas judiciales desfavorables para el Estado, de las cuales se carece de un análisis de la información sistematizada respecto de su número, grado de materialización y el monto implicado, tanto en cuentas de orden, en pasivo-provisiones, así como las registradas como pasivos-cuentas por pagar y que ya fueron concretadas.

La administración adecuada de la deuda y del riesgo, con información relevante y una adecuada supervisión del sector financiero, contribuye a limitar la vulnerabilidad fiscal de un gobierno y su exposición a los desequilibrios económicos.^{98/} Si bien en los CGPE los riesgos están identificados, no se informa su probabilidad de materialización y el posible impacto para las finanzas públicas.

Conclusiones y Sugerencias

En el PND 2013-2018 y en el PRONAFIDE 2013-2018 se identificó el problema de la vulnerabilidad de las finanzas públicas ante la insuficiencia de ingresos para cubrir el gasto que demanda la sociedad, el creciente endeudamiento y la utilización de fondos de estabilización para financiar el presupuesto, así como un nivel de deuda pública creciente.

Con la finalidad de atender dicha problemática y en el marco de la aprobación de la reforma hacendaria y el Paquete Económico 2014, se modificó la LFPRH para incluir una regla de balance estructural implícita, al incorporar el LMGCE, y un ancla fiscal de mediano plazo, con la meta anual de los RFSP.

La LFPRH y su reglamento refieren reglas fiscales con una perspectiva de mediano plazo, con el propósito de ahorrar y mejorar las condiciones del nivel de deuda en la etapa alta del ciclo económico y de mayores precios de las materias primas, y, cuando la economía se encuentre en la parte baja del ciclo, tener el espacio para aplicar políticas compensatorias para enfrentar los menores ingresos presupuestarios y la caída de la actividad productiva y el empleo.

En términos normativos, sólo los RFSP y el balance presupuestario (sin inversión de alto impacto) representan reglas fiscales a nivel de flujo; el primero, por el compromiso de la meta anual, que corresponde a un ancla de las finanzas públicas que considera con la mayor amplitud las obligaciones financieras y, el segundo, porque comprende los ajustes cíclicos de

^{96/} OECD, Recommendation of the Council on Budgetary Governance, Public Governance and Territorial Development Directorate, 18 February 2015.

^{97/} IMF, Policy Paper, Budget Institutions in G-20 Countries-Country Evaluations, April 7, 2014.

^{98/} INTOSAI. ISSAI 5420. La Administración de la Deuda Pública y la Vulnerabilidad Fiscal: Tareas para las Entidades Fiscalizadoras Superiores (EFS), Comité de la Deuda Pública. Febrero de 2003, pág. 10.

los ingresos (petroleros y no petroleros) y del gasto (LMGCE), considerados para el ejercicio fiscal que se presupuesta o proyecta.

Ante choques externos como la crisis económica de 2008-2009; la normalización de la política monetaria de la FED; mayor incertidumbre y volatilidad internacional; el fin de la etapa expansiva del ciclo petrolero y, por tanto, la disminución del precio de la mezcla mexicana de petróleo y de la plataforma de producción; el uso de los fondos de estabilización para financiar el presupuesto; un mayor nivel de gasto comprometido, creciente endeudamiento y un menor espacio fiscal, provocaron que el Gobierno Federal implementara una estrategia de déficit decrecientes.

En este contexto, el objetivo del estudio consistió en evaluar los resultados en materia de la posición fiscal del SPF y analizar los riesgos y las proyecciones macroeconómicas y fiscales de mediano plazo.

El alcance comprendió la evaluación global de los principales elementos de las finanzas públicas, como la posición fiscal del SPF con una perspectiva de reglas fiscales de mediano plazo, los balances fiscales en sus diferentes niveles de agregación, como los RFSP, el balance público, presupuestario (con y sin inversión de alto impacto), primario, operacional, petrolero y no petrolero; la capacidad de financiamiento del SPF y el SHRFSP. Se analizaron los riesgos fiscales presentados en los CGPE de 2018 a 2020 y el efecto de la estrategia multianual de política fiscal que consideró déficit transitorio y consolidación fiscal de 2010 a 2018, las estimaciones de 2019 y las proyecciones macroeconómicas y fiscales de 2020 a 2025.

El estudio mostró que la reforma a la LFPRH en 2014 resultó en una política fiscal procíclica, contrario al principio que pretendía una regla fiscal de mediano plazo con un enfoque contracíclico y evitar la consolidación fiscal. El logro de la meta anual de los RFSP y el resultado favorable en las finanzas públicas (SHRFSP/PIB constante o decreciente), no ha sido consecuencia del cumplimiento de la regla fiscal equilibrio presupuestario y del LMGCE. De 2013 a 2018 la SHCP implementó una política fiscal que no se vinculó con el ciclo económico y llevó a la economía a un corredor de bajo crecimiento, contrario a lo propuesto en el PRONAFIDE, y para el periodo de 2019 a 2024 el Ejecutivo Federal plantea continuar con dicha política mediante medidas de austeridad presupuestaria.

Desde 2007 y hasta 2018, la regla fiscal de equilibrio presupuestario sólo se cumplió en cinco años (2007, 2008, 2009, 2017 y 2018) aunque en los dos últimos fue como resultado de la consolidación fiscal que se fundamentó en una reducción del gasto público; y en siete años se utilizó la cláusula de excepción (de 2010 a 2016).

En los CGPE 2018 se estimó un crecimiento del PIB por debajo de su nivel de tendencia de mediano plazo, es decir, una brecha negativa del producto en 0.6%, lo que justificaría un déficit presupuestario en el año; sin embargo, la SHCP propuso un superávit. Para 2018, la SHCP reforzó la consolidación fiscal basada en la contención del gasto público, a fin de reducir el endeudamiento y lograr el equilibrio presupuestario, un superávit primario, así como la disminución de las obligaciones totales del sector público en relación con la economía.

En 2019, la SHCP prevé los RFSP en 2.7% del PIB, nivel superior al aprobado de 2.5%, principalmente por la reducción de activos financieros del Gobierno Federal como resultado del uso de 129.6 mmp del FEIP, equivalentes a 43.7% de su saldo al mes de junio de 2019 (296.3 mmp) y 86.4% de los recursos que se recibieron en 2016 y 2017 del ROBM (150.0 mmp), para compensar la menor recaudación respecto de lo previsto en la LIF, lo cual podría generar una alta vulnerabilidad en las finanzas públicas ante la materialización de riesgos externos. Con esta medida, el balance público, sin inversión de alto impacto económico y social, pasó del equilibrio presupuestario aprobado a un superávit estimado de 0.1% del PIB. Asimismo, prevé el SHRFSP en 45.3% del PIB, en línea con el establecido en los CGPE 2019, pero superior al observado en 2018 (44.9%). Para 2020, la SHCP proyecta que dicha relación crezca a 45.6% y disminuya paulatinamente hasta llegar a 44.7% en 2025.

Ante el compromiso del Gobierno Federal de no incrementar los impuestos ni recurrir al endeudamiento, continuará la política de ahorro y austeridad que pretende canalizar recursos públicos a las necesidades prioritarias de la sociedad e impulsar la inversión productiva; sin embargo, en el periodo enero-septiembre de 2019 el gasto en inversión física se redujo en 14.4% real anual y afectó negativamente al crecimiento de la economía. Por lo anterior, se requiere aumentar de forma sostenida la inversión física en los siguientes años, para contribuir al crecimiento económico, transformar los rezagos sociales y ampliar las bases materiales del desarrollo.

Para 2020, la SHCP prevé el precio de la mezcla mexicana en 49.0 dpb, inferior en 10.9% a los 55.0 dpb aprobados en la LIF 2019, lo que se reflejará en menores ingresos petroleros, por lo que hará nuevamente uso de la cláusula de excepción que establecen los artículos 17 de la LFPRH y 11, fracción V, de su reglamento, y solicitará al Congreso de la Unión un déficit presupuestario equivalente a 2.1% del PIB, con lo que los RFSP serían de 2.6% del PIB.

Además, la SHCP plantea que la regla fiscal vigente, establecida en la reforma a la LFPRH en 2014, no ha cumplido con el objetivo de consolidar la disciplina presupuestaria y lograr la sostenibilidad de las finanzas públicas y la deuda pública en el mediano y largo plazos. Lo anterior, debido a que la regla no opera como una política fiscal contracíclica, incluso podría tener efectos procíclicos; no está definido el concepto y nivel de deuda sostenible, por lo que no existe un ancla fiscal de mediano plazo; la meta anual de los RFSP es un mecanismo limitado para evitar desviaciones en el balance presupuestario; no ha habido una óptima acumulación de recursos en los fondos de estabilización, además de que no se promueve la generación de ahorro de largo plazo.

La SHCP considera que los lineamientos para la nueva regla fiscal de segunda generación se tendrán que fundamentar en cuatro propuestas: 1) un ancla fiscal de mediano plazo determinada por un nivel de deuda máxima; 2) una regla de gasto estructural que establece un crecimiento máximo del gasto asociado con el crecimiento de largo plazo de los ingresos, aproximado por el crecimiento de la tendencia del PIB; 3) la creación y el uso de un fondo contracíclico, y 4) la introducción de un Consejo Asesor Independiente.

En las revisiones efectuadas por la ASF a la Cuenta Pública de 2014 a 2017, se observó que la LFPRH y su reglamento no consideraban ningún vehículo financiero para captar ahorro cíclico; los RFSP, como un ancla fiscal de las finanzas públicas, podrían rebasarse y sólo se tenían que reportar las razones en los informes trimestrales al Congreso de la Unión; la meta anual de los RFSP se puede modificar en la aprobación del PEF, pero no existe ningún mecanismo legal que prevea adecuarla a la capacidad de financiamiento del SPF si durante el ejercicio fiscal cambian los supuestos con base en los cuales se determinó; las estimaciones, proyecciones y demás cálculos utilizados como referencia en el paquete económico de cada ejercicio fiscal, debían ser analizados por un grupo de expertos que apoyara a los poderes Ejecutivo y Legislativo, lo cual ayudaría a mejorar la calidad de los pronósticos y contribuiría a la rendición de cuentas al proporcionar una evaluación objetiva e independiente al Ejecutivo.

Asimismo, en la revisión de la Cuenta Pública de 2017, la ASF detectó que, en la estimación del PIB potencial efectuada por la SHCP, no se aplicó de forma correcta la fórmula para estimar la tasa anual compuesta de crecimiento, por lo que había diferencias con el resultado de la brecha del PIB que la SHCP reportó en los CGPE 2017. La ASF recomendó que se publicara la metodología y los datos utilizados para estimar el PIB potencial y la brecha del producto, así como las variables empleadas para determinar la meta anual de los RFSP y del balance presupuestario, a fin de fortalecer la transparencia y rendición de cuentas sobre las razones que justifican la política fiscal anual y su trayectoria estimada a mediano plazo.

Para atender lo anterior, en un ejercicio de transparencia presupuestaria y a partir del Paquete Económico 2019, la SHCP elabora la “Guía para el cálculo de la tasa de crecimiento real del PIB Potencial” y también la “Guía para el cálculo de metas fiscales (RFSP y balance público) y sus proyecciones de mediano plazo”, con la información para identificar la posición de la economía en el ciclo, a fin de justificar el déficit presupuestario para un año fiscal específico.

Adicionalmente, con la reforma al artículo 16 de la LFPRH publicada en el DOF el 24 de enero de 2014, se acotó a que la SHCP presentara en los CGPE los riesgos más relevantes que enfrentan las finanzas públicas en el corto plazo y las propuestas de acción para enfrentarlos. No obstante que la SHCP además incluye su previsión sobre los riesgos de largo plazo y pasivos contingentes, y que señala que su mitigación o materialización implicaría afectaciones a las finanzas públicas, se requiere establecer en el artículo referido que los riesgos de mediano y largo plazos, así como los pasivos contingentes, se reporten en los CGPE detalladamente.

De manera frecuente las diversas variables se han comportado de forma opuesta a la planteada en el análisis de sensibilidad de ingresos y egresos que la SHCP reporta en los CGPE. Al respecto, las buenas prácticas en materia de transparencia fiscal consideran que los pronósticos macroeconómicos y fiscales se deben abordar bajo escenarios alternativos. En este sentido, el FMI señala que una fuente potencial de riesgo se presenta cuando se incorporan en la planeación fiscal los efectos de choques positivos, mientras que se tiende a prestar menor atención al caso contrario.

Existen otros riesgos fiscales no considerados por la SHCP en el horizonte de mediano plazo, como las APP, en las que el SPF retiene y comparte riesgos, por lo que asume obligaciones de largo plazo. Asimismo, se encuentran las demandas judiciales desfavorables para el Estado, de las cuales se carece de un análisis de la información respecto de su número, grado de materialización y el monto implicado, tanto en cuentas de orden, en pasivo-provisiones, así como las registradas como pasivos-cuentas por pagar y que ya fueron concretadas.

Es necesaria la acumulación constante y suficiente de ahorro de largo plazo para la atención de los riesgos fiscales y pasivos contingentes, por lo que, en un contexto en el que se prevé que los ingresos presupuestarios petroleros presentarán una tendencia a la baja, destinar al FEIP una mayor proporción de los ingresos excedentes que considera el marco normativo vigente, permitiría abordar dichos riesgos y pasivos con una mejor posición financiera y con menores costos en el PEF.

En las proyecciones de mediano plazo se plantea que para lograr las metas fiscales se continuará con los ajustes al gasto, mediante una política de ahorro y austeridad, así como el uso del FEIP; sin embargo, la regla fiscal sigue sin funcionar como contracíclica y aunque la SHCP lo reconoció, no existe una propuesta de reforma a la LFPRH.

En opinión de la ASF, existe una inconsistencia entre la regla fiscal de equilibrio presupuestario con un enfoque de ajuste cíclico (de balance estructural implícito, como denomina la SHCP al LMGCE), con las medidas de consolidación fiscal, debido a que se propuso mantener con cambios reales negativos al LMGCE, mientras que estimó tasas de crecimiento positivas del PIB potencial. Esto es, la SHCP no vincula el crecimiento del gasto con el de la economía en el mediano plazo porque no realiza el ajuste cíclico, sino que lo establece de manera discrecional. La LFPRH dispone que el GCE debe crecer en menor proporción que el PIB potencial, aunque no considera un límite inferior, por lo que la SHCP lo puede determinar en niveles negativos; por tanto, no se observa la regla fiscal de mediano plazo.

La reasignación de los recursos del fondo de estabilización para financiar el PEF (disminución del ahorro y compromiso de un mayor gasto), aunado al descenso del precio y de la plataforma de producción de petróleo y la materialización de riesgos macroeconómicos internos y externos, propiciaron que, en los dos sexenios anteriores, el Gobierno Federal hiciera uso constante de la cláusula de excepción de equilibrio presupuestario, aumentara aceleradamente el saldo de la deuda y disminuyera el espacio fiscal. Situación que debe ser considerada en el contexto actual para evitar regresar a episodios en el endeudamiento o excesivos ajustes a la baja en el gasto público que afecten la operación del Gobierno Federal, así como la provisión de bienes y servicios públicos que repercutan en la dinámica de crecimiento de la economía.

Cabe destacar la necesidad de incrementar las fuentes estructurales de ingresos públicos, debido a que la mejoría en las finanzas públicas federales en los últimos años se explica por los ingresos no recurrentes, ya que los tributarios se encuentran estancados en 13.0% del PIB

y los presupuestarios totales van a la baja, aunado a que la actividad económica está en un proceso de desaceleración y las presiones de gasto serán mayores derivado del cambio demográfico que demandará mayores recursos para pensiones y salud, principalmente.

La condición de estabilidad económica, con base en el equilibrio presupuestario, debe complementarse con la mejora de la calidad del gasto público, entendida como el cumplimiento de las actividades que comprenden el ciclo presupuestario y la consecución de los objetivos de desarrollo programados, con atención de los criterios para la aplicación de los recursos públicos y su evaluación plasmados en el artículo 134 constitucional.

Con el objetivo de contribuir a atender la vulnerabilidad de las finanzas públicas, la ASF emite las sugerencias siguientes:

- Que la SHCP y la Cámara de Diputados impulsen reformas al Capítulo II Del Equilibrio Presupuestario y de los Principios de Responsabilidad Hacendaria de la LFPRH y al Título Segundo Del Equilibrio Presupuestario y de los Principios de Responsabilidad Hacendaria, Capítulo I De los Mecanismos de Estabilización, del Reglamento de la LFPRH, con objeto de fortalecer la regla fiscal y mejorar las instancias y mecanismos institucionales dirigidos a su observancia, transparencia y rendición de cuentas.
- Que la SHCP y la Cámara de Diputados evalúen la implementación de medidas, como una reforma fiscal, que permitan incrementar la recaudación de las fuentes permanentes y estabilizar los recursos de las fuentes tributarias no petroleras, aunadas al fortalecimiento de los mecanismos para la transferencia y gestión de riesgos, como los fondos de estabilización y las coberturas de los ingresos petroleros.
- Que la Cámara de Diputados establezca, en el artículo 16 de la LFPRH, la obligación de que la SHCP incluya, como parte del Paquete Económico, los datos, las variables utilizadas y las notas metodológicas específicas sobre el cálculo del PIB potencial y de la capacidad de financiamiento del SPF.
- Que la Cámara de Diputados establezca, en el artículo 16 de la LFPRH, la obligación de que la SHCP reporte de manera detallada, en los CGPE, tanto los riesgos de corto plazo como los de mediano y largo plazos, y los pasivos contingentes.

Con la atención de las sugerencias se coadyuvará a mejorar la LFPRH y su reglamento, así como a fortalecer las proyecciones y los resultados de las finanzas públicas en el mediano plazo, lo que permitirá evitar retrocesos fácticos en las obligaciones del Estado por garantizar el bienestar de la población, adoptar medidas y normas legislativas para la sostenibilidad de las finanzas públicas y, con ello, garantizar las condiciones favorables para el crecimiento económico.

Fuentes de Información

- Acuerdo por el que se establecen las Reglas de Operación del Fondo de Estabilización de los Ingresos Petroleros, publicado en el DOF el 31 de mayo de 2007.
- Antolín-Díaz, J., et al. “The dynamics effects of Fiscal Shocks: A narrative Sign Restrictions Approach”, Presentación, febrero, 2018.
- Antón Sarabia, Arturo, El Ciclo Económico en México: Características y Perspectivas, en: INEGI, Revista Internacional de Estadística y Geografía, Vol. 2, Núm. 2, mayo-agosto, 2011, págs. 34 y 35.
- ASF, Informe del Resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública:
 - Cuenta Pública 2013, Auditoría Núm. 102 “Balance Presupuestario y Sostenibilidad Fiscal” y Estudio Núm. 1213 “Producto Interno Bruto Potencial”.
 - Cuenta Pública 2014, Auditoría Núm. 87 “Postura Fiscal” y Estudio Núm. 1639 “Balance Estructural del Sector Público Presupuestario Federal”.
 - Cuenta Pública 2015, Auditorías Núm. 54-GB “Gasto Público Federal” y Núm. 62-GB “Posición Fiscal y Riesgos en las Finanzas Públicas” y Estudio Núm. 1583-GB “Sostenibilidad de la Deuda Pública del Sector Público Federal”.
 - Cuenta Pública 2016, Auditoría Núm. 63-GB “Requerimientos Financieros del Sector Público y Sostenibilidad de las Finanzas Públicas Federales” y Estudio Núm. 1788-GB “Instituciones y Reglas Fiscales para la Sostenibilidad de las Finanzas Públicas”.
 - Cuenta Pública 2017, Auditoría Núm. 36-GB “Balance Fiscal y Capacidad de Financiamiento del Sector Público Federal”.
- ASF, Introducción al Sistema Fiscal Mexicano, Apuntes Didácticos.
- Auerbach, A. y Gorodnichenko, Y. “Measuring the Output Responses to Fiscal Policy”, American Economic Journal: Economic Policy, 2012, Vol. 4, No. 2.
- Banco Central Europeo, Funcionamiento de los Estabilizadores Fiscales Automáticos en la Zona Euro, Boletín mensual, abril 2002.
- Banco de México, Glosario, Estadísticas y Sistema de Información Económica, <https://www.banxico.org.mx/>.
- Banco de México, Informe Trimestral Julio-Septiembre 2019, noviembre de 2019.
- Banco de México, Comunicado de Prensa, La Junta de Gobierno del Banco de México ha decidido disminuir en 25 puntos base el objetivo para la Tasa de Interés Interbancaria a un día a un nivel de 7.50%, 14 de noviembre de 2019.
- BBVA, ¿Qué son los estabilizadores automáticos?, del 2 de abril de 2015, <https://www.bbva.com/>.

- BID, Vivir con Deuda. Cómo contener los riesgos del endeudamiento público, Informe 2007.
- Blanchard, Olivier, et al. The sustainability of fiscal policy: new answers to an old question, OECD, 1990.
- Bloomberg, consulta del 12 de noviembre de 2019.
- Bocconi, Alberto Alesina and Guido Tabellini, Why is fiscal policy often procyclical?, Harvard University and IGER, First draft: March 2005.
- Bornhorst Fabian, et. al., IMF, Technical Notes and Manuals, When and How to Adjust Beyond the Business Cycle? A Guide to Structural Fiscal Balances, April 2011.
- Burnside y Meshcheryakova, "Cyclical Adjustment of the Budget Surplus: Concepts and Measurement Issues", in Burnside, Craig (Editor), Fiscal Sustainability in Theory and Practice. A Handbook, World Bank, 2005.
- Cámara de Diputados, Centro de Estudios de las Finanzas Públicas, Glosario de Términos más usuales en materia de Ingresos, Gastos y Deuda Pública 2018.
- Cámara de Diputados, Centro de Estudios de las Finanzas Públicas, Reporte Fiscal, 11 de marzo de 2019.
- Cámara de Senadores, Instituto Belisario Domínguez, Balance de las Reformas Estructurales, Tomos I, II, III y IV, agosto de 2018.
- Cebotari, Aliona, Fiscal Risks: Sources, Disclosure, and Management, IMF, 2009.
- CEPAL, Marcos Fiscales y Presupuestarios de Mediano Plazo, Santiago de Chile, noviembre 2010.
- Chalk, Nigel and Hemming Richard, Assessing fiscal sustainability in theory and practice, IMF, Banca D'Italia, 2000.
- Chile, Dirección de Presupuesto, Una política fiscal de balance estructural de segunda generación para Chile, 2011.
- CONAC, Acuerdo por el que se emite el Marco Metodológico sobre la forma y términos en que deberá orientarse el desarrollo del análisis de los componentes de las finanzas públicas con relación a los objetivos y prioridades que, en la materia, establezca la planeación del desarrollo, para su integración en la Cuenta Pública, publicado en el DOF el 27 de diciembre de 2010.
- Consejo Fiscal del Perú, Posición fiscal y ciclo económico, Nota de Discusión N° 001-2018-CF/ST.
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, artículos 1o., 25 y 134.

-
- Croce, E. y V.H. Juan-Ramón, “Assessing Fiscal Sustainability: A Cross-Country Comparison” IMF Working Paper 03/145, FMI, Washington, D.C., 2003.
 - Daehaeng Kim & Mika Saito, IMF, Working Paper, WP/09/244, A Rule-Based Medium-Term Fiscal Policy Framework for Tanzania.
 - Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2018.
 - Decreto por el que se ordena la creación del Fideicomiso Fondo Nacional de Infraestructura, con fiduciario al Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, S.N.C, publicado en el DOF el 7 de febrero de 2008.
 - Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, publicado en el DOF el 24 de enero y el 11 de agosto de 2014.
 - DOF, último día hábil de 2009 a 2018, <https://www.dof.gob.mx/>.
 - Draaisma, Jozef, “La transparencia y la gestión de los riesgos fiscales en México”, en: Revista Técnica sobre Rendición de Cuentas y Fiscalización Superior, Número 4, ASF, febrero 2013.
 - Federal Department of Finance, Swiss Confederation, Report on the Long-Term Sustainability of Public Finances in Switzerland, 2012.
 - Frankel, Jeffrey Q., Vegh, Carlos A. and Vuletin, Guillermo, On graduation from fiscal procyclicality, journal of Development Economics, Elsevier, vol. 100(1), November 2011.
 - FMI, Código de Transparencia Fiscal 2014, Glosario.
 - FMI, Mark Horton y Asmaa El-Ganainy, ¿Qué es la política fiscal? Finanzas & Desarrollo, junio de 2009.
 - FMI, Transparencia fiscal, rendición de cuentas y riesgo fiscal, preparado por el Departamento de Finanzas Públicas en colaboración con el Departamento de Estadística, Aprobado por Carlo Cottarelli, 7 de agosto de 2012.
 - García Serrador, Agustín, Teoría General sobre Reglas Fiscales, QPE-Revista Electrónica, núm. 8, Sept-Dic, 2004.
 - Hagemann Robert, IMF, The Structural Budget Balance, The IMF’s Methodology, 1999.
 - Heath, Jonathan, Lo que indican los indicadores, cómo utilizar la información estadística para entender la realidad económica de México, INEGI, 2012.
 - Heller Peter, El Espacio Fiscal, Finanzas y Desarrollo, FMI, junio de 2005.
 - IMF, Analyzing and Managing Fiscal Risks-Best Practices, June 2016.
 - IMF, Fiscal Monitor: Achieving More with Less, Washington, April 2017, Glossary.

- IMF, Fiscal Policy in Latin America: Lessons and Legacies of the Global Financial Crisis, IMF Staff Discussion Note, SDN/15/06, April 2015.
- IMF, Working Paper 12/273, Fiscal Rules at a Glance: Country Details from New Dataset, April 2015 and WP/16/14, The Fiscal Cost of Contingent Liabilities: A New Dataset, 2016.
- IMF, Policy Paper, Budget Institutions in G-20 Countries-Country Evaluations, April 7, 2014.
- INEGI, Banco de Información Económica, <https://www.inegi.org.mx/>.
- INEGI, Metodología para la construcción del sistema de indicadores cíclicos, 2014.
- Iniciativa de Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, septiembre de 2013.
- Instituto Belisario Domínguez, Senado de la República, LXIV Legislatura, Cuaderno de Investigación “Relevancia de las Reglas Fiscales y su Implementación en México”, Serie Cuadernos de Investigación en Finanzas Públicas, febrero 2019.
- Instituto Mexicano para la Competitividad A.C., Rentabilidad de PEMEX para el bienestar de México, octubre 2019.
- INTOSAI, ISSAI 5411 Indicadores de Deuda, 2010, y 5420 La Administración de la Deuda Pública y la Vulnerabilidad Fiscal: Tareas para las EFS, 2003.
- INTOSAI. ISSAI 5420. La Administración de la Deuda Pública y la Vulnerabilidad Fiscal: Tareas para las Entidades Fiscalizadoras Superiores, Comité de la Deuda Pública. Febrero de 2003.
- Kaminsky, G., et. al., When It Rains, It Pours: Procyclical Capital Flows and Macroeconomic Policies, NBER Macroeconomics Annual 2004, Vol. 19.
- Ley de Ingresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal de 2010 a 2019.
- Ley del Banco de México.
- Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria.
- Ley General de Contabilidad Gubernamental.
- Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.
- Manual de Organización General de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.
- Marcel Mario, OECD, Budgeting for Fiscal Space and Government Performance Beyond The Great Recession, December 2012.
- OCDE-BID, Panorama de las Administraciones Públicas: América Latina y el Caribe 2014.
- OCDE, Hacia un crecimiento más fuerte e incluyente, Estudios Económicos de la OCDE, Presentación y Resumen ejecutivo, México 2019, Ciudad de México, 2 de mayo de 2019.

-
- OECD Journal on Budgeting, Volume 2014/1, Coping with fiscal risk: Analysis and practice, George Kopits, 2014.
 - OECD, Recommendation of the Council on Budgetary Governance, Public Governance and Territorial Development Directorate, 18 February 2015.
 - PEMEX, Estados Financieros dictaminados de 2010 a 2018 y Estados Financieros segundo trimestre de 2019.
 - PEMEX, Relación con inversionistas, Base de Datos Institucional, mayo 2019, <http://ebdi.pemex.com/>.
 - Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018, publicado en el DOF el 20 de mayo de 2013.
 - Polackova, Hana, Pasivos Contingentes del Estado: Un riesgo fiscal oculto, Banco Mundial, Finanzas y Desarrollo, marzo de 1999.
 - Presidencia de la República y Consejo Coordinador Empresarial, Acuerdo Nacional de Inversión en Infraestructura del Sector Privado, noviembre de 2019.
 - Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2010 a 2019.
 - Programa Nacional de Financiamiento del Desarrollo 2013-2018.
 - Reglamento de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria.
 - Reglamento de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.
 - Reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.
 - Samuelson, Paul, William D. Nordhaus, Lourdes Dieck y José de Jesús Salazar, Macroeconomía con aplicaciones a México, McGRAW HILL, México, 1999.
 - SHCP, Balance Fiscal en México, Definición y Metodología, abril de 2017-2019.
 - SHCP, Comunicado de Prensa 007/2015, La SHCP anuncia medidas de responsabilidad fiscal para mantener la estabilidad, 30 de enero de 2015.
 - SHCP, Comunicado de Prensa 046/2016, La Secretaría de Hacienda y Crédito Público anuncia el destino del remanente de operación 2015 del Banco de México por 239 mil millones de pesos, 11 de abril de 2016.
 - SHCP, Comunicado de Prensa No. 058, La Secretaría de Hacienda y Crédito Público anuncia la recepción del Remanente de Operación 2016 del Banco de México, 29 de marzo de 2017.
 - SHCP, Comunicado de Prensa 004-2019, La SHCP completó la contratación de coberturas petroleras para asegurar la estabilidad de las finanzas públicas en 2019, 10 de enero de 2019.

- SHCP, Comunicado No. 084, Anuncio de aportación patrimonial a PEMEX, del 11 de septiembre de 2019.
- SHCP, Criterios Generales de Política Económica de 2010 a 2020.
- SHCP, Cuenta de la Hacienda Pública de 2010 a 2018, Tomo de Resultados Generales.
- SHCP, Documento Relativo al Cumplimiento de las Disposiciones Contenidas en el Artículo 42, Fracción I, de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, 2016 y 2020.
- SHCP, Estadísticas Oportunas de las Finanzas Públicas, <https://www.gob.mx/hacienda>.
- SHCP, Guía para el cálculo de la tasa de crecimiento real del PIB Potencial 2019 y Guía para el cálculo de Metas Fiscales (RFSP y Balance Público) 2019 y sus Proyecciones de Mediano Plazo.
- SHCP, Informes sobre la Situación Económica, las Finanzas Públicas y la Deuda Pública, Cuarto Trimestre de 2010 a 2018, Primer y Segundo Trimestres de 2019.
- SHCP, Iniciativa de la Ley de Ingresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal de 2010 a 2019.
- SHCP, Manual de Contabilidad Gubernamental para el Sector Paraestatal Federal, 2014.
- SHCP, Oficios No. 345-IX-34-2017, del 23 de marzo de 2017; No. 345-IX-60-2017, del 2 de agosto de 2017; No. 345-IX-40-2018, del 1 de marzo de 2018; No. 345-IX-54-2019, del 26 de junio de 2019 y No. 345-IX-122-2019, del 22 de noviembre de 2019.
- SHCP, Plan Anual de Financiamiento, 2014 y 2015.
- SHCP, Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación, 2018 y 2020.
- SHCP y Banco de México, Anuncio de la Comisión de Cambios, El Fondo Monetario Internacional renovó la Línea de Crédito Flexible para México por dos años más, Comunicado de Prensa, 25 de noviembre de 2019.
- Talvi, Ernesto y Carlos Végh, (2000), "The Fiscal Policy Sustainability: a Basic Framework, How to Solve a Puzzle?: New Sustainability Indicators", (Washington, D.C.), Banco Interamericano de Desarrollo. Citado en los Indicadores de Deuda de la INTOSAI de 2010.
- World Bank, Commodity Markets Outlook, April and October 2019.
- Yirepa, Finanzas Básicas, <http://yirepa.es/>.

Anexos

ANEXO 1. PRINCIPALES CONCEPTOS EN MATERIA DE POSICIÓN FISCAL DEL SECTOR PÚBLICO FEDERAL

Concepto	Objetivo	Marco Normativo
<p>Posición fiscal Resultado de los flujos económicos del sector público, registrados en un periodo establecido, que determinan su situación financiera. Se puede expresar a través de diversos indicadores en función de la cobertura institucional, el tipo de flujos que se consideren y las variables que se quieran analizar.</p>	Adoptar una política de balance fiscal cero y garantizar una trayectoria de deuda pública sostenible.	PND, PRONAFIDE, LFPRH, Ley General de Contabilidad Gubernamental (LGCG), CONAC y Balance Fiscal en México. Definición y Metodología, abril de 2019.
<p>Regla de balance estructural Es una regla fiscal que toma en cuenta el impacto que los movimientos cíclicos de la economía tienen sobre las finanzas públicas. Permite un mayor déficit fiscal cuando la economía está por debajo de su potencial, y un superávit cuando la economía se encuentra en la parte alta del ciclo. El balance estructural es un indicador que resulta de estimar el balance presupuestario del SPF que se obtendría en un año particular, si el precio de las materias primas asociadas con el mercado internacional y la actividad económica (medida a través del PIB) estuvieran en su nivel de tendencia de mediano plazo.</p>	Generar una política fiscal contracíclica que sirva para atenuar los efectos adversos que la volatilidad ejerce sobre la actividad económica.	PRONAFIDE 2013-2018 y Reforma a la LFPRH 2014.
<p>Balance fiscal Muestra el uso de recursos financieros del gobierno o el sector público (general, central, estatal o municipal) y se evalúa restando a sus ingresos los gastos incurridos en un periodo determinado. Cuando en dicho periodo el gasto es mayor que los ingresos, se obtiene un déficit fiscal (faltante de recursos), y cuando el gasto es menor que los ingresos, se obtiene un superávit (remanente de recursos).</p>	Deberá ser igual a cero (equilibrio presupuestario).	Balance Fiscal en México. Definición y Metodología, abril de 2019. Artículo 107 de la LFPRH.
<p>Balance presupuestario sin inversión productiva Saldo que resulta de comparar los ingresos y egresos del Gobierno Federal más los de las entidades de control presupuestario directo.</p>	Indicador utilizado para evaluar la meta anual del balance. Deberá ser igual a cero (equilibrio presupuestario).	Artículos 17 de la LFPRH y 11 de su reglamento.
<p>Inversión productiva o de alto impacto Se refiere a la inversión física de PEMEX, de la CFE, así como la del Gobierno Federal destinada a proyectos prioritarios con fuentes de ingresos propios, que generará infraestructura hasta por un monto establecido en la LIF</p>	De acuerdo con la LIF 2018 y 2019, la inversión del Gobierno Federal y de las EPE será hasta por un monto equivalente al 2.0% del PIB.	Artículos 17 de la LFPRH y 10. de la LIF 2018 y 2019.
<p>Déficit presupuestario Financiamiento que cubre la diferencia entre los montos previstos en la LIF y PEF y aquella entre los ingresos y los gastos en los presupuestos de las entidades.</p>	Circunstancialmente, y debido a las condiciones económicas y sociales que priven en el país, la Iniciativa de LIF y el Proyecto de PEF podrán prever un déficit presupuestario.	Artículos 2, fracción VII, y 17 de la LFPRH, y 11 de su reglamento.
<p>Gasto neto total Totalidad de las erogaciones aprobadas en el PEF con cargo a los ingresos previstos en la LIF, las cuales no incluyen las amortizaciones de la deuda pública y las operaciones que darían lugar a la duplicidad en el registro del gasto.</p>	El gasto ejercido en el año deberá contribuir al equilibrio presupuestario, esto es, cuando el balance presupuestario permita cumplir con el techo de endeudamiento y el valor absoluto de la diferencia entre el balance público observado y el aprobado sea menor al 1.0% del gasto neto total aprobado.	Artículos 2, fracción XXV, y 17 de la LFPRH y 11 de su reglamento.
<p>Balance petrolero Se calcula con el fin de separar el impacto de la actividad petrolera sobre las finanzas públicas.</p>		Balance Fiscal en México. Definición y Metodología, abril de 2019.

Concepto	Objetivo	Marco Normativo
<p>Balance no petrolero Se calcula con el fin de separar el impacto de la actividad económica sobre las finanzas públicas.</p>		Balance Fiscal en México. Definición y Metodología, abril de 2019.
<p>Balance no petrolero sin ingresos no recurrentes Permite evaluar la posición fiscal al eliminar los componentes más volátiles del ingreso público.</p>		Balance Fiscal en México. Definición y Metodología, abril de 2019.
<p>Balance primario Muestra la postura fiscal sin incluir el costo financiero de la deuda pública y de los pasivos garantizados por el Gobierno Federal asociados a los programas de apoyo a deudores y ahorradores. Este indicador, medido como el excedente o faltante de recursos financieros en términos monetarios, refleja el esfuerzo o relajamiento fiscal en un ejercicio determinado, al excluir el servicio de obligaciones adquiridas en el pasado.</p>		Balance Fiscal en México. Definición y Metodología, abril de 2019.
<p>Balance operacional Balance público que excluye el componente inflacionario de la deuda interna denominada en moneda nacional Indicador fiscal relevante para evaluar el efecto real de las finanzas públicas sobre la demanda de bienes y servicios en la economía, en especial en periodos inflacionarios.</p>		Balance Fiscal en México. Definición y Metodología, abril de 2019.
<p>Gasto Corriente Estructural Monto correspondiente al gasto neto total, que excluye los gastos por concepto de costo financiero, participaciones a las entidades federativas y municipios, adeudos de ejercicios fiscales anteriores, combustibles utilizados para la generación de electricidad, pago de pensiones y jubilaciones del sector público, y la inversión física y financiera directa de la APF.</p>	No podrá ser mayor al límite máximo sólo en casos excepcionales debido a las condiciones económicas y sociales que priven en el país. El GCE deberá mantener una proporción respecto del gasto neto total igual o menor que la observada en el ejercicio fiscal previo. Asimismo, el Ejecutivo Federal deberá presentar un plan de ajuste que exponga las acciones que se llevarán a cabo para lograr que, en un plazo no mayor a tres años, el GCE como proporción del PIB potencial recupere el nivel observado antes de la desviación.	Artículos 2, fracción XXIV Bis, y 17 de la LFPRH, y 11D y 58, fracción III, inciso h, de su reglamento.
<p>Límite Máximo del Gasto Corriente Estructural Es el GCE de la última Cuenta Pública disponible al momento de presentar a la Cámara de Diputados la Iniciativa de LIF y el Proyecto de PEF, más un incremento real por cada año, que deberá ser menor a la tasa anual de crecimiento potencial del PIB y que será determinado en términos del Reglamento.</p>	El GCE deberá crecer en menor proporción que el PIB potencial. Excepcionalmente se podrá rebasar el LMGCE por condiciones económicas y sociales que priven en el país. Se tendrán que justificar las razones, el número de años y las acciones para retomar el crecimiento acorde con el PIB potencial.	Artículos 2, fracción XXXII Bis, 16 fracción VI, 17 y Tercero Transitorio de la LFPRH publicada en el DOF el 24 de enero de 2014 y 11D de su reglamento.
<p>Producto Interno Bruto Potencial Es la producción que un país puede alcanzar con el trabajo, capital y tecnología existentes, sin provocar presiones inflacionarias. El PIB observado suele diferir del potencial y a la diferencia entre ambos se le denomina brecha de producto. Una brecha positiva significa que el PIB observado supera al PIB potencial que, de mantenerse durante un tiempo prolongado, ocasiona presiones inflacionarias, mientras que una brecha negativa del producto indica un PIB observado menor que el PIB potencial y, en términos de las finanzas públicas, se refleja en una carencia de ingresos presupuestarios, y con ello, la justificación de un déficit público. Cuando se cierra la brecha, el PIB observado es igual que el PIB potencial.</p>	La tasa de crecimiento real del PIB potencial debe publicarse en los CGPE y estimarse conforme a los términos establecidos. El PIB potencial, la metodología y la información para estimarlo deben ser públicos.	Artículo Segundo Transitorio de la LFPRH publicada en el DOF el 24 de enero de 2014 y 11C de su reglamento. SHCP, CGPE 2014, págs. 72-76.

Concepto	Objetivo	Marco Normativo
<p>Requerimientos Financieros del Sector Público Medida más amplia de balance del SPF. Representa las necesidades de financiamiento del Gobierno Federal y las entidades del SPF, que cubre la diferencia entre los ingresos y los gastos distintos de la adquisición neta de pasivos y activos financieros, e incluyen las actividades del sector privado y social cuando actúan por cuenta del Gobierno Federal o las entidades.</p>	Deberán contribuir a mantener la salud financiera de la APF y a una evolución ordenada del SHRFSP.	Artículos 2, fracción XLVII, 16 y 17 de la LFPRH y 11A, 11B de su reglamento.
<p>Meta anual de los RFSP La meta anual de los RFSP estará determinada por la capacidad de financiamiento del SPF, que se obtiene al considerar el saldo de las obligaciones totales de la deuda pública, medida por el SHRFSP, el crecimiento del PIB, el nivel de precios, los ajustes por re expresión cambiaria y otros.</p> <p>La capacidad de financiamiento del SPF se determina mediante la fórmula siguiente:</p> $RFSP_t \leq (SHRFSP_{t-1} * (1 + CrPIB_t) * (1 + DPIB_t)) - SHRFSP_{t-1} - ATC_t$ <p>Donde:</p> <p>RFSP_t: Requerimientos financieros en el periodo que se estima (la meta anual)</p> <p>SHRFSP_{t-1}: Saldo histórico de los RFSP del periodo anterior</p> <p>CrPIB_t: Crecimiento esperado del PIB en t</p> <p>DPIB_t: Deflactor del PIB esperado en t</p> <p>ATC_t: Ajuste por re expresión en pesos de la deuda externa denominada en dólares.</p> <p>La fórmula aplicada por la SHCP considera que la meta de los RFSP debe ser menor o igual que la capacidad de financiamiento del SPF.</p>	Deberá implicar una trayectoria constante o decreciente del SHRFSP como proporción del PIB. En caso de que al cierre del ejercicio fiscal se observe una desviación mayor que el equivalente al 2.0% del gasto neto total aprobado, el Ejecutivo deberá justificarlo en el último informe trimestral del ejercicio.	Artículos 16, fracción V, y 17 de la LFPRH, 11A, 11B y Segundo Transitorio de su reglamento publicado en el DOF el 25 de abril de 2014.
<p>Saldo Histórico de los RFSP Pasivos que integran los RFSP menos los activos financieros disponibles, en virtud de la trayectoria anual observada a lo largo del tiempo de los citados requerimientos. Agrupa a la deuda neta del sector público presupuestario y las obligaciones netas del IPAB, del FONADIN, los asociados con PIDIREGAS y a los Programas de Apoyo a Deudores, así como la ganancia o pérdida esperada de la banca de desarrollo y fondos de fomento.</p>	El SHRFSP como proporción del PIB deberá tener una trayectoria constante o decreciente en el mediano plazo. En caso de que se prevea su incremento respecto del año anterior, en los CGPE se explicarán las causas que propician el aumento.	Artículos 2, fracción XLIX, y 17 de la LFPRH y 11A y 11B de su reglamento.
<p>Riesgos fiscales Factores que tienen el potencial de alterar los datos efectivos de las variables fiscales (ingresos, gastos, deuda) en relación con sus valores proyectados.</p>	Se expondrán en los CGPE los riesgos más relevantes que enfrentan las finanzas públicas en el corto plazo, acompañados de propuestas de acción para enfrentarlos.	Artículo 16 de la LFPRH.
<p>Riesgos macroeconómicos Están asociados con la evolución de variables agregadas, como el crecimiento del PIB real, el tipo de cambio, la inflación, la tasa de interés y los precios de las materias primas de exportación.</p>		
<p>Remanente de Operación del Banco de México El Banco de México puede tener ganancias o pérdidas a lo largo de su ejercicio. Al no tener propósito de lucro, el Banco de México, tras constituir reservas, está obligado a entregar al Gobierno Federal el importe de su remanente de operación, si es que lo hay.</p>	Al menos 70.0% de los recursos del ROBM se destinará a mejorar la posición fiscal y reducir el nivel de endeudamiento y el restante al FEIP o fortalecer la posición financiera del Gobierno Federal.	Artículos 19 Bis de la LFPRH y 55 de la Ley del Banco de México.

FUENTE: Elaborado por la ASF con información del PND 2013-2018, PRONAFIDE 2013-2018, LGCG, Ley del Banco de México, CGPE 2019, Guía para el cálculo de Metas Fiscales (RFSP y Balance Público) 2019 y sus Proyecciones de Mediano Plazo, Guía para el cálculo de la tasa de crecimiento real del PIB Potencial 2019, LFPRH y su Reglamento, LIF 2018 y 2019, PEF, Balance Fiscal en México. Definición y Metodología, abril de 2019, SHCP, Oficio No. 345-IX-34-2017, del 23 de marzo de 2017; Cebotari, Aliona, Fiscal Risks: Sources, Disclosure, and Management, IMF, 2009; Cámara de Diputados, Centro de Estudios de las Finanzas Públicas, Glosario de Términos más usuales en materia de Ingresos, Gastos y Deuda Pública 2018; y CONAC, Acuerdo por el que se emite el Marco Metodológico sobre la forma y términos en que deberá orientarse el desarrollo del análisis de los componentes de las finanzas públicas con relación a los objetivos y prioridades que, en la materia, establezca la planeación del desarrollo, para su integración en la Cuenta Pública, publicado en el DOF el 27 de diciembre de 2010.

ANEXO 2. BALANCE PRESUPUESTARIO 2010-2019

Etapa	Año	Justificaciones para solicitar el nivel de balance presupuestario	Balance presupuestario (Millones de pesos y % del PIB)			Comentarios
			Con inversión de alto impacto	Sin inversión de alto impacto	Observado	
	2010	El nivel de actividad económica se previó por debajo de su potencial, así como una caída en los ingresos tributarios no petroleros mayor a 2.5% real del monto aprobado en la LIF 2010.	(353,369.9) (2.8)	(366,992.3) (2.8)	(98,477.8) (0.8)	Desde 2006 que entró en vigor la LPPRH, en 2010 fue la primera vez que se utilizó la cláusula de excepción incorporada en el artículo 17 para solicitar déficit. En CGPE 2010 se estableció una trayectoria para 2010 y 2011 de déficit que se reduciría gradualmente hasta alcanzar el equilibrio presupuestario en 2012.
	2011	Mantener la posición fiscal delineada en 2010 y continuar las acciones para enfrentar los efectos de la crisis financiera internacional de 2008-2009. En los CGPE 2011 se estimó una brecha de producto negativa de 2.0% y una caída de los ingresos tributarios no petroleros, superior al 2.5% en términos reales.	(356,514.0) (2.5)	(357,409.8) (2.5)	(90,149.2) (0.6)	El déficit presupuestario sin considerar la inversión de PEMEX fue superior en 0.1 pp al aprobado; no obstante, fue consistente con el margen transaccional previsto en el artículo 11 del Reglamento de la LPPRH. ^{2/}
	2012	El crecimiento económico estimado de 3.5% del PIB para 2012 se mantendría por debajo de su potencial o tendencia de mediano plazo, por lo que se consideró una brecha de producto negativa de 1.8%.	(368,886.5) (2.4)	(400,648.5) (2.6)	(90,699.3) (0.6)	Se consideró el restablecimiento del equilibrio presupuestario para 2013, aunque en los CGPE 2010 la SHCP había propuesto que el equilibrio se recuperaría en 2012. El balance presupuestario sin considerar la inversión de PEMEX fue superior en 0.2 pp al aprobado, pero consistente con el margen transaccional previsto en el artículo 11 del Reglamento de la LPPRH.
	2013	Se propuso equilibrio presupuestario, sin considerar la inversión de PEMEX, por lo que se estimó que el PIB observado se mantendría en su nivel potencial.	(326,323.7) (2.0)	(371,261.9) (2.3)	(42,690.1) (0.3)	En septiembre de 2013, la SHCP solicitó al Congreso de la Unión, dentro del Paquete Económico 2014, la aprobación excepcional de un déficit presupuestario por 65,250.3 mdp (0.4% del PIB) para el ejercicio fiscal 2013. Lo anterior, debido a que la desaceleración de la actividad económica propició ajustes en las proyecciones de crecimiento del PIB para 2013 de 3.5% a 1.8%, por lo que la economía se mantuvo por debajo de su nivel potencial y se generó un faltante de ingresos petroleros y tributarios respecto de lo estimado en la LIF 2013, que no sería posible compensar con mayores ingresos no tributarios.
Uso de la Cláusula de Excepción, (Artículos 17 de la LPPRH y 11 de su Reglamento)	2014	La solicitud del déficit presupuestario se justificó para incrementar el gasto en infraestructura y seguridad social, proveer de un estímulo contracíclico a la economía y contrarrestar los efectos iniciales sobre la demanda agregada de la agenda de reformas estructurales, por lo que se propuso para 2014 un déficit público de 1.5% del PIB, 1.0% para 2015 y 0.5% para 2016, sin considerar la inversión productiva. Esta estrategia propiciaría que la economía mexicana contara con las condiciones idóneas para acelerar y consolidar la etapa de crecimiento sostenido que generarían las reformas estructurales.	(620,415.2) (3.5)	(546,811.2) (3.2)	(190,042.7) (1.1)	Ante el menor dinamismo de la economía en 2013, el Ejecutivo Federal instrumentó el Programa de Aceleración del Crecimiento y propuso déficit transitorios y decrecientes para el periodo 2014-2016, a fin de responder a los retos coyunturales que se enfrentaban y para acelerar la consolidación de la agenda estructural que elevaría el potencial de crecimiento del país. Se estimaba que con las reformas estructurales el crecimiento de la economía mexicana sería de 5.0% anual. En 2014, el comportamiento de las finanzas públicas fue similar al presentado de 2010 a 2013, con excepción del menor déficit presupuestario respecto del aprobado, aunque debe evaluarse en un contexto de transición en el que el paquete económico se fundamentó en el marco normativo que prevalecía en 2013, pero a la vez entraron en vigor diversas disposiciones derivadas de las reformas hacendaria y en energía que modificaron la LPPRH y que dieron pauta a una regla fiscal de equilibrio presupuestario con un LMGCE, que operaría en pleno a partir de 2015.

Etapa	Año	Justificaciones para solicitar el nivel de balance presupuestario	Balance presupuestario (Millones de pesos y % del PIB)				Comentarios
			Con inversión de alto impacto	Observado	Sin inversión de alto impacto	Observado	
			Aprobado	(619,135.3)	Aprobado	(165,742.6)	
Uso de la Cláusula de Excepción	2015	Con el objetivo de preservar la estabilidad macroeconómica, en 2014 se previó un déficit para hacer frente al deterioro transitorio de los ingresos (asociado con el ciclo económico). En cumplimiento del artículo 17 de la LPRH, en CGPE 2014 se estableció la trayectoria de déficit transitorios y decreciente hasta llegar al equilibrio presupuestario. La SHCP estimó un nivel de actividad económica 2.2% por debajo de su nivel potencial, debido a que la brecha del producto no alcanzaría a cerrarse en ese año y calculó un faltante de ingresos de entre 0.4% y 0.7% del PIB asociados con el ciclo económico.	(641,510.0)	(3.5)	(183,569.1)	(1.0)	Se cumplieron las metas de balance presupuestario debido a los aprovechamientos de las coberturas petroleras y del ROBM.
	2016	La SHCP estimó un nivel de actividad económica 2.2% por debajo de su nivel potencial, debido a que la brecha del producto no alcanzaría a cerrarse en ese año y calculó un faltante de ingresos de entre 0.4% y 0.7% del PIB asociados con el ciclo económico.	(577,192.0)	(3.0)	(96,703.2)	(0.1)	Por segundo año consecutivo la disminución en los ingresos petroleros en relación con lo autorizado fue compensada con los recursos provenientes del ROBM. Debido al uso de ingresos no recurrentes se cumplieron las metas de balance presupuestario.
Consolidación Fiscal	2017	La SHCP estimó una tasa de crecimiento real del PIB potencial de 2.7% anual, y un nivel de actividad económica de 1.3%, por debajo de su nivel potencial; sin embargo, no se solicitó déficit presupuestario sin inversión de alto impacto.	(494,872.5)	(2.4)	12,634.7	0.5	La consolidación fiscal emprendida por la SHCP y el uso del ROBM, contribuyeron a obtener el primer superávit presupuestario, sin incluir la inversión de alto impacto, desde 2008.
	2018	Se estimó que el PIB se encontraría 0.6% por debajo de su nivel potencial. No obstante, debido al compromiso de concluir la trayectoria de consolidación fiscal comprometida en 2013, se propuso un equilibrio presupuestario sin inversión de alto impacto económico y social.	(466,684.4)	(2.0)	0.0	0.0	La SHCP culminó la trayectoria de consolidación fiscal comprometida en 2013 y ratificada en 2018. Si bien se cumplieron las metas de balance presupuestario, el gasto neto pagado fue superior en 6.4% respecto del aprobado, lo cual se compensó con mayores ingresos que los previstos en la LIF 2018.
Política de Ahorro y Austeridad	2019 ^{1/}	La SHCP estimó la brecha del PIB negativa en 0.3%; sin embargo, se planteó mantener el equilibrio presupuestario sin considerar el gasto en inversión del Gobierno Federal y las EPE. Asimismo, se propuso una política de ahorro y austeridad que permitiría canalizar los recursos públicos a las necesidades prioritarias de la sociedad e impulsaría el gasto en inversión productiva.	(503,841.0)	(2.0)	0.0	0.1	En los CGPE 2020, la SHCP prevé menores ingresos presupuestarios respecto de los previstos en la LIF 2019, los cuales serán compensados con recursos del FEIP por 129.6 mmp, monto superior al estimado de 121.0 mmp en los Informes Sobre la Situación Económica, las Finanzas Públicas y la Deuda Pública, Segundo Trimestre de 2019. Estima que el menor déficit público respecto del aprobado permitirá cumplir el compromiso de un superávit primario de 1.0% del PIB para el año, aunque se prevé que el costo financiero será de 2.9%.
	2020 ^{2/}	Para 2020, se prevé una reducción del precio de la mezcla mexicana de petróleo respecto del precio aprobado en la LIF 2019 al pasar de 55.0 a 49.0 ddbp para 2020. Ante esta caída en el precio del petróleo, la SHCP solicita un déficit público que permita compensar la disminución esperada de los ingresos petroleros y dar estabilidad al gasto presupuestario sin comprometer la sostenibilidad fiscal.	(2.1)	(0.1)	(0.1)		Para el ejercicio 2020, la SHCP espera un incremento de los ingresos tributarios de 2.0% real respecto de la LIF 2019 debido a que se prevé una recuperación de la actividad económica (crecimiento real del PIB de 2.0%), las ganancias en eficiencia recaudatoria por las medidas implementadas en 2019 que alcanzarán su potencial en 2020, así como el combate al fraude, la evasión y la elusión fiscal. Por otra parte, estima una plataforma de producción de crudo de 1,951 mbd, su primer incremento anual desde 2004.

FUENTE: Elaborado por la ASF con información de la SHCP, CGPE de 2010 a 2020 y Cuenta Pública de 2010 a 2018; y ASF, Informe del Resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública de 2014 a 2017.

1/ Para efectos de la regla de equilibrio presupuestario de 2010 a 2014 no se consideró la inversión de PEMEX. A partir de 2015 a 2017 como consecuencia de los cambios asociados con la reforma energética, no se consideró para la meta de balance 2.5% del PIB, la inversión de las Empresas Productivas del Estado (PEMEX y CFE), así como de proyectos de inversión con alto impacto social o con fuentes de ingresos propios. Para 2018 y 2019 no se consideró la inversión de alto impacto económico y social de hasta 2.0% del PIB.

2/ Conforme a los artículos 17 de la LPRH y 11 de su reglamento, último párrafo, la meta de balance presupuestario aprobada se cumple cuando el valor absoluto de la diferencia entre el balance presupuestario ejercido y el aprobado, es menor que el 1.0% del gasto neto total aprobado, lo que corresponde al denominador margen transaccional.

e/ Cifras estimadas.

ANEXO 3. RESUMEN DE LA FISCALIZACIÓN DE LA REGLA FISCAL, 2013-2017

Cuenta Pública	Número y nombre de la auditoría o estudio	Observaciones de la ASF respecto de la regla fiscal vigente
2013	102 "Balance Presupuestario y Sostenibilidad Fiscal"	<ul style="list-style-type: none"> No se han destinado todos los recursos originalmente previstos para los fondos de estabilización, en los términos definidos en los artículos 19 y 21 de la LFPRH, lo cual limita la capacidad de respuesta ante las fluctuaciones negativas del ciclo económico. Es necesario establecer en la LFPRH que en la meta anual de los RFSP se debe asegurar la sostenibilidad de las finanzas públicas, de forma coordinada por los poderes Legislativo y Ejecutivo.
2014	87 "Postura Fiscal"	<ul style="list-style-type: none"> La LFPRH y su reglamento no prevén ningún vehículo financiero para captar el ahorro generado como resultado de la aplicación del LMGCE y tampoco establecen cómo mejorar el balance presupuestario y/o incrementar la calidad del gasto cuando el PIB se encuentre por arriba de su nivel de tendencia. La LFPRH y su reglamento no definen ni establecen la regla fiscal basada en el balance estructural, lo que consideran es una regla fiscal de balance presupuestario con un LMGCE que ajusta el gasto con un incremento real menor que la tasa anual de crecimiento potencial del PIB. Una regla fiscal basada en el balance estructural propicia que la política fiscal sea contracíclica, en un marco de sostenibilidad fiscal. Sin embargo, la LFPRH no contempla dicha regla, ni estabilizadores automáticos, con lo cual se limita la capacidad contracíclica de la política fiscal.
	1639 "Balance Estructural del Sector Público Presupuestario Federal"	<ul style="list-style-type: none"> La SHCP calcula el PIB potencial con base en el PIB real histórico y proyectado para la definición de la política fiscal; sin embargo, no publica la metodología detallada y el proceso de cálculo que llevó a cabo, por lo que sólo se presentan los resultados generales. El LMGCE es la vía mediante la cual se pretende generar ahorro o incrementar el nivel de inversión de capital del Gobierno Federal. No obstante, en la LFPRH y en su reglamento no se prevé ningún instrumento financiero específico o directo para captar el ahorro generado como resultado de la aplicación del LMGCE, ni cómo mejorar el balance presupuestario cuando el PIB se encuentre por arriba de su nivel de tendencia. Conforme a las mejores prácticas internacionales, es necesario que un grupo técnico de expertos participe para estimar las elasticidades relevantes de ingreso y gasto público y los precios del petróleo. Es conveniente establecer en la LFPRH una regla fiscal basada en el Balance Estructural que permita ajustar cíclicamente los ingresos y gastos del sector público, así como los ingresos transitorios, a fin de que el Ejecutivo Federal pueda instrumentar una política fiscal contracíclica que permita hacer frente a la disminución de los ingresos en la etapa recesiva de la actividad económica.
2015	62-GB "Posición Fiscal y Riesgos en las Finanzas Públicas"	<ul style="list-style-type: none"> El GCE de 2,223,948.4 mdp reportado en la Cuenta Pública 2015, superó en 33,713.8 mdp el LMGCE, diferencia que podría haberse destinado a incrementar el ahorro y la inversión, a reducir la deuda o a mejorar el balance público, objetivo que se pretendía en la Iniciativa de Reforma en 2013. Al respecto, la SHCP indicó que el GCE se integra por rubros que se relacionan con la autonomía presupuestaria de los poderes, los órganos autónomos y las entidades de control presupuestario directo y por los gastos obligatorios que propician que se rebase el LMGCE, situación que representa un riesgo para el cumplimiento de la regla fiscal del LMGCE y para controlar el crecimiento del gasto público, como ocurrió en 2015. La LFPRH no prevé que la regla fiscal del LMGCE aumente el ahorro de largo plazo o disminuya los compromisos del sector público

Cuenta Pública	Número y nombre de la auditoría o estudio	Observaciones de la ASF respecto de la regla fiscal vigente
		<p>presupuestario cuando la economía se encuentre por arriba de su nivel de tendencia de mediano plazo, lo que limita el alcance que pudiera tener su efecto en las finanzas públicas como medio para regular el crecimiento del gasto público federal en una trayectoria sostenible.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Es conveniente que las estimaciones, proyecciones y demás cálculos utilizados como referencia en el paquete económico de cada ejercicio fiscal, sean analizados por un grupo de expertos que apoye a los poderes Ejecutivo y Legislativo, lo cual ayudaría a mejorar la calidad de los pronósticos y contribuiría a la rendición de cuentas al proporcionar una evaluación objetiva e independiente al Ejecutivo Federal, como lo propone el FMI para México y que ha sido planteado por la ASF desde la revisión de la Cuenta Pública 2012.
2016	63-GB “Requerimientos Financieros del Sector Público y Sostenibilidad de las Finanzas Públicas Federales”	<ul style="list-style-type: none"> • El artículo 11B, último párrafo, del Reglamento de la LFPRH, señala que la meta anual de los RFSP establecida en los CGPE podrá ajustarse en caso que en el proceso de aprobación de la LIF y el PEF se hayan modificado variables fundamentales para dicho indicador, sin embargo, no las define. De acuerdo con la SHCP, dichas variables son el balance público, el tipo de cambio y la tasa de interés. • Conforme a la LFPRH y su reglamento, la meta anual de los RFSP se puede modificar durante la aprobación del PEF, pero no existe ningún mecanismo legal que prevea adecuarla a la capacidad de financiamiento del SPF si en el ejercicio fiscal cambian los supuestos con base en los cuales se determinó.
	1788-GB “Instituciones y Reglas Fiscales para la Sostenibilidad de las Finanzas Públicas”	<ul style="list-style-type: none"> • La acumulación de disponibilidades financieras en los fondos de estabilización y ahorro no ha sido suficiente para cubrir las contingencias financieras asociadas con la caída en la recaudación de ingresos y, en el caso del Fondo Mexicano del Petróleo para la Estabilización y el Desarrollo (FMPED), no alcanzó la referencia del 4.7% del PIB de transferencias de ingresos petroleros al Gobierno Federal (en 2015 fueron de 2.2% del PIB y en 2016 de 1.6% del PIB) y tampoco ha logrado acumular recursos para el ahorro de largo plazo, de conformidad con los artículos 93 de la LFPRH y 16, fracción II, de la Ley del FMPED. • La SHCP indicó que la meta fiscal comprende el balance público y los RFSP y que no existe una meta para el saldo de la deuda.
2017	36-GB “Balance Fiscal y Capacidad de Financiamiento del Sector Público Federal”	<ul style="list-style-type: none"> • En la estimación del PIB potencial, la SHCP utilizó una tasa anual compuesta de crecimiento real del PIB observado de 2004 a 2015 de 2.23%, y al aplicar la fórmula resulta 2.43%. Si se realiza la estimación con 2.43%, la brecha negativa del producto sería de 2.7%, en lugar de 1.3% que la SHCP reportó en los CGPE 2017. • La LFPRH y su reglamento no definen el concepto y el método para medir la capacidad de financiamiento del SPF, aunque el artículo 16, fracción V, de la LFPRH, dispone que la meta anual de los RFSP se determinará por la capacidad de financiamiento del SPF, y el artículo 11B de su Reglamento establece su congruencia en términos de la trayectoria constante o decreciente del SHRFSP como proporción del PIB en el mediano plazo. Al respecto, se requiere adicionar en el artículo 2 de la LFPRH la definición de capacidad de financiamiento del SPF e incluir una fracción en el artículo 16 que establezca los criterios básicos para su medición.

FUENTE: Elaborado por la ASF con base en los Informes Individuales del Resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública de 2014 a 2017.