Criterios Generales de Política Económica 2014

ÍNDICE GENERAL

1. INTRODUCCIÓN 5

2. ENTORNO EXTERNO EN 2013 13
2.1. Economías industrializadas 14
2.1.1 Estados Unidos 14
2.1.2 Europa y Japón 17
2.2. Economías emergentes 19
2.3. Precio del petróleo y otras materias primas 20
2.3.1 Precio del petróleo en 2013 20
2.3.2 Precio de otras materias primas en 2013 22
2.4. Mercados financieros y disponibilidad de financiamiento para las economías emergentes 23

3. EVOLUCIÓN DE LA ECONOMÍA MEXICANA EN 2013 30
3.1. Actividad económica 30
3.2. Oferta y demanda agregada, primer trimestre de 2013 31
3.3. Comportamiento sectorial de la producción, enero-junio de 2013 33
3.4. Situación del mercado laboral 35
3.5. Evolución de la inflación 37
3.6. Evolución de los mercados financieros 39
3.7. Banca de Desarrollo, Sistema de Pensiones y sector asegurador 46
3.7.1 Banca de Desarrollo 46
3.7.2 Sistema de Pensiones y de seguros 48
3.8. Principales reformas a la regulación financiera 52
3.8.1 Impulso a la formalización de las sociedades cooperativas de ahorro y préstamo 52
3.8.2 Pensiones 52
3.8.3 Sectores asegurador y afianzador 53
3.9. Crecimiento esperado para 2013 55
3.10. Finanzas públicas 56

4. LINEAMIENTOS DE POLÍTICA FISCAL Y PERSPECTIVAS ECONÓMICAS PARA 2014 64
4.1. Perspectivas económicas inerciales 64
4.1.1 Fuentes del crecimiento 64
4.1.2 Precio del petróleo 67
4.1.3 Perspectiva de finanzas públicas en un escenario inercial 72
4.2. Estrategia macroeconómica y política fiscal 2014-2018 77
4.3. Reforma Social y Hacendaria 82
4.3.1 Hacienda pública responsable 83
4.3.2 Establecer un Sistema de Seguridad Social Universal 85
4.3.3 Fortalecimiento de la capacidad financiera del Estado 88
4.3.4 Mejorar la equidad 95

4.3.5 Facilitar el cumplimiento del pago de impuestos 109
4.3.6 Inducir la formalidad 111
4.3.7 Promover el federalismo 114
4.3.8 Fortalecer a PEMEX 119
4.3.9 Mejorar la calidad del gasto 122
4.4. Perspectiva de finanzas públicas con Reforma Social y Hacendaria 124
4.4.1 Ingresos presupuestarios 125
4.4.2 Gasto neto presupuestario 126
4.4.3 Requerimientos Financieros del Sector Público 133
4.5. Política de deuda pública 134
4.5.1 Política de deuda interna 136
4.5.2 Política de deuda externa 137
4.5.3 Consideraciones sobre los riesgos de la deuda pública 138

5. LINEAMIENTOS DE POLÍTICA ECONÓMICA 141
5.1. Insumos estratégicos 143
5.2. Fomento económico 145
5.3. Sistema financiero 148

6. PERSPECTIVAS ECONÓMICAS DE MEDIANO PLAZO 157
6.1. Escenario macroeconómico 2015-2019 157
6.2. Perspectivas de finanzas públicas 2015-2019 162
6.2.1 Ingresos presupuestarios 162
6.2.2 Balance público 166
6.2.3 Gasto neto 167
6.2.4 Requerimientos Financieros del Sector Público 171

ANEXO A. EVOLUCIÓN ECONÓMICA Y DE LAS FINANZAS PÚBLICAS 2007-2013 182
A.1 Evolución de la economía mexicana 2007-2013 182
A.1.1 Oferta y demanda agregada 182
A.1.2 Empleo 182
A.1.3 Inflación 183
A.2. Evolución de las finanzas públicas 2007-2013 183
A.2.1. Ingresos públicos 185
A.2.2. Gasto público 187
A.2.3. RFSP y su Saldo Histórico 2007-2013 190

ANEXO B. MARCO MACROECONÓMICO Y ESTIMACIÓN DE LAS FINANZAS PÚBLICAS 2013-2014 193
B.1 Marco macroeconómico, 2013-2014 (estimado) 193
B.2 Estimación de las finanzas públicas para 2013-2014 194

INTRODUCCIÓN

1. INTRODUCCIÓN

El Paquete Económico para 2014 subraya el compromiso de la presente Administración con la estabilidad macroeconómica y presenta una estrategia responsable de finanzas públicas, en materia de ingreso, gasto y deuda pública, para hacer frente a un entorno económico que se prevé complicado en lo internacional y en lo interno. El Paquete Económico apuntala la fortaleza y la sostenibilidad de las finanzas públicas, otorgando certeza a la evolución económica.

A lo largo de las últimas dos décadas se ha construido en el país un consenso en torno a la importancia de la estabilidad macroeconómica como prerrequisito fundamental para el desarrollo económico y el incremento en el bienestar de las familias. Esta base ha permitido al país transitar con éxito por entornos económicos complejos, preservando la solidez de los fundamentos de la economía mexicana. México ha sido reconocido en el mundo por la disciplina de su manejo económico y por la certeza de que, ante entornos adversos, se está preparado para tomar las decisiones que contribuyan a una mayor fortaleza de nuestra economía y de nuestro país. La Administración del Presidente Enrique Peña Nieto está comprometida con preservar y fortalecer dicha solidez estructural de la hacienda pública nacional. Asimismo, está comprometida con lograr un mayor nivel de crecimiento económico, a partir de una agenda de cambio estructural y de medidas específicas de política fiscal que apuntalen el crecimiento.

Durante 2013 se ha observado un panorama económico y financiero más complicado a nivel internacional y nacional de lo que se preveía un año atrás. A nivel mundial, se ha percibido una desaceleración de la actividad económica en países industrializados y emergentes. Como muestra, el Fondo Monetario Internacional (FMI) ajustó a la baja sus expectativas para el crecimiento mundial en 2013 de 3.6 por ciento a 3.1 por ciento, a la vez que lo hizo para la mayoría de los países, destacando las revisiones a la baja de China, Brasil, Rusia, Sudáfrica, Estados Unidos y la zona del euro. Por otro lado, los mercados financieros internacionales han mostrado una elevada volatilidad desde mayo del presente año, derivado de una mayor probabilidad del retiro del estímulo monetario en Estados Unidos y otros países avanzados. Esta mayor volatilidad e incertidumbre ha ocasionado algunas reversiones en flujos de capital de economías emergentes a avanzadas, debido a la recomposición de portafolios ante la expectativa de un entorno de mayores tasas en Estados Unidos. Entre las consecuencias observadas, se han depreciado monedas emergentes y se han incrementado las tasas de largo plazo –lo que en sí mismo podría revertir la incipiente recuperación económica en diversas zonas del mundo.

Nuestra economía no ha estado exenta de la mayor volatilidad e incertidumbre global. Durante 2013 la economía mexicana ha experimentado una marcada desaceleración económica, mayor a la prevista en los Criterios Generales de Política Económica 2013 (CGPE-2013), fundamentalmente por un sector externo que ha perdido dinamismo y por factores internos en la primera mitad de este año como son un menor ritmo de construcción pública y privada, así como una menor producción petrolera. Asimismo, existen otros sectores que han perdido dinamismo como la minería no petrolera, la actividad manufacturera distinta de

automóviles, y algunos sectores de servicios, que no pudieron contribuir al crecimiento económico en el primer semestre del año. De esta forma, el Producto Interno Bruto (PIB) para 2013, que se estima tendrá un crecimiento de 1.8 por ciento en términos reales, se mantendrá por debajo de su nivel potencial.

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

Resultado de esta desaceleración, para 2013 se espera un faltante de ingresos tributarios y petroleros que, de acuerdo con la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (LFPRH), se debería ajustar a través de una reducción del gasto en la misma medida que la caída en ingresos. En un año en el que la economía se encuentra creciendo por debajo de su potencial, una reducción de gasto podría acentuar la desaceleración. Por estos motivos se solicita al H. Congreso de la Unión, de manera extraordinaria, la aprobación de un déficit por 0.4 por ciento del PIB para 2013. Lo anterior evitará que, ante la caída de ingresos prevista, se afecten el gasto público, los niveles de inversión pública y los programas de gobierno en comparación a lo aprobado en el Presupuesto de Egresos de la Federación para 2013.

Adicional al entorno de menor dinamismo de la economía mexicana, que presiona a la baja los ingresos tributarios, las finanzas públicas muestran presiones añadidas para 2014 derivadas de una previsión de menores ingresos petroleros. La plataforma de producción de crudo (que ha disminuido un 25.4 por ciento desde 2004), se ha encontrado por debajo de lo estimado en 2013 al haber alcanzado 2,523 miles de barriles diarios (mbd) al mes de julio contra 2,550 mbd estimados. Por otro lado, el precio de la mezcla mexicana de crudo ha observado un nivel inferior en el periodo enero-agosto de 2013 en relación con el mismo periodo del año anterior, 100 dólares por barril (dpb) en 2013 contra 107 dpb en 2012. En relación al precio del crudo estimado para 2014 de acuerdo al procedimiento establecido en la LFPRH, se estima una reducción importante respecto a los 86 dpb aprobados para 2013, al establecerse en 81 dpb derivado fundamentalmente de una curva de futuros del hidrocarburo que decrece de manera importante en los próximos años.

Como resultado del panorama descrito, en ausencia de reformas, y de acuerdo al marco legal en vigor para 2014 se tendría un escenario inercial de finanzas públicas con ingresos y gasto significativamente menores que en 2013 (se estima una reducción de ingresos del orden de 147 mil millones de pesos –mmp). De acuerdo a la LFPRH, el Ejecutivo Federal, solicitaría en dicho escenario inercial un déficit, sin considerar la inversión de PEMEX, de 0.6 por ciento del PIB (equivalente a la caída transitoria de ingresos asociados al ciclo económico). Dicho déficit tendría el objeto de estimular la demanda interna y hacer frente a la mayor brecha de producto generada a partir de la desaceleración observada en el presente año. Asimismo, en dicho escenario inercial también sería necesario contener el gasto público con respecto a 2013 debido a la reducción de ingresos no asociada al ciclo económico.

Con el objeto de fortalecer los ingresos públicos de los tres órdenes de gobierno, incrementar el gasto en materia de infraestructura y seguridad social para apuntalar el crecimiento de la

economía mexicana, y sentar las bases para una trayectoria de un mayor desarrollo incluyente y sostenido, el Ejecutivo Federal presenta junto al paquete económico 2014 una iniciativa de Reforma Social y Hacendaria en línea con el diagnóstico y lineamientos planteados en el Pacto por México. En este sentido, se busca mejorar significativamente la calidad de vida de todos los mexicanos a través de las siguientes medidas: i) Hacienda pública responsable, ii) Establecer un Sistema de Seguridad Social Universal, iii) Fortalecimiento de la capacidad financiera del Estado, iv) Mejorar la equidad, v) Facilitar el cumplimiento del pago de impuestos, vi) Inducir la formalidad, vii) Promover el federalismo, viii) Fortalecer a PEMEX, y ix) Mejorar la calidad del gasto.

La Reforma Social y Hacendaria incrementará de manera significativa los ingresos públicos, en aproximadamente 3 puntos porcentuales del PIB, aunque su maduración completa se observará en más de un ejercicio fiscal. Este es el caso como en otras reformas que han modificado el marco tributario y fiscal debido a que diversas disposiciones requieren de tiempo por parte de autoridad y contribuyentes para su completa adecuación. Por otro lado, para apuntalar el crecimiento de nuestra economía, incrementar las oportunidades de desarrollo e implementar de manera más rápida y efectiva el conjunto de reformas estructurales que se han planteado, se hace necesario incrementar el gasto público precisamente en los primeros años de la Administración, en tanto se presenta la maduración completa de la Reforma Social y Hacendaria.

Si bien se prevé un efecto positivo significativo sobre el crecimiento de la economía de las reformas estructurales que ha propuesto la presente Administración (ver Sección 6.1), se espera que dicho efecto se materialice a lo largo de los siguientes años en la medida que se aprueben los ordenamientos correspondientes y se materialice la inversión prevista. Por otro lado, el Gobierno de la República contempla para 2014 programas de gasto que fortalecerán en el mediano plazo la recaudación e incentivarán una mayor productividad en el país. Tal es el caso de la creación de un sistema de seguridad social universal que inducirá mayor formalidad, así como de programas de inversión en infraestructura y para fortalecer a Pemex y a CFE en el marco de la Reforma Energética. Al igual que las reformas estructurales, estas medidas de gasto generarán beneficios en un lapso de tiempo que trasciende al ejercicio fiscal 2014.

Sin embargo, se anticipa que de manera inmediata, como ya se ha observado en diversos periodos de 2013, el efecto inicial de la aprobación de las reformas sea el de distinguir a México aún más del resto de los países emergentes que no han logrado su transformación estructural y, que por tanto, continúe la tendencia secular de apreciación real de nuestra moneda. En ausencia de efectos en sentido contrario, como lo podría ser la mayor volatilidad en los mercados financieros ocasionados por el retiro del estímulo monetario en Estados Unidos, la apreciación de nuestra moneda contribuiría a restar dinamismo a nuestra economía en función de aminorar la dinámica de los sectores exportador y manufacturero y en la demanda agregada.

De esta forma, para poder 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, se propone para 2014 un déficit público de 1.5 por ciento del PIB, sin considerar la inversión de PEMEX. Esta estrategia propicia

que la economía mexicana cuente con las condiciones idóneas para acelerar y consolidar la etapa de crecimiento sostenido que generarán las reformas estructurales lo antes posible.

Dado que la Reforma Social y Hacendaria incrementará los recursos disponibles con el paso del tiempo y que el efecto inicial de fortaleza cambiaria asociada a las reformas estructurales comenzará a disiparse en el tiempo conforme comience la mayor inversión sectorial, se prevé una trayectoria decreciente para el déficit público solicitado. De esta forma, para 2017 se prevé que la economía alcance su nuevo nivel potencial con tasas de crecimiento elevadas. Asimismo, para 2017 se prevé regresar a un presupuesto balanceado en donde no se requiera estímulo contracíclico, la inversión asociada a las reformas se encuentre con un nivel importante de avance y la implementación de las reformas se esté dando de manera satisfactoria.

Para garantizar la fortaleza y sostenibilidad de las finanzas públicas en el tiempo, factor que se ha convertido en un activo reconocido de nuestro país, la Administración del Presidente Enrique Peña Nieto propone modificaciones a la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria con el fin de asegurar una mayor calidad y eficiencia del gasto público, establecer una regla de balance estructural para la economía mexicana que otorgue mayor fortaleza a la conducción macroeconómica, y para establecer una nueva ancla fiscal de mediano plazo con base en los Requerimientos Financieros del Sector Público (RFSP). Asimismo, se propone simplificar el régimen de ingresos excedentes y fondos de estabilización para distinguir entre el manejo de flujo de efectivo y el ahorro de largo plazo, además de la creación de un Fondo de Ahorro Soberano que sirva para cubrir contingencias estructurales de mediano plazo en los ingresos o gasto públicos.

De esta manera, la estrategia planteada permitirá mejorar significativamente la posición fiscal de México en el marco de la nueva regla de balance estructural, así como generar ahorros en el mediano plazo que compensarán ampliamente los déficit transitorios propuestos para el periodo 2014-2016.

La presentación de la propuesta de Paquete Económico para 2014 está enmarcada en la agenda estructural que se ha planteado para incrementar la capacidad de crecimiento de la economía mexicana. Como parte fundamental de los Criterios Generales de Política Económica para esta Administración se establece que la política fiscal deberá otorgar su máxima contribución al desarrollo nacional y al bienestar de las familias a través de potenciar su fortaleza como mecanismo contracíclico primordial, sustentado en el manejo sólido y prudente de las finanzas nacionales, tanto en el corto como en el mediano y largo plazos, garantizando así la sostenibilidad de la hacienda pública como condición fundamental de la estabilidad macroeconómica.

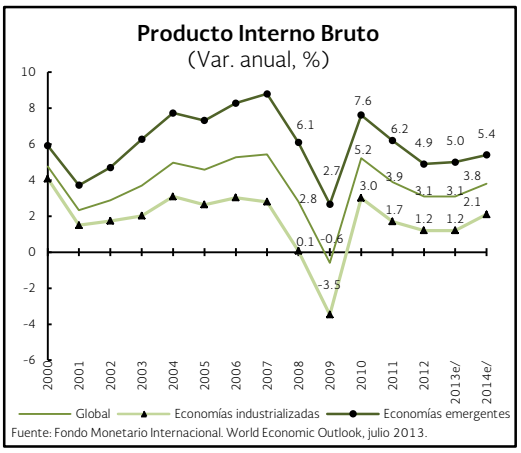
La compleja coyuntura internacional y los retos que actualmente enfrenta nuestra economía demandan toda la capacidad del Estado para garantizar una actividad económica sostenida e incluyente que contribuya de manera decidida a la creación de empleo e incremente el poder adquisitivo de los mexicanos.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

ENTORNO EXTERNO EN 2013

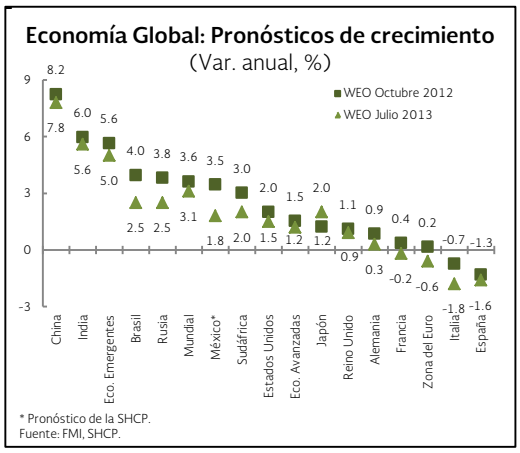
2. ENTORNO EXTERNO EN 2013

El entorno externo durante 2013 se ha caracterizado por un panorama económico y financiero más complicado a nivel internacional de lo que se preveía un año atrás. A nivel mundial, se ha observado una desaceleración de la actividad económica tanto en economías avanzadas como emergentes. Como muestra, el Fondo Monetario Internacional (FMI) ajustó a la baja sus expectativas para el crecimiento mundial en 2013 de 3.6 por ciento a 3.1 por ciento, a la vez que lo hizo para la mayoría de los países, destacando las revisiones a la baja de China, Brasil, Rusia, Sudáfrica y la zona del euro. En este sentido, la desaceleración económica de la mayoría de las economías emergentes se debió principalmente a una contracción en sus exportaciones como consecuencia de una menor demanda mundial de materias primas. En Estados Unidos, si bien se ha revisado a la baja la expectativa de crecimiento para 2013 de 2 por ciento a 1.5 por ciento, recientemente se han observado indicadores económicos que sugieren una aceleración en el ritmo de crecimiento hacia finales del año.

La elevada volatilidad en los mercados financieros se debió principalmente a la expectativa de la normalización en la política monetaria en las economías industriales, en particular en Estados Unidos, y a diversos eventos de inestabilidad política y financiera en algunos países de la periferia de la zona del euro. Esta mayor volatilidad e incertidumbre ha ocasionado algunas reversiones en flujos de capital de economías emergentes a avanzadas, debido a la recomposición de portafolios ante la expectativa de un entorno de mayores tasas en Estados Unidos.



Fuente: Fondo Monetario Internacional. World Economic Outlook, julio 2013.

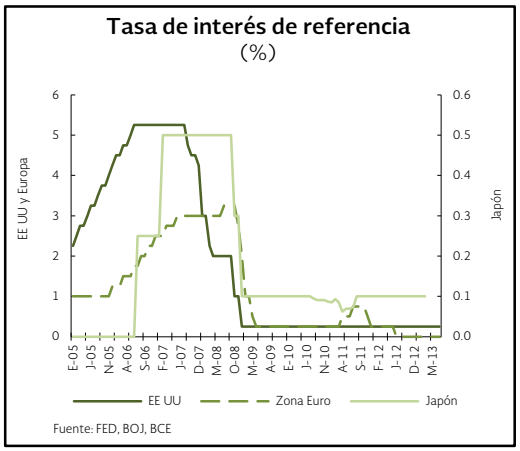


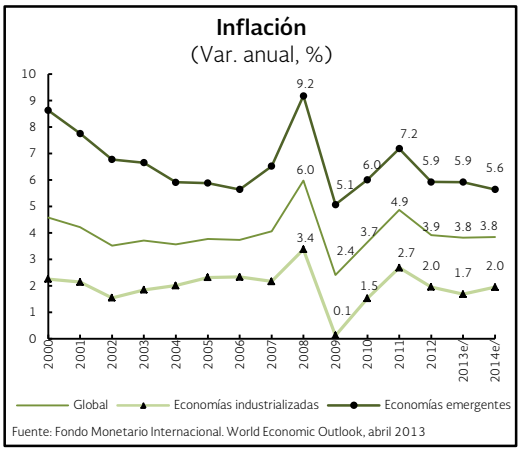
* Pronóstico de la SHCP.
Fuente: FMI, SHCP.

La desaceleración económica global ha contribuido a una reducción en la tasa de inflación, por lo que el FMI espera que la inflación mundial anual disminuya de 3.9 por ciento en 2012 a 3.8 por ciento en 2013. La mayoría de los bancos centrales de países industriales continuaron aplicando medidas de soporte adicionales con el objetivo de impulsar sus economías, si bien ya se han incrementado las expectativas de una reducción en la compra de activos por parte de la Reserva Federal de Estados Unidos. El 22 de mayo de 2013, el presidente de la Reserva

Federal estadounidense, Ben Bernanke, compareció frente al Congreso de Estados Unidos y ante los indicadores económicos positivos en ese país, se prevé que es más próxima la normalización de la política monetaria, lo cual ha provocado un incremento en la volatilidad en los mercados financieros internacionales y un ajuste en los portafolios de inversión a nivel mundial.

Entre las acciones de política tomadas en 2013 por parte de los bancos centrales en el mundo, destacan las medidas que aplicó el Banco Central de Japón, que modificó su instrumento de política monetaria en abril, de la tasa de interés de referencia a la base monetaria y puso en marcha el mayor estímulo monetario de su historia. Por su parte, el Banco Popular de China anunció en junio que mantendría condiciones adecuadas de liquidez en el mercado interbancario. En las economías emergentes destacan las reducciones de las tasas de referencia de México, Colombia, Polonia, Hungría, India y Corea.





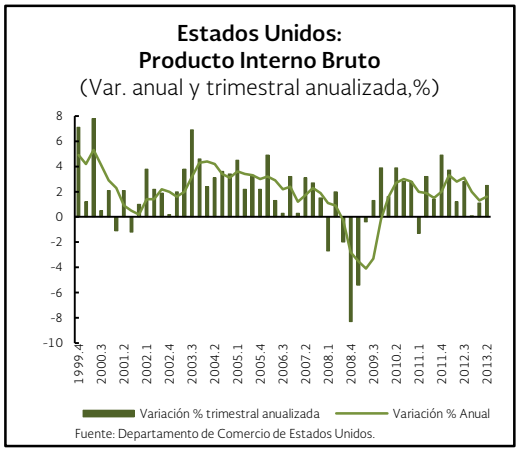
2.1. Economías industrializadas

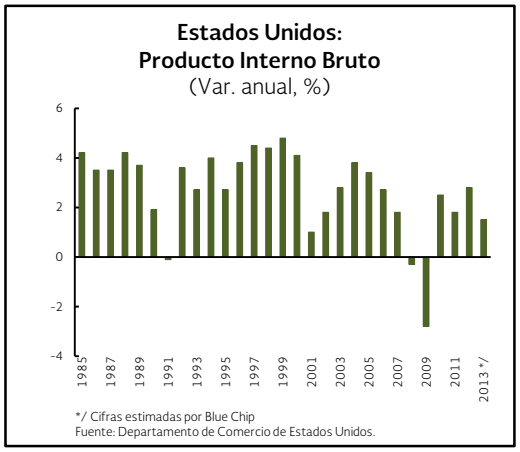
2.1.1 Estados Unidos

Durante el primer semestre de 2013, la economía de Estados Unidos registró crecimientos trimestrales anualizados de 1.1 y 2.5 por ciento en el primer y segundo trimestre, respectivamente. En el segundo trimestre, el PIB registró un crecimiento real de 1.6 por ciento en comparación al mismo trimestre del año anterior. El crecimiento se aceleró en el primer semestre del año debido principalmente a un mayor dinamismo de la inversión fija y el consumo. Por otra parte, la producción industrial mostró una desaceleración en su ritmo de crecimiento en el primer semestre del año, si bien se espera comience a crecer durante la segunda mitad del año. Además, se han observado mejoras en los indicadores laborales, la tasa de desempleo se redujo a 7.4 por ciento en julio desde un nivel de 7.8 por ciento en 2012.

Las estimaciones del FMI publicadas el 9 de julio de 2013 indican que el PIB de Estados Unidos crecerá 1.7 por ciento en 2013, mientras que el consenso de la encuesta de Blue Chip

Economic Indicators (Blue Chip)[1] del 10 de agosto de 2013 indica un crecimiento de 1.5 por ciento.

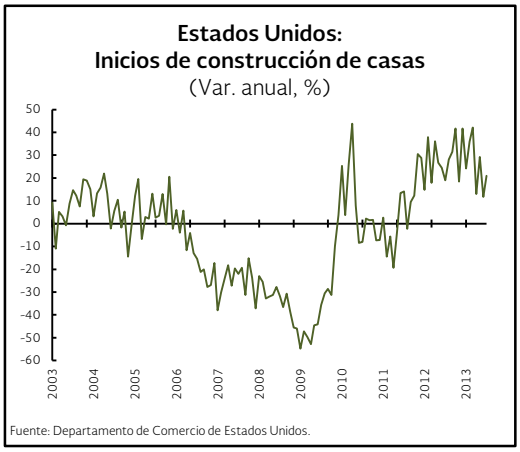


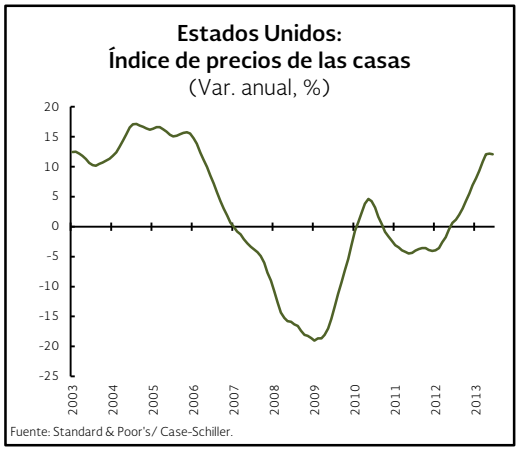


De enero a julio de 2013, la producción industrial en Estados Unidos ha registrado un crecimiento promedio de 2.0 por ciento anual. El pronóstico de crecimiento para 2013 es de 2.5 por ciento anual de acuerdo a la encuesta de Blue Chip para agosto, indicando que se espera que la producción industrial se acelere hacia la segunda mitad del año.

Por otra parte, la evolución de los más recientes indicadores del sector vivienda ha sido positiva. Se observó un incremento en los inicios de construcción de casas de 20.9 por ciento anual en julio del 2013, a un nivel de 896 mil unidades, mientras el índice de precios de las casas Standard & Poor's/Case-Schiller registra variaciones positivas desde junio de 2012, con un incremento de 12.1 por ciento anual al mes de junio de 2013.

[1] Blue Chip es una reconocida encuesta de analistas sobre las expectativas de las principales variables económicas y financieras a nivel mundial.





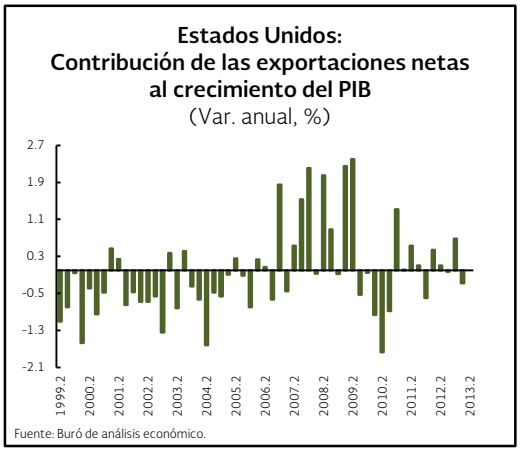
En lo que se refiere al sector externo estadounidense, en el primer trimestre de 2013 las exportaciones netas contribuyeron al PIB con -0.3 y no registraron contribución en el segundo trimestre. Lo anterior comparado con una contribución de 0.1 en 2012.

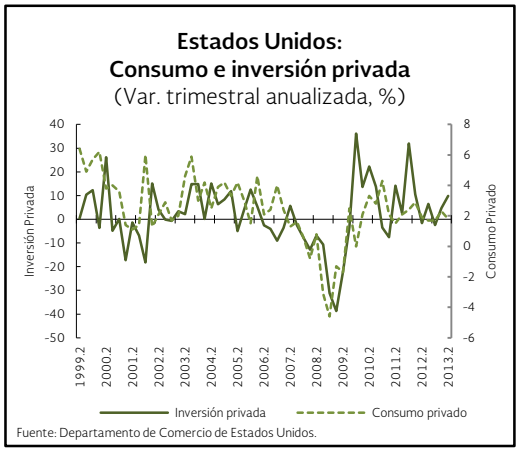
En el primer y segundo trimestre de 2013, el gasto en consumo personal creció 2.3 y 1.8 por ciento a tasa trimestral anualizada respectivamente, contribuyendo al crecimiento del PIB en 1.5 y 1.2 puntos porcentuales en el periodo, respectivamente. Lo anterior se compara con un aumento de 2.2 por ciento en 2012 y una contribución positiva de 1.5 puntos porcentuales.

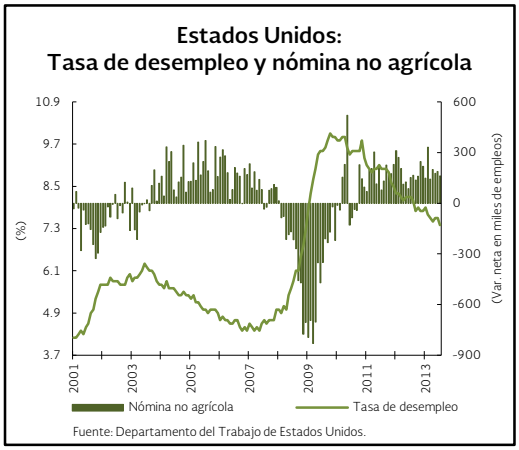
Por su parte, la inversión privada bruta creció 4.7 y 9.9 por ciento a tasa trimestral anualizada en el primer y segundo trimestre del año, respectivamente. El primer trimestre contribuyó en 0.7 puntos porcentuales al PIB, mientras que el segundo trimestre contribuyó en 1.5 puntos porcentuales. Ello se compara con un aumento de 9.5 por ciento anual en 2012 y con una contribución positiva al PIB de 1.4 puntos porcentuales.

Finalmente, el gasto gubernamental continúa con la contracción observada durante 2012 y se espera que persista dados los recortes anunciados por el gobierno de ese país. Durante el primer y segundo trimestres de 2013, se registraron caídas de 4.2 y 0.9 por ciento a tasa trimestral anualizada. Por otro lado, se observó una contribución negativa al PIB de 0.8 puntos porcentuales en el primer trimestre y de 0.2 puntos porcentuales en el segundo trimestre. En 2012 se observó una disminución de 1 por ciento anual y una contribución negativa al PIB de 0.2 por ciento.

El mercado laboral estadounidense ha registrado una recuperación importante. Durante los primeros siete meses de 2013, se observó una generación de 948 mil trabajos, ligeramente por arriba de los 933 mil puestos de trabajo creados durante el mismo periodo de 2012. Por otro lado, la tasa de desempleo se ubicó en 7.4 por ciento en julio de 2013, comparado con 7.8 por ciento al cierre de 2012. Si bien la tasa de desempleo continúa en su tendencia a la baja, destaca que dicho comportamiento se ha debido fundamentalmente a una menor participación en el mercado de trabajo, lo cual se ha mantenido en niveles bajos desde la Gran Recesión de 2008 y 2009.







2.1.2 Europa y Japón

Durante 2013, la zona del euro continuó en recesión observando un crecimiento de -0.3 por ciento en el primer trimestre del año comparado con el trimestre anterior, si bien en el segundo trimestre del año se observó un crecimiento trimestral de 0.3 por ciento. Las cifras de crecimiento con respecto al mismo trimestre del año anterior fueron de -1.1 y -0.7 por ciento para el primer y segundo trimestre del año, respectivamente.

La volatilidad financiera en la zona del euro continuó, debido a los problemas bancarios suscitados en Chipre, la inestabilidad política en Italia y a las dificultades de los gobiernos de Portugal y Grecia para cumplir con las metas fiscales de los programas de ajuste económico que fueron acordados en 2011 y 2012, con la Comisión Europea, el Banco Central Europeo y el FMI. A lo largo del año, el Mecanismo Europeo de Estabilidad otorgó asistencia financiera para España y Chipre por 1.9 mil y 3 mil millones de euros, respectivamente.

De acuerdo con estimaciones del FMI, publicadas el 9 de julio de 2013, se espera que en 2013, la actividad económica de la zona del euro disminuya 0.6 por ciento, mismo pronóstico

que el de la encuesta Blue Chip del 10 de agosto. Por otro lado, el FMI estima que la inflación se ubique en 1.7 por ciento en 2013, mientras que la previsión de la encuesta de Blue Chip es de una inflación de 1.4 por ciento.

En los primeros dos trimestres de 2013 el crecimiento económico en Japón fue más vigoroso que lo previsto, impulsado por el consumo y las exportaciones netas. El pronóstico del FMI para Japón se ha revisado al alza para este año, reflejo de los efectos de las recientes políticas monetarias y fiscales en ese país, así como el aumento en la confianza y en la demanda interna.

El 4 de abril, el Banco Central de Japón anunció que utilizaría la base monetaria como su principal instrumento de política monetaria. Adicionalmente, anunció el estímulo monetario más importante de su historia: el aumento de las compras de activos financieros a un ritmo de 60 billones de yenes anuales con lo que alcanzaría una base monetaria de 270 billones de yenes en el 2014, nivel cercano al doble de su valor actual (138 billones de yenes), y se adoptará un objetivo de inflación de 2 por ciento. La compra de bonos del gobierno japonés se incrementará en un monto de 50 billones de yenes anuales, con la intención de reducir las tasas de interés de la curva de rendimiento, al mismo tiempo que se busca incrementar la madurez promedio de la deuda de tres a siete años. Para reducir la prima de riesgo, se anunció un incremento en las compras de valores cotizados en bolsa (ETF, por sus siglas en inglés) y valores inmobiliarios (J-REITs, por sus siglas en inglés) por montos de 1 billón y 30 mil millones de yenes, respectivamente.

De acuerdo con las estimaciones del FMI, el PIB de Japón aumentará 2 por ciento este año, mientras que el pronóstico de la encuesta de Blue Chip es de un crecimiento de 1.7 por ciento. El FMI espera que en Japón se observe una inflación de 0.1 por ciento en 2013, mientras que el consenso de Blue Chip estima una inflación de 0.2 por ciento.

PIB crecimiento anual real

(%)

	2012	2013 1Trim	2013 2Trim	2013[e/]		2014[e/]	
	Observado	Observado	Observado	FMI jul 13	Blue Chip ago 13	FMI jul 13	Blue Chip ago 13
Zona Euro	-0.6	-1.1	-0.7	-0.6	-0.6	0.9	0.9
Alemania	0.9	-0.3	0.5	0.3	0.5	1.3	1.6
Italia	-2.4	-2.3	-2.0	-1.8	-1.3	0.7	0.7
Francia	0.0	-0.5	0.3	-0.2	-0.2	0.8	0.7
España	-1.4	-2.0	-1.7	-1.6	-1.5	0.0	0.9
Reino Unido	0.2	0.3	1.4	0.9	1.1	1.5	1.8
Japón	2.0	0.1	0.9	2.0	1.7	1.2	1.7

e/ Esperado

Fuente: FMI, Blue Chip y Eurostat.

2.2. Economías emergentes

Durante 2013 se ha observado una desaceleración de las economías emergentes debido, principalmente, a una contracción en sus exportaciones producto de la reducción de la demanda por materias primas, ante un menor dinamismo de la economía global, y a las expectativas de la normalización de la política monetaria en países industriales. A raíz de ello se han observado ajustes de portafolio a nivel mundial, lo que ha provocado fuertes salidas de capitales de algunas economías emergentes. A lo largo del año, las expectativas de crecimiento para las economías emergentes se han revisado a la baja.

Revisión en los pronósticos de crecimiento del FMI

(%)

	2013[e/]		2014[e/]	
	Pronóstico Abr-13	Pronóstico Jul-13	Pronóstico Abr - 13	Pronóstico Jul-13
Brasil	3.0	2.5	4.0	3.2
China	8.0	7.8	8.2	7.7
India	5.8	5.6	6.4	6.3
Rusia	3.4	2.5	3.8	3.3
Sudáfrica	2.8	2.0	3.3	2.9

e/ Esperado

Fuente: FMI, World Economic Outlook Update, julio 2013.

En particular, resaltan los problemas económicos recientes de la India. Su crecimiento se ha reducido en aproximadamente la mitad en los últimos tres años. Por su parte, el déficit de cuenta corriente representó 5.1 por ciento del PIB en el primer trimestre de 2013. Además, las autoridades de la India impusieron controles de capital, lo que ha provocado incertidumbre e importantes salidas de capital y una significativa depreciación de la rupia con respecto al dólar.

En el caso de China, desde el inicio del período del Premier Li Kequiang en marzo de 2013, el gobierno ha anunciado medidas de política para fortalecer la demanda interna y así reducir su dependencia del sector externo, principalmente a través de reformas estructurales. El 24 de julio de 2013, el Consejo de Estado de la República Popular China anunció que suspendería el impuesto al valor agregado y el impuesto sobre las ventas para pequeñas empresas con ventas mensuales menores a 3,226 dólares mensuales a partir del 1 de agosto, con el propósito de fomentar el empleo.

El Banco Popular de China ha dejado claro que podría reducir la tasa de interés de referencia para hacer frente a la crisis de liquidez que afronta el país. La última vez que la redujo fue el 6 de julio de 2012. El 25 de junio de 2013, el Banco Popular de China anunció que proveería de liquidez necesaria al mercado interbancario tras un período de inestabilidad. Posteriormente, el

19 de julio, el banco central eliminó el piso de las tasas de interés comerciales para que los bancos pudieran bajar dichas tasas.

Las estimaciones de crecimiento para el PIB de China en 2013 son de 7.8 por ciento según el FMI, mientras que el consenso de Blue Chip estima un crecimiento de 7.6 por ciento. El FMI espera que en China se observe una inflación de 3 por ciento en 2013, mientras que Blue Chip espera una inflación de 2.7 por ciento.

2.3. Precio del petróleo y otras materias primas

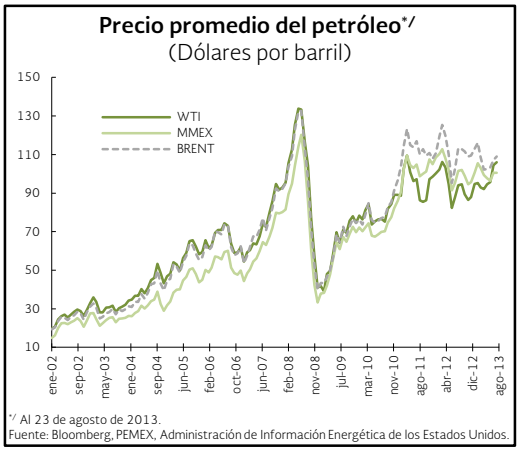
2.3.1 Precio del petróleo en 2013

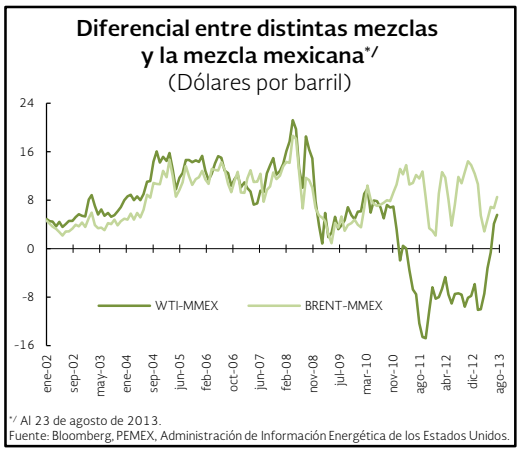
A lo largo de 2013, los precios internacionales del petróleo continuaron mostrando una elevada volatilidad, similar a la observada en el año anterior. Cuando se observaron presiones a la baja, se atribuyeron a la debilidad de la actividad económica global, al incremento en la producción de petróleo de los países no miembros de la Organización de Países Exportadores de Petróleo (OPEP), a los elevados niveles de inventarios de petróleo crudo en las economías avanzadas y a las expectativas de una menor demanda mundial de energéticos. Sin embargo, los conflictos geopolíticos continuaron en el Medio Oriente y el Norte de África, principalmente en Argelia, Iraq, Egipto, Libia, Nigeria, Siria, Sudán, Sudán del Sur y Yemen, provocando interrupciones parciales en el suministro de crudo e incrementando temporalmente las cotizaciones del petróleo. Aunado a lo anterior, una menor oferta de crudo proveniente del Mar del Norte y de Canadá, debido a problemas de mantenimiento de oleoductos y de operación, y una menor producción por parte de los países miembros de la OPEP han brindado soporte a los precios del petróleo.

En este contexto, si bien el crudo de referencia West Texas Intermediate (WTI) registró un precio promedio del 1 de enero al 23 de agosto de 96.9 dpb, incrementándose 3.0 por ciento (2.8 dpb) con relación al precio promedio de 2012 (94.1 dpb), para el 23 de agosto el precio se ubicó en 106.6 dpb. Por su parte, el Brent registró un precio promedio del 1 de enero al 23 de agosto de 107.7 dpb, disminuyendo 3.5 por ciento (-3.9 dpb) con relación al precio promedio de 2012 (111.6 dpb). El 23 de agosto, el precio del Brent se ubicó en 109.9 dpb.

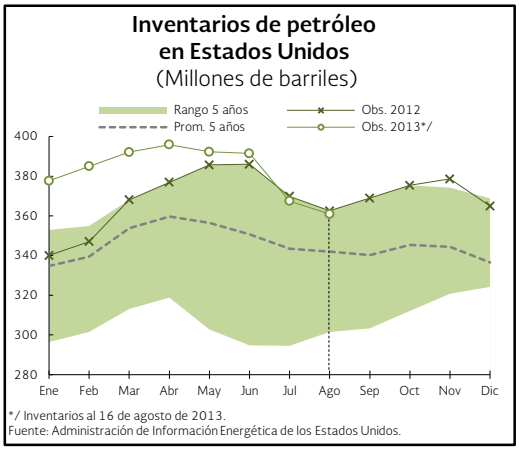
Desde principios de 2011, el precio de la mezcla mexicana de exportación había sido mayor al observado en el WTI; sin embargo, esta tendencia se revirtió a partir del 26 de junio, debido al inicio de operaciones de nuevos oleoductos que se instalaron para reducir los niveles de inventarios de Cushing, Oklahoma, que es el principal punto de entrega del WTI. En el periodo referido, el precio de la mezcla mexicana fue de 100.9 dpb en promedio, menor en 0.9 por ciento (-0.9 dpb) con respecto al precio promedio de 2012 (101.8 dpb). Sin embargo, al igual que el precio del WTI, el de la mezcla mexicana se encuentra sujeto a riesgos asociados con la evolución económica global. Al 23 de agosto el precio de la mezcla se ubicó en 101.0 dpb y ha registrado una volatilidad significativa a lo largo del año. El diferencial entre el WTI y la mezcla mexicana se mantuvo en niveles negativos hasta finales de junio, promediando -5.7 dpb (-6.1 por ciento del precio del WTI) en lo transcurrido de 2013. El diferencial entre el

Brent y la mezcla mexicana promedió 6.4 dpb (5.9 por ciento del precio del Brent) en el mismo periodo.



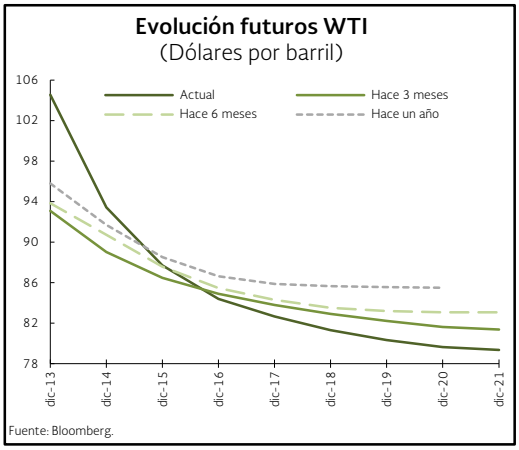


La Administración de Información Energética de Estados Unidos (EIA, por sus siglas en inglés) estima que la demanda mundial de crudo en 2013 aumente en 1.1 millones de barriles diarios (mmbd) con respecto al nivel observado en 2012, al tiempo que la oferta global de crudo se incremente en 0.6 mmbd. El mayor incremento en la demanda implicaría una desacumulación en los inventarios de crudo, lo cual podría generar presiones al alza en el precio del hidrocarburo. Por otro lado, los niveles de inventarios de crudo en Estados Unidos se ubican significativamente por arriba de su promedio de los cinco años anteriores y en un nivel similar al observado en 2012.

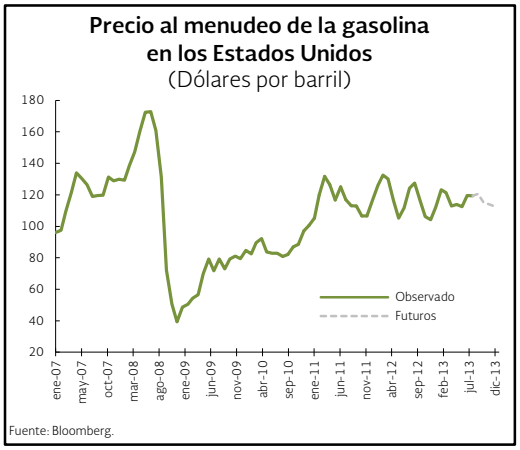


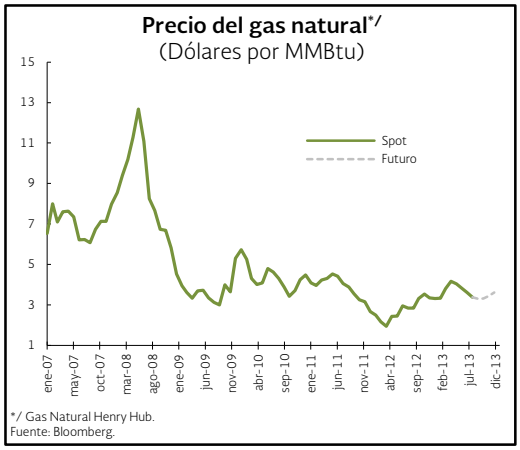
Para 2014, la EIA estima que la demanda mundial de crudo se ubique en un nivel de 91.2 mmbd (+1.2 mmbd respecto a 2013), mientras que la oferta se situaría en un nivel de 91.5 mmbd (+1.7 mmbd respecto a 2013). De materializarse dicho escenario, se anticiparía una demanda y oferta balanceadas. Sin embargo, existe el riesgo de una disminución en la demanda global de crudo, asociado a los riesgos a la baja a los que está sujeta la actividad

económica mundial, principalmente por las expectativas de un persistente crecimiento débil en la zona del euro y por la reciente desaceleración observada en las economías emergentes, y a los altos niveles de acumulación en los inventarios mundiales de crudo. Lo anterior es consistente con la trayectoria decreciente en el precio implícito en los contratos de futuros.



La evolución observada en el precio spot de la gasolina de la Costa del Golfo de Estados Unidos ha sido similar a la registrada en el precio del crudo, con un precio promedio durante 2013 de 2.8 dólares por galón, resultando igual al precio promedio observado en 2012. Por el contrario, el precio promedio del gas natural Henry Hub se ha incrementado en alrededor de 35 por ciento con respecto al precio promedio de 2012 (2.8 dólares por millón de BTU), al ubicarse en 3.7 dólares por millón de BTU en este periodo.

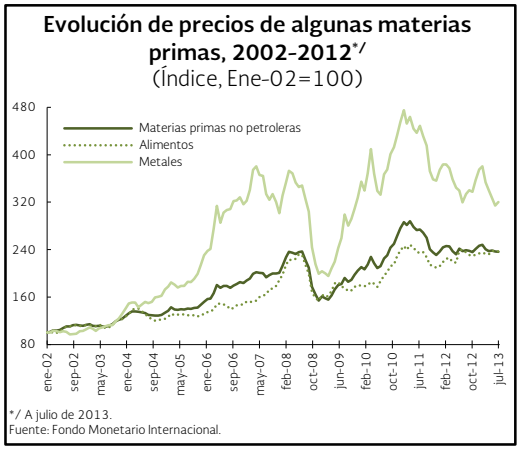


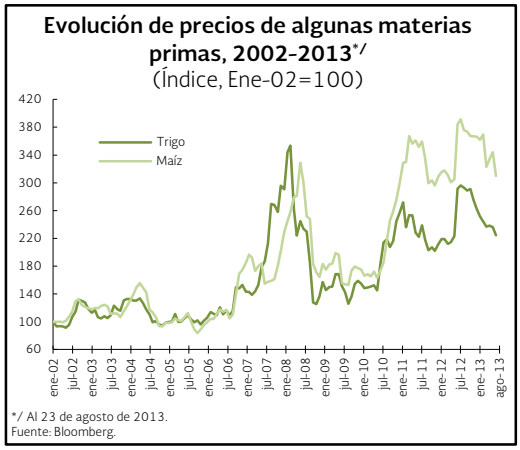


2.3.2 Precio de otras materias primas en 2013

A lo largo de 2013, los precios internacionales de la mayoría de las materias primas no energéticas mantuvieron una tendencia descendente, como resultado, principalmente, de mejores condiciones de oferta y del debilitamiento general de la demanda. En este contexto, en julio de 2013, el valor del índice de precios de las materias primas no petroleras del FMI

registró un decremento de 2.2 por ciento con respecto a diciembre de 2012; a su interior, el subíndice de los metales decreció 10.4 por ciento en el periodo referido. Por otro lado, la expectativa de condiciones climáticas favorables para la cosecha del próximo ciclo agrícola en los principales países exportadores, conllevaría a un aumento de la producción mundial y de las disponibilidades exportables. De materializarse el escenario de un debilitamiento más profundo de la demanda global de materias primas, se observaría un incremento generalizado en sus inventarios y una caída más pronunciada en sus precios.



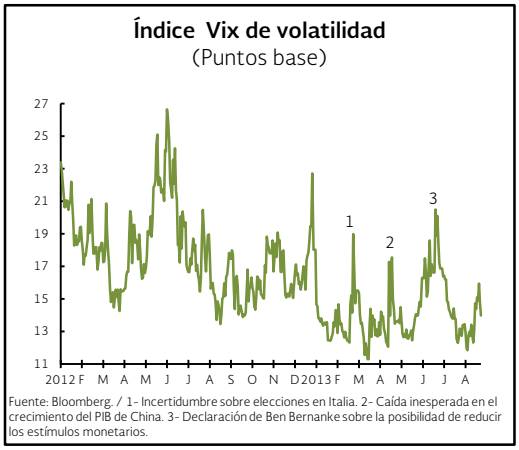


2.4. Mercados financieros y disponibilidad de financiamiento para las economías emergentes

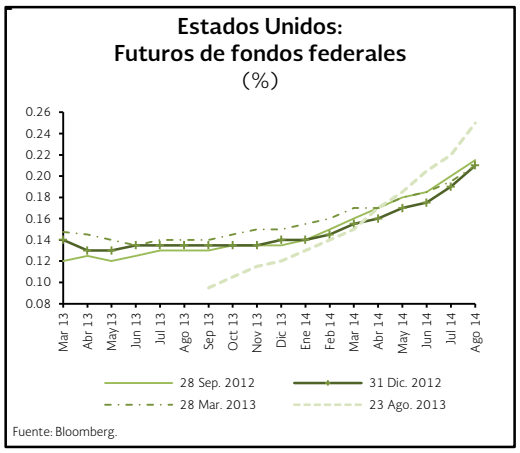
A lo largo de 2013, los mercados financieros internacionales se caracterizaron por una elevada volatilidad. A inicios del año, la incertidumbre relacionada con el llamado precipicio fiscal en Estados Unidos se esclareció al aprobarse una iniciativa de mayores impuestos, sin embargo los recortes automáticos al gasto conocidos como el secuestro fiscal inquietaron a los mercados hasta marzo cuando entraron en efecto. La Oficina del Presupuesto del Congreso de dicho país estima que los recortes asociados al secuestro de gasto limitarán el crecimiento en 0.6 puntos porcentuales a lo largo de 2013. Adicionalmente, los desacuerdos sobre la extensión del techo de deuda generaron incertidumbre y volatilidad en los mercados financieros a finales de 2012 y principios del presente año. La suspensión temporal del techo de la deuda llegó a su fin el 18 de mayo, sin embargo, un pago extraordinario de dividendos por parte de Fannie Mae y Freddie Mac permitió al gobierno estadounidense operar normalmente y se espera que el techo de deuda sea alcanzado hasta alrededor de octubre de 2013.

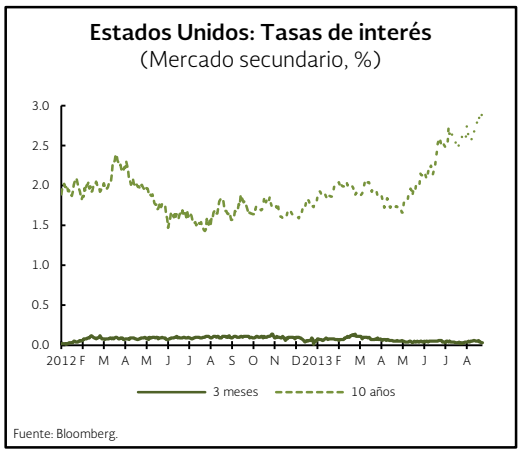
En marzo, persistió la volatilidad e incertidumbre debido a la crisis bancaria en Chipre, la situación política que atravesó Italia y la dificultad de Grecia para cumplir sus compromisos y así desbloquear los desembolsos del rescate financiero. Aunado a lo anterior, la zona del euro continúa con un crecimiento débil.

En junio de 2013, las declaraciones de la Reserva Federal sobre la posibilidad de retirar los estímulos monetarios generaron una mayor aversión al riesgo en los mercados financieros, por lo que aumentó la volatilidad de forma considerable impactando los mercados accionarios y cambiarios, particularmente en las economías emergentes.



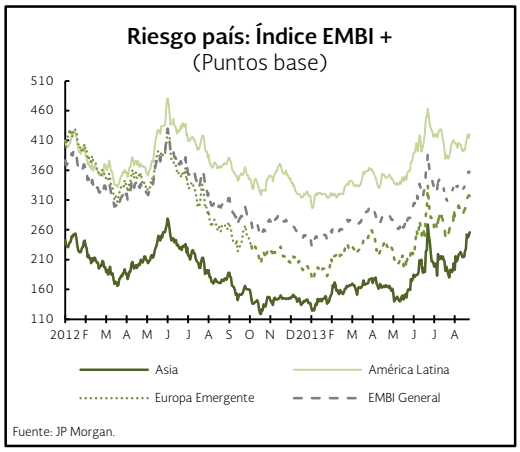
A lo largo de 2013, las tasas de interés en Estados Unidos, tanto de corto como de largo plazo, se han mantenido en niveles bajos, aunque las de largo plazo comenzaron a subir a raíz de las expectativas de la normalización de la política monetaria en ese país, alcanzando un nivel de 2.82 por ciento para el bono de 10 años, 104 puntos base (pb) por encima de su nivel de cierre de 2012. La Reserva Federal ha reiterado durante 2013 su intención de mantener la tasa de fondos federales en un rango de 0 a 0.25 por ciento, además de confirmar que las subirá cuando el desempleo alcance un nivel de 6.5 por ciento lo cual podría suceder a mediados de 2015.

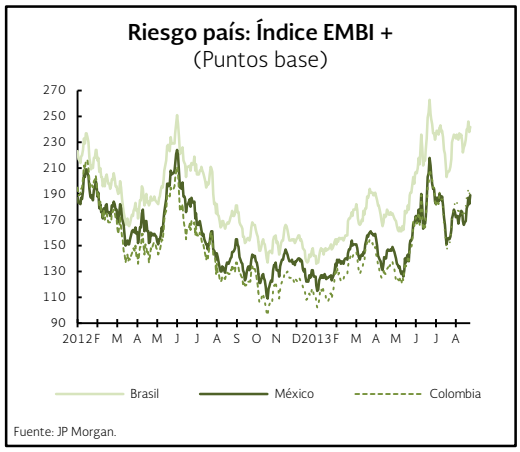




El riesgo país de los mercados emergentes, medido por la sobretasa del Emerging Markets Bond Index (EMBI) general compilado por J.P. Morgan, registró un nivel de 359 pb al 23 de agosto, lo que implica un aumento de 111 pb con respecto al nivel de cierre de 2012 cuando

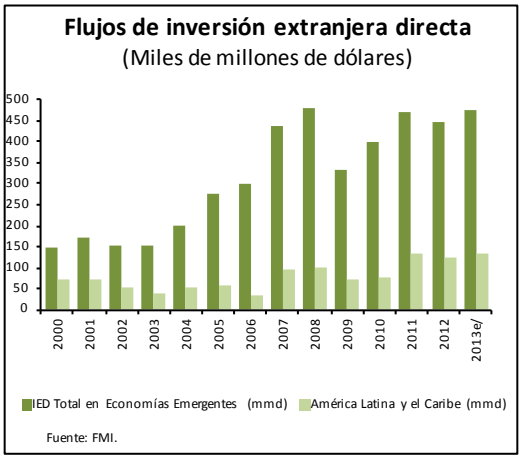
se ubicó en 248 pb. Esto se debió al aumento en la aversión al riesgo en los mercados internacionales. En México, el EMBI+ se ubicó en 189 pb el 23 de agosto, 63 pb arriba de su nivel de cierre en el 2012 (126 pb).





A lo largo del 2013 las tasas de los Bonos externos del Gobierno Federal Mexicano (UMS) han experimentado cierta volatilidad. Con respecto al cierre de 2012 los Bonos UMS22 y UMS34 aumentaron en 142 pb y 173 pb para ubicarse en 4.1 y 5.5 por ciento, respectivamente, presentando una tendencia al alza y mostrando susceptibilidad a los eventos en los mercados internacionales.

El FMI estima que en 2013 la inversión extranjera directa (IED) hacia las economías emergentes se incrementará en 7 por ciento con respecto al valor observado en 2012, pasando de 446.3 mil millones de dólares (mmd) en 2012 a 477.4 mmd en 2013. Asimismo, el FMI pronostica que 135.1 mmd en IED se canalizarán a América Latina y el Caribe, cifra 11.2 por ciento superior a la observada en 2012 (121.4 mmd).


Flujos de inversión extranjera directa
(Miles de millones de dólares)
500
450
400
350
300
250
200
150
100
50
0
2000
2001
2002
2003
2004
2005
2006
2007
2008
2009
2010
2011
2012
2013e/
IED Total en Economías Emergentes (mmd)
América Latina y el Caribe (mmd)
Fuente: FMI.

EVOLUCIÓN DE LA ECONOMÍA MEXICANA EN 2013

3. EVOLUCIÓN DE LA ECONOMÍA MEXICANA EN 2013

3.1. Actividad económica

Durante el primer semestre de 2013 la economía mundial registró señales de debilitamiento, con diferencias significativas entre regiones. Como se mencionó, la zona del euro estuvo en recesión debido a que persisten en algunos países de esa región problemas de deuda pública así como la fragilidad de sus sistemas financieros. Además, en Estados Unidos el crecimiento económico fue moderado, mientras que la actividad productiva de diversas economías emergentes se desaceleró, debido tanto al menor dinamismo de los países industrializados como a la desaceleración de sus demandas internas. Por otro lado, se observó una importante volatilidad en los mercados financieros internacionales, particularmente a partir del 22 de mayo, cuando comentarios de Ben Bernanke –presidente de la Reserva Federal de Estados Unidos (FED)– se interpretaron como una señal de que a finales de este año la FED podría comenzar a reducir sus compras de activos.

Durante 2013, aunque continuó el proceso de expansión de la economía mexicana, el ritmo de crecimiento se moderó con respecto a lo registrado en la primera mitad de 2012. La desaceleración se debió, en gran medida, a los efectos de la evolución económica mundial. En este sentido, las exportaciones de productos mexicanos se debilitaron afectando el comportamiento de la actividad productiva de los sectores más relacionados con la demanda externa. No obstante, en los meses recientes algunos indicadores de la demanda interna también tuvieron un desempeño menos favorable que el anticipado.

Se estima que durante el segundo semestre de 2013 se acelerará el proceso de expansión de la actividad económica de México con respecto a lo observado en el primer semestre. La demanda interna crecerá a un mayor ritmo apoyada en la generación de empleos formales, el otorgamiento del crédito y los niveles elevados de inversión pública. Asimismo, se espera que la demanda externa se recupere apuntalada por la competitividad del país y por la mejoría prevista para el sector industrial de Estados Unidos.

La encuesta Blue Chip publicada el 10 de agosto señala que los analistas esperan que durante 2013 el PIB de Estados Unidos registre una expansión anual de 1.5 por ciento, menor que el aumento de 2.8 por ciento que tuvo en 2012. El pronóstico de crecimiento para la producción industrial estadounidense durante este año es de 2.5 por ciento, inferior al incremento de 3.6 por ciento registrado en 2012. Los resultados de esa publicación implican una aceleración tanto del PIB como de la producción industrial de Estados Unidos en el segundo semestre de 2013.

En congruencia con el desempeño de la actividad económica observado en el primer semestre y las estimaciones para la segunda mitad del mismo, las proyecciones de crecimiento del PIB

de México para 2013 de los analistas del mercado y del Gobierno Federal se modificaron a la baja. El Gobierno Federal estima un crecimiento de 1.8 por ciento para 2013, cifra que concuerda con lo esperado por los analistas del sector privado encuestados en agosto por el Banco de México.

3.2. Oferta y demanda agregada, primer trimestre de 2013[2]

Durante el primer trimestre de 2013 el valor real de la oferta agregada creció a una tasa anual de 1 por ciento. Este resultado se originó de los aumentos observados en el PIB (0.6 por ciento) y en la importación de bienes y servicios (1.3 por ciento).

Oferta y demanda agregadas, 2010-2013

(Variación real anual)

	Anual			2011				2012				2013
	2010	2011	2012	I	II	III	IV	I	II	III	IV	I
Oferta	8.5	4.7	4.0	5.7	4.0	5.0	4.2	5.3	4.5	2.5	3.6	1.0
PIB*	5.1	4.0	3.8	4.4	3.2	4.1	4.2	4.6	4.2	3.1	3.3	0.6
Importaciones	19.6	7.1	4.1	10.0	7.1	6.8	4.8	6.7	4.8	0.5	5.0	1.3
Demanda	8.5	4.7	4.0	5.7	4.0	5.0	4.2	5.3	4.5	2.5	3.6	1.0
Consumo	4.6	4.0	3.1	4.2	3.0	4.9	4.1	4.1	3.3	2.0	3.1	2.1
Inversión fija bruta	0.3	8.1	5.9	7.4	9.4	9.1	6.7	8.6	6.2	4.7	4.1	-0.1
Exportaciones	21.6	7.5	4.6	13.4	7.9	5.3	4.4	5.1	6.4	2.4	4.7	-0.3

*Base 2008. Fuente: INEGI.

[2] El 20 de agosto de 2013, el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) comenzó a publicar información del Sistema de Cuentas Nacionales con año base 2008. Se han presentado cifras actualizadas del PIB, del Indicador Global de Actividad Económica (IGAE), de la producción industrial y de la formación bruta de capital fijo. Los datos de la Oferta y la Demanda Agregadas serán publicados hasta el 19 de septiembre del año en curso. Debido a lo anterior, la información de la producción que se presenta en este documento corresponde a la base 2008, mientras que la de Oferta y Demanda Agregada es con base 2003.

Oferta y demanda agregadas, 2010-2013
(Variación real trimestral ajustada por estacionalidad)

	2010				2011				2012				2013
	I	II	III	IV	I	II	III	IV	I	II	III	IV	I
Oferta	1.7	1.9	1.8	0.6	1.0	0.7	2.6	-0.3	2.3	0.0	0.6	0.5	-0.1
PIB*	1.3	1.3	1.0	0.7	0.9	1.1	1.3	0.7	0.6	1.5	0.3	0.7	0.0
Importaciones	6.5	3.4	1.2	1.4	2.7	1.0	2.3	-0.9	3.5	-0.7	-0.5	2.5	0.0
Demanda	1.7	1.9	1.8	0.6	1.0	0.7	2.6	-0.3	2.3	0.0	0.6	0.5	-0.1
Consumo	0.4	1.3	1.5	0.6	0.8	0.6	2.7	-0.2	0.9	0.1	1.0	0.8	0.1
Inversión fija bruta	-0.3	0.5	1.2	2.6	2.7	2.6	0.9	1.6	2.9	0.7	0.3	-0.3	1.2
Exportaciones	4.8	3.8	3.4	1.1	2.7	1.6	0.2	0.1	3.9	0.9	-2.0	2.1	-0.6

*Base 2008. Fuente: INEGI.

Al interior de la demanda agregada, durante el periodo enero-marzo de 2013 el consumo total se incrementó a un ritmo anual de 2.1 por ciento, en tanto que la formación bruta de capital fijo disminuyó a una tasa anual de 0.1 por ciento.

Los indicadores oportunos indican que la demanda agregada continúa creciendo, si bien a un ritmo menor que el registrado en la primera mitad de 2012 como resultado, en gran medida, de los efectos de la desaceleración de la economía global y de la pérdida de dinamismo del sector de la construcción. En particular:

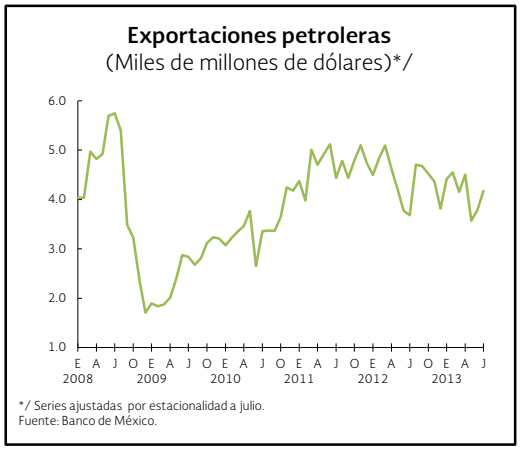
- En el periodo enero-julio de 2013, las ventas de las tiendas incorporadas a la Asociación Nacional de Tiendas de Autoservicio y Departamentales (ANTAD) se incrementaron a una tasa real anual de 1.2 por ciento, las ventas internas de automóviles aumentaron a un ritmo anual de 9.3 por ciento y las importaciones de bienes de consumo excluyendo productos petroleros crecieron 16.7 por ciento en dólares nominales. Por su parte, durante el periodo enero-junio de 2013 las ventas al menudeo se redujeron a una tasa real anual de 0.4 por ciento.

- Durante el periodo enero-mayo de 2013, la formación bruta de capital fijo se incrementó a una tasa anual de 1.0 por ciento.

- En el periodo enero-julio de 2013, el valor nominal en dólares de las exportaciones no petroleras se incrementó a una tasa anual de 2.6 por ciento. En particular, las exportaciones de manufacturas aumentaron a un ritmo anual de 2.8 por ciento. A su interior, las ventas al exterior del sector automotriz se incrementaron a una tasa anual de 8.6 por ciento, en tanto que el resto de las exportaciones manufactureras creció en 0.4 por ciento. Por destino, en el periodo enero-julio de 2013 las exportaciones no petroleras destinadas a Estados Unidos crecieron a una tasa anual de 4.5 por ciento, mientras que las dirigidas al resto del mundo disminuyeron en 4.0 por ciento. Durante ese mismo periodo, las exportaciones petroleras se redujeron a una tasa anual de 5.6

por ciento debido a las disminuciones observadas en el precio y la plataforma de exportación.

Gráfica: Exportaciones Petroleras 1



3.3. Comportamiento sectorial de la producción, enero-junio de 2013

Durante el periodo enero-junio de 2013, el PIB se expandió a un ritmo anual de 1 por ciento. Por sector de actividad económica se tuvieron los siguientes resultados:

- La producción agropecuaria aumentó a un ritmo anual de 0.4 por ciento, debido a la mayor producción de cultivos como caña de azúcar, maíz y trigo en grano, naranja, alfalfa verde, limón y uva, principalmente.

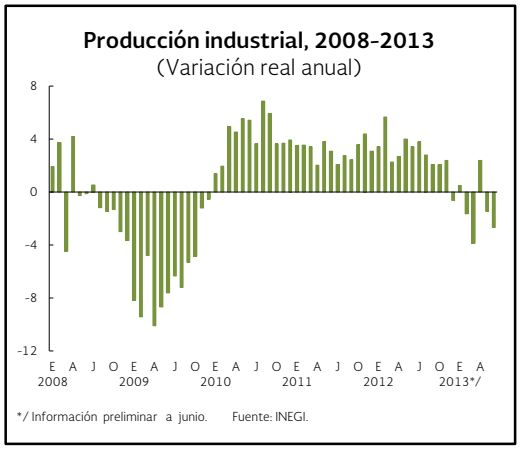
- La producción industrial se redujo a una tasa anual de 1.1 por ciento. A su interior:

  - La minería disminuyó a un ritmo anual de 1.8 por ciento, como resultado de la menor producción petrolera y no petrolera.

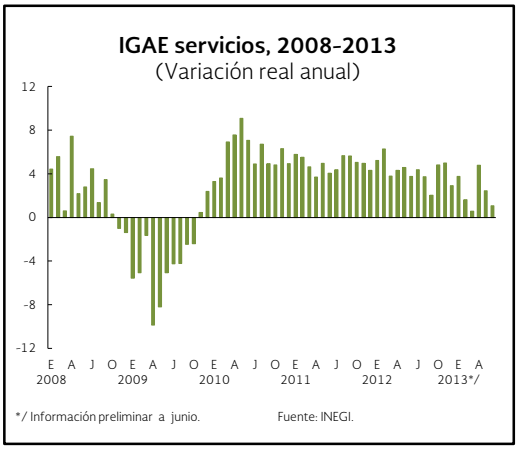
  - La actividad manufacturera se incrementó a una tasa anual de 0.1 por ciento debido, principalmente, a la mayor producción de equipo de transporte; equipo de computación, comunicación, medición y de otros equipos, componentes y accesorios electrónicos; alimentos; prendas de vestir y productos derivados del petróleo y carbón.

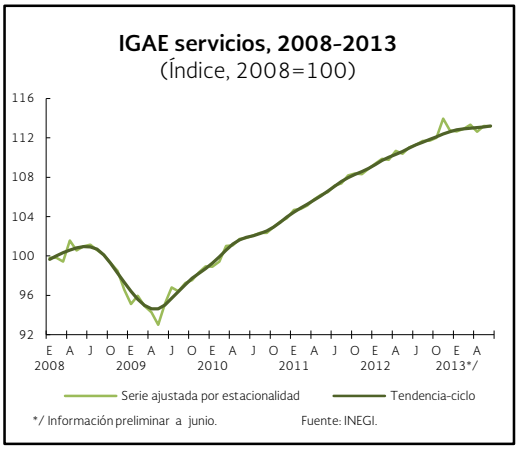
  - La construcción se contrajo a un ritmo anual de 3.5 por ciento, reflejo de las menores obras de edificación y de ingeniería civil u obra pesada.

  - La generación de electricidad, agua y suministro de gas por ductos al consumidor final tuvo una disminución anual de 0.3 por ciento, derivada de la menor demanda de energía eléctrica del sector industrial.



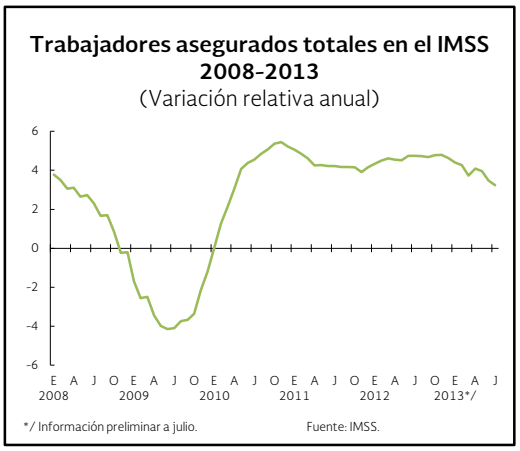
- La producción de servicios se expandió a una tasa anual de 2.3 por ciento. A su interior:
  - El comercio se incrementó a una tasa anual de 2.3 por ciento, como consecuencia de la mayor demanda interna y externa.
  - Las actividades inmobiliarias y de alquiler de bienes muebles e intangibles tuvieron un crecimiento anual de 2.0 por ciento debido, fundamentalmente, a la evolución favorable del arrendamiento de inmuebles.
  - Los servicios financieros y de seguros registraron un incremento anual de 4.9 por ciento.
  - Las actividades de información en medios masivos aumentaron a un ritmo anual de 7.2 por ciento, impulsadas por el crecimiento de las telecomunicaciones.
  - Los servicios de transportes, correos y almacenamiento se expandieron a una tasa anual de 1 por ciento, debido al dinamismo del autotransporte de carga.
  - El resto de los servicios tuvo un crecimiento anual de 1.5 por ciento como resultado del comportamiento favorable de las actividades de apoyo a los negocios, manejo de desechos y servicios de remediación; salud y asistencia social; y alojamiento temporal.

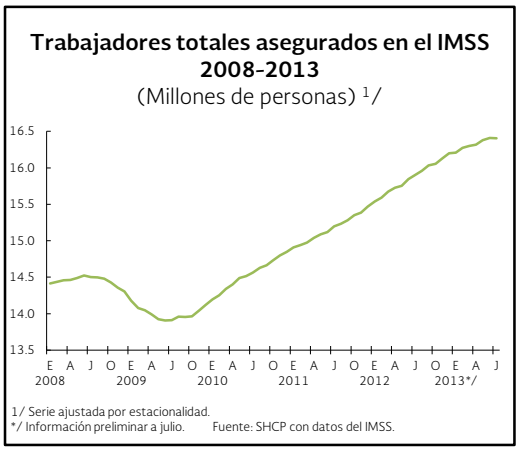




3.4. Situación del mercado laboral

La evolución de la actividad económica en 2013 se ha traducido en la generación continua de empleos formales, aunque a un menor ritmo que el registrado en la primera mitad de 2012. Al 31 de julio de 2013 el número de trabajadores afiliados al IMSS ascendió a 16.4 millones de personas, nivel que implica una creación anual de 514 mil empleos (3.2 por ciento) y un aumento de 301 mil plazas (1.9 por ciento) con respecto a diciembre de 2012.



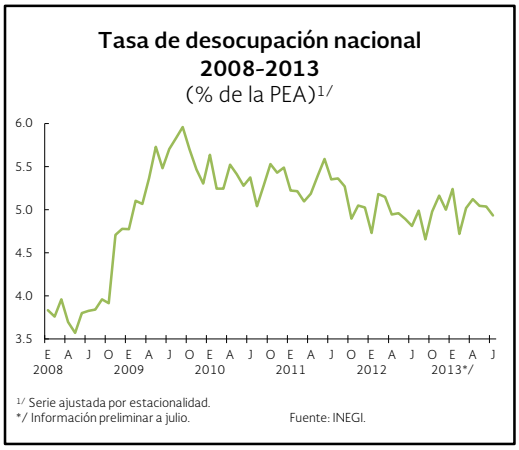


Por tipo de afiliación, durante el periodo enero-julio de 2013 el empleo permanente se incrementó en 274 mil plazas alcanzando una incorporación de 14.1 millones de personas, en tanto que el número de trabajadores eventuales aumentó en 27 mil plazas al ubicarse en 2.24 millones de personas. De esta manera, el 91.1 por ciento de los empleos formales creados en 2013 son de carácter permanente.

Por sector de actividad económica, la generación de empleos formales se concentró en la industria y los servicios (incluyendo el comercio), con crecimientos de 233 mil y 129 mil

personas, respectivamente. Por su parte, el empleo formal en las actividades agropecuarias disminuyó en 61 mil trabajadores.

La desaceleración de la actividad económica ha ocasionado una estabilización de la desocupación. Durante el periodo enero-julio de 2013 la tasa de desocupación nacional se ubicó en 4.98 por ciento de la Población Económicamente Activa (PEA), superior en 0.07 puntos porcentuales a la observada en el mismo periodo de 2012. La desocupación urbana, la cual indica el nivel de desocupación en las 32 principales áreas urbanas del país, se situó en 5.88 por ciento de la PEA, en tanto que en el mismo periodo de un año antes fue de 5.86 por ciento. Por otra parte, en el periodo enero-julio de 2013 la tasa de subocupación, la cual mide el porcentaje de la población ocupada que manifiesta tener necesidad y disponibilidad para trabajar más horas que las que su ocupación actual le permite, se ubicó en 8.39 por ciento, en tanto que durante el mismo lapso de 2012 fue de 8.76 por ciento. Durante enero-julio de 2013, la tasa de ocupación en el sector informal bajó a 28.7 por ciento de la población ocupada, menor en 0.4 puntos porcentuales a la del mismo periodo de 2012.



Durante el primer semestre de 2013 las remuneraciones reales pagadas en las manufacturas se redujeron a una tasa anual de 1 por ciento: los salarios, los sueldos y las prestaciones sociales disminuyeron 0.4, 0.6 y 1.1 por ciento, respectivamente. Por su parte, en este mismo periodo las remuneraciones reales pagadas en la industria de la construcción registraron una contracción anual de 0.3 por ciento.

Remuneraciones reales, 2007-2013
(Variación anual promedio)

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013 */	Acumulado 2007-2013
Construcción	1.6	0.1	0.4	0.3	0.9	1.0	-0.3	4.1
Salarios	1.5	0.2	0.0	0.4	0.9	1.0	-0.1	4.0
Sueldos	1.5	0.0	0.7	0.2	0.9	0.3	-1.0	2.6
Manufacturas	1.0	0.8	-0.8	-0.7	0.3	0.3	-1.0	-0.1
Salarios	2.3	1.0	-1.7	0.2	0.8	1.1	-0.4	3.3
Sueldos	2.2	0.3	-1.2	1.0	0.3	-0.2	-0.6	1.8
Prestaciones	-0.4	0.2	-2.2	-0.9	0.0	0.4	-1.1	-4.0

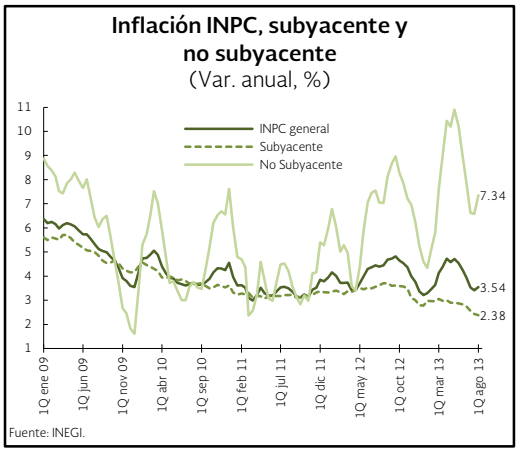
Fuente: INEGI. */ Corresponde a enero-junio.

3.5. Evolución de la inflación

El aumento en la inflación general anual a partir de febrero de 2013 obedeció a la ocurrencia de una serie de choques de oferta transitorios, tales como condiciones climatológicas desfavorables que resultaron en incrementos importantes en algunos productos agropecuarios, y a la revisión al alza de las tarifas del transporte público en el Distrito Federal. Otros factores que influyeron en esta trayectoria fueron una base de comparación baja en 2012[3] y el cambio en la estacionalidad del Índice Nacional de Precios al Consumidor (INPC), resultado de la actualización de ponderadores. Sin embargo, la inflación general comenzó a disminuir a partir de mayo como resultado, principalmente, del desvanecimiento gradual de los choques mencionados, y se prevé que continúe con una trayectoria descendente hacia el cierre del año, situándose en un nivel congruente con la meta inflacionaria del Banco de México (3 por ciento +/- un punto porcentual).

De esta forma, la inflación general anual fue de 3.54 por ciento en la primera quincena de agosto de 2013, nivel inferior al observado al cierre de 2012 (3.57 por ciento) y al máximo del año registrado en abril (4.65 por ciento). Por su parte, se observó un mayor grado de estabilidad en la inflación subyacente, la cual fue de 2.38 por ciento en la primera quincena de agosto, comparada con 2.9 por ciento al cierre de 2012. Esta reducción se atribuye al menor ritmo de crecimiento registrado en el rubro de las mercancías. La inflación no subyacente aumentó de 5.74 por ciento en diciembre de 2012 a 7.34 por ciento en la primera quincena de agosto, debido al incremento en tarifas autorizadas por el Gobierno.

[3] El incremento de la inflación general anual fue consecuencia, en parte, de efectos aritméticos en el cálculo anual de la variación del INPC que derivaron de una baja base de comparación en algunos componentes del índice en 2012.



En este contexto, las expectativas de inflación de corto y mediano plazo se mantienen estables, en gran medida por los sólidos fundamentales de la economía mexicana y por las condiciones monetarias prevalecientes. La encuesta a agosto sobre las expectativas de los especialistas en economía del sector privado realizada por el Banco de México, publicada en septiembre, indica que los analistas esperan que la inflación general anual sea de 3.55 por ciento al cierre de 2013. Por su parte, las expectativas inflacionarias para el mediano plazo son de 3.58 por ciento.

3.6. Evolución de los mercados financieros

Durante el primer semestre del 2013, persistió la volatilidad en los mercados financieros debido a la situación fiscal de mediano plazo en Estados Unidos, a los persistentes problemas fiscales y de deuda en los países de la zona euro, y al ya mencionado anuncio de la Reserva Federal sobre la posibilidad de reducir el ritmo de sus estímulos monetarios. Lo anterior ha aumentado aún más la incertidumbre y volatilidad en los mercados financieros, provocando un reajuste de portafolios a nivel mundial y con ello el riesgo de una reversión de capitales en economías emergentes.

A pesar de la volatilidad en los mercados financieros internacionales, la demanda por bonos mexicanos denominados en moneda extranjera fue importante, reflejado en las tasas de interés más bajas en la historia para los bonos a los plazos de 10 y 30 años.

Con el objetivo de financiar las necesidades del Gobierno Federal, fomentando primordialmente deuda emitida en moneda nacional y utilizando en la medida de lo posible instrumentos de largo plazo, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) en conjunto con otras entidades financieras implementaron las siguientes acciones adicionales:

- **Colocaciones en moneda extranjera.** El 7 de enero de 2013 se emitió un bono a un plazo de 30 años por 1,500 millones de dólares y un rendimiento al vencimiento de 4.19 por ciento, la tasa de interés más baja en la historia que haya obtenido el Gobierno Federal para un bono a este plazo. El 9 de abril, se colocó un bono global a 10 años por 1,600 millones de euros, con una tasa de interés que fue la más baja en su historia para un bono de este plazo, ubicándose en 2.18 por ciento. El 29 de julio se emitieron 80.6 mil millones de yenes japoneses en Bonos Samurái a plazos de 3, 5 y 6 años a un rendimiento de 1.16, 1.39 y 1.54 por ciento respectivamente. El gobierno mexicano se consolidó como el único emisor soberano de América Latina en colocar deuda en el mercado japonés.

- **Informe del Consejo de Estabilidad del Sistema Financiero.** El 31 de marzo se publicó el tercer Informe Anual del Consejo de Estabilidad del Sistema Financiero (CESF) sobre el estado que guarda la estabilidad del sistema financiero mexicano y sobre las actividades realizadas por el CESF durante el periodo del 1º de abril del 2012 al 31 de marzo de 2013. Dicho informe concluye que los resultados de las pruebas de estrés del sistema bancario mexicano indican que dicho sector tendría la capacidad para mantener su nivel de capitalización por encima del mínimo regulatorio aun en situaciones macroeconómicas adversas. Sin embargo, se menciona que la liquidez sigue siendo un factor de vulnerabilidad. Adicionalmente se explica que los riesgos del año pasado siguen estando vigentes, entre los cuales se incluyen: la posibilidad de una reversión abrupta de flujos de capitales, la posibilidad de que los problemas fiscales en Europa se transmitan al sistema financiero internacional y una desaceleración de la economía global.

- **Mejor perspectiva y calificación soberana.** El 12 de marzo, Standard & Poor's cambió su perspectiva sobre la calificación soberana de México de estable a positiva ante la posibilidad de la aprobación de reformas estructurales. Por su parte Fitch subió el 8 de

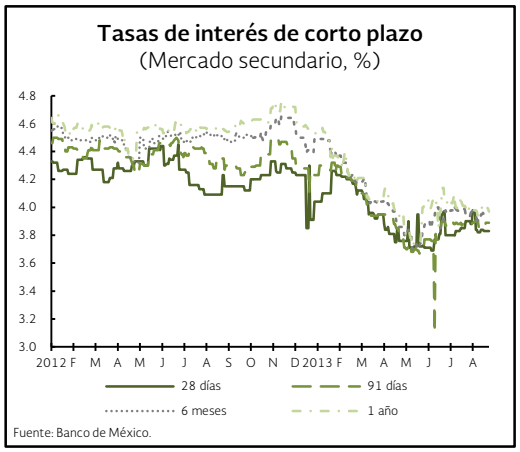
mayo la calificación de deuda de largo plazo denominada en moneda extranjera de BBB a BBB+, debido a la fortaleza macroeconómica y la posible aprobación de las reformas estructurales pendientes.

En los primeros ocho meses de 2013, la curva de tasas de interés de los valores gubernamentales en el mercado secundario promedió 4.74 por ciento, 51 pb debajo del promedio de 2012 (5.25 por ciento), y al cierre del 23 de agosto promedió 5.03 por ciento, 2 pb por debajo del valor observado al cierre de 2012 (5.05 por ciento). Las tasas de largo plazo comenzaron a aumentar tras los comentarios mencionados de la Reserva Federal.

Curva de Tasas de Interés Secundarias de Bonos Gubernamentales Mexicanos
(% y puntos base)

	Promedio 2012	Promedio Ene-Ago 23 2013	Dif.		Cierre 2012	23 de agosto 2013	Dif. (Ago 23-Cierre 2012)
28 días	4.25	3.93	-32	28 días	4.04	3.83	-21
91 días	4.39	3.93	-46	91 días	4.23	3.89	-34
182 días	4.50	4.02	-47	182 días	4.49	3.95	-54
364 días	4.58	4.08	-50	364 días	4.53	3.97	-56
3 años	4.92	4.32	-61	3 años	4.90	4.22	-68
5 años	5.15	4.68	-47	5 años	5.13	5.07	-6
10 años	5.82	5.30	-52	10 años	5.48	6.17	69
20 años	6.67	6.04	-63	20 años	6.18	6.95	77
30 años	6.98	6.31	-67	30 años	6.44	7.23	79

Fuente: Bloomberg.



En los primeros cuatro meses de 2013, el tipo de cambio del peso frente al dólar mostró una tendencia a la apreciación, impulsada por los sólidos fundamentos macroeconómicos y las

perspectivas favorables de la economía mexicana en el mediano plazo. Sin embargo, a partir de mayo la divisa local se depreció por la incertidumbre de una posible reducción en el ritmo de compras de activos financieros por parte de la Reserva Federal de Estados Unidos. A lo largo de este periodo se registraron episodios de volatilidad relacionados con el entorno financiero internacional.

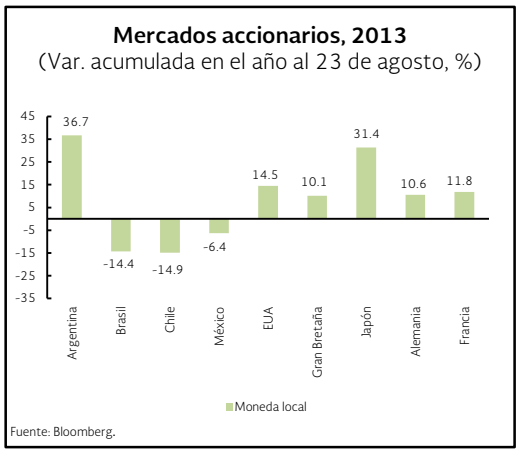
Por su parte, el 8 de abril, la Comisión de Cambios decidió suspender las subastas diarias de venta de dólares a precio mínimo, reiniciadas en noviembre de 2011, por considerar que las circunstancias que motivaron el establecimiento de las referidas subastas se habían disipado. En el entorno prevaleciente, las condiciones en los mercados tantos externos como internos indicaban que la volatilidad del tipo de cambio se había reducido. En los ocho meses previos a este anuncio no se había activado este mecanismo.

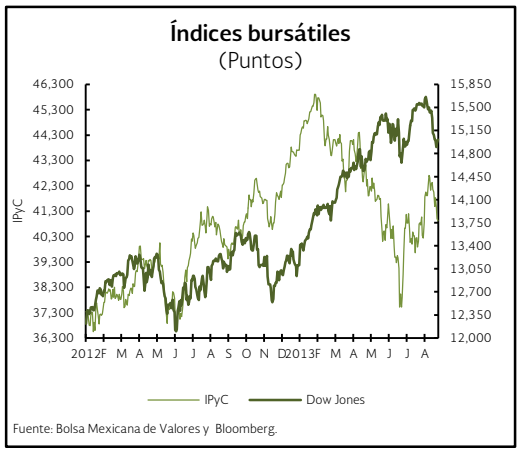
El tipo de cambio promedio en el transcurso del año y el observado al cierre del 23 de agosto se ubicaron en 12.6 y 13.0 pesos por dólar, respectivamente, registrando apreciaciones de 4.2 y 1.1 por ciento, respectivamente, con relación al tipo de cambio promedio de 2012 (13.2 pesos por dólar) y una apreciación de 2.0 por ciento y una depreciación y 1.2 por ciento, respectivamente, con respecto al cierre de diciembre de 2012 (12.9 pesos por dólar).

Durante los primeros ocho meses de 2013, el Índice de Precios y Cotizaciones de la Bolsa Mexicana de Valores (IPyC), mantuvo una tendencia a la baja.

- Tras alcanzar un nuevo máximo histórico de 45,913 unidades el 28 de enero de 2013, el IPyC retrocedió para colocarse en 40,925 unidades al 23 agosto de 2013. Al 23 de agosto el IPyC acumula una pérdida nominal de 6.4 por ciento en 2013. En el mismo periodo, el índice accionario en Argentina reporta una ganancia de 36.7 por ciento mientras que Brasil y Chile reportaron retrocesos de 14.4 y 14.9 por ciento, respectivamente. Por su parte, el índice accionario Dow Jones alcanzó 15,011 unidades al cierre del 23 de agosto y a lo largo de 2013 acumula una ganancia de 14.5 por ciento.

- El valor de capitalización del mercado a julio de 2013 representó el 41.3 por ciento del PIB, 0.7 puntos porcentuales superior al del mismo mes del año precedente.
- En lo que se refiere al número de empresas listadas en la Bolsa Mexicana de Valores, a julio de 2013 se registraron 135 emisoras, tres más respecto a julio de 2012.

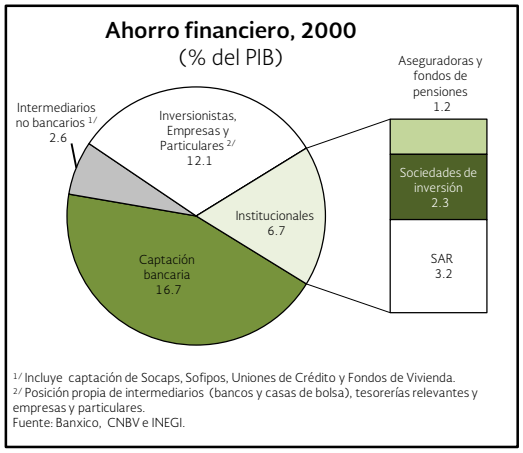


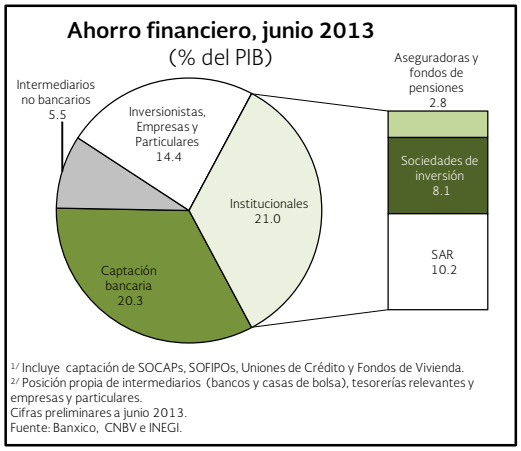


El financiamiento al sector privado[4] a través de la emisión de deuda privada y otros instrumentos de capital, creció a una tasa real anual de 34.5 por ciento, llegando a un saldo de 530 mmp al mes de julio de 2013. El monto en circulación se distribuye en 63.5 por ciento en certificados bursátiles, 13.5 por ciento en Certificados de Capital de Desarrollo (CKDs) y 23 por ciento en Certificados Bursátiles Fiduciarios Inmobiliarios emitidos por Fideicomisos de Inversión en Bienes Raíces (FIBRAs).

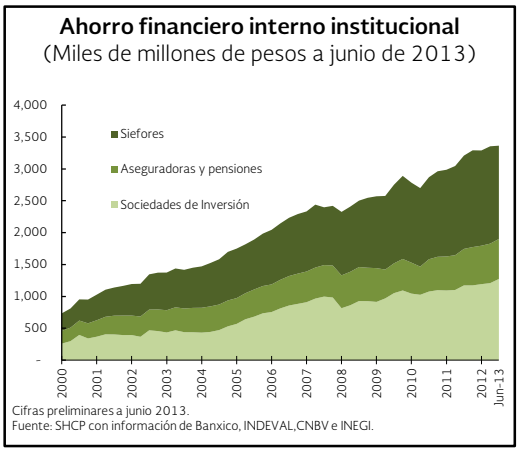
El Ahorro Financiero Interno[5] se situó en 9.7 billones de pesos al término de junio de 2013, registrando un incremento real anual de 2.2 por ciento y una participación de 61.2 por ciento del PIB, mayor en 1.8 puntos porcentuales a la observada en el mismo mes de 2012.

[4]La emisión de los corporativos incluye: Certificado Bursátil de corto y largo plazo, Certificados de Participación Ordinaria Amortizable y Certificados de Capital de Desarrollo y Certificados Bursátiles Fiduciarios Inmobiliarios. No se considera la emisión de bancos ni papel gubernamental.
[5]El Ahorro Financiero Interno entendido como el saldo de los activos financieros y de los valores en manos de personas físicas y morales intermediados a través de entidades del sistema financiero mexicano.





El Ahorro Financiero Interno Institucional[6] (AFII) registró un crecimiento real anual de 4.9 por ciento a junio de 2013, impulsado principalmente por el incremento en los flujos del ahorro depositado en las sociedades de inversión, aseguradoras y fondos de pensiones, al contribuir con el 65 y 34.8 por ciento, respectivamente, del incremento registrado por dicho agregado en los últimos doce meses.



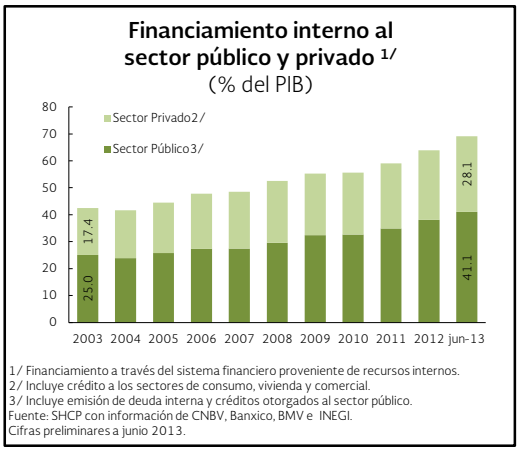
Por su parte, el Financiamiento Interno Total al Sector Privado[7] ascendió a 4.4 billones de pesos a junio de 2013, cifra superior en 8.3 por ciento real anual y equivalente a 28.1 por

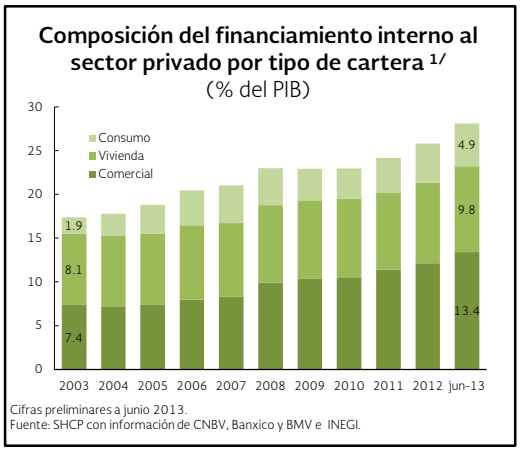
[6]El Ahorro Financiero Interno Institucional comprende activos de Sociedades de Inversión, Instituciones de Seguros y Pensiones y SAR.

[7]Se refiere al financiamiento otorgado a través del sistema financiero proveniente de recursos internos e incluye: cartera total para los segmentos comercial, consumo y vivienda de la banca múltiple, Banca de Desarrollo, SOFOLEs, SOFOLEs transformadas en SOFOMEs nuevas SOFOMEs, arrendadoras, empresas de factoraje, almacenadoras, uniones de crédito, mercado de deuda, entidades de ahorro y crédito popular, FOVISSSTE, INFONAVIT e INFONACOT.

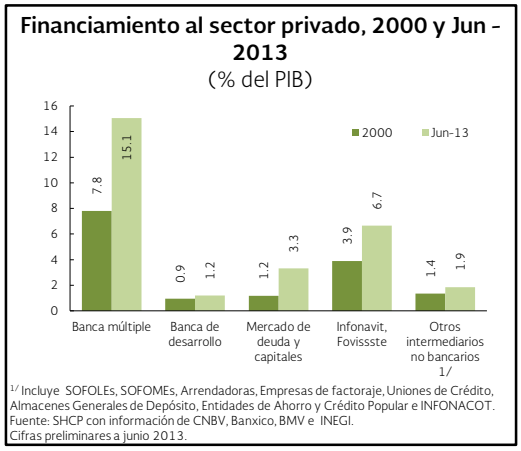
ciento del PIB, lo que significó un incremento de 2.3 puntos porcentuales en comparación con lo registrado en junio de 2012.

Al cierre de junio de 2013, el financiamiento canalizado a la actividad comercial e infraestructura mostró un crecimiento real anual de 10.6 por ciento. Asimismo, el financiamiento destinado al consumo y la vivienda aumentó 12.8 y 3.2 por ciento real anual, respectivamente.





Los recursos provenientes de la banca comercial representaron 53.6 por ciento del financiamiento al sector privado y alcanzaron 15.1 por ciento del PIB al final del primer semestre de 2013; en segundo lugar se ubicó el INFONAVIT y FOVISSSTE con 6.7 por ciento del PIB y en tercera posición el mercado de deuda y capitales con 3.3 por ciento del PIB.

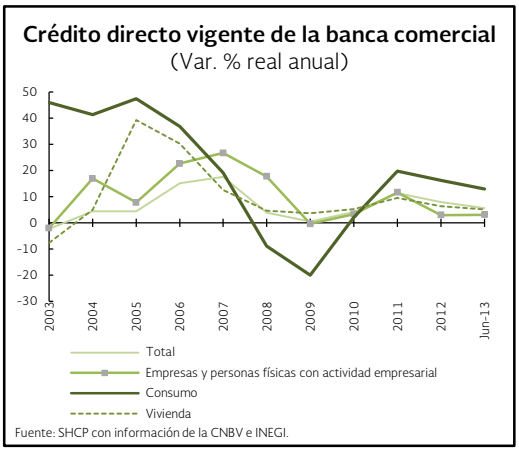


El crédito total canalizado por la banca comercial registró un incremento real anual de 6.2 por ciento, al ubicarse en 2.9 billones de pesos al cierre de junio de 2013. Este comportamiento es

resultado principalmente de la mayor demanda de recursos crediticios en el sector de consumo.

A junio de 2013, la cartera vigente comercial y de infraestructura mostró un crecimiento real anual de 2.7 por ciento, y la correspondiente al consumo se incrementó en 12.2 por ciento real anual. Esta última ha mostrado un crecimiento positivo, en términos reales, desde diciembre de 2010. Por su parte, la cartera de crédito vigente a las entidades gubernamentales y a la vivienda crecieron 2.4 y 5.2 por ciento, en términos reales, en ese orden.

Por su parte, a junio de 2013 la cartera de crédito total de la banca comercial al sector privado ascendió a 2.4 billones de pesos, cifra superior en 6.2 por ciento real anual y fue equivalente al 14.9 por ciento del PIB al segundo trimestre de 2013, mayor en 0.9 puntos porcentuales a lo observado en el mismo mes del año anterior.



En cuanto a la cartera vencida de la banca comercial, a junio de 2013 se ubicó en 85.8 mmp y presentó un incremento de 27.8 por ciento real respecto al mismo mes de 2012. El 36.5 por ciento de la cartera vencida se concentró en la cartera destinada a empresas, el 42.5 por ciento en consumo, 20.7 por ciento en vivienda, y 0.3 por ciento corresponde a entidades gubernamentales y financieras.

A junio de 2013, el índice de capitalización de la banca comercial se ubicó en 16.2 por ciento, superior al mínimo requerido por el estándar internacional. El índice de morosidad, que expresa la relación de la cartera vencida con respecto a la cartera total, alcanzó un nivel de 3.0 por ciento, y el índice de cobertura, que determina las estimaciones preventivas para riesgos crediticios en la cartera de crédito con relación a la cartera vencida, alcanzó un nivel de 174.3 por ciento.

3.7. Banca de Desarrollo, Sistema de Pensiones y sector asegurador

3.7.1 Banca de Desarrollo

Uno de los retos más importantes para la presente Administración es hacer de la Banca de Desarrollo una herramienta de política económica que le permita consolidarse como un pilar fundamental para promover el desarrollo nacional, resolver problemas de acceso a los servicios financieros y mejorar las condiciones para aquellos sectores prioritarios donde se tiene acceso limitado al financiamiento, buscando crear una palanca real de crecimiento económico, una fuente eficaz de productividad y mayor democratización del financiamiento.

El crédito impulsado es fundamental para que la Banca de Desarrollo sea un instrumento de innovación y creatividad y que aunado con los intermediarios financieros del sector privado, propicie mercados donde no los hay, induzca la competencia y colabore para lograr que el crédito se convierta en un instrumento accesible, barato y promotor del desarrollo nacional.

Durante el periodo de enero a junio de 2013, la Banca de Desarrollo en su conjunto ha otorgado crédito y garantías al sector privado por 494.3 mmp, de los cuales 326.7 mmp se dirigieron a la actividad empresarial; 63.4 mmp para actividades orientadas a la exportación; 78.4 mmp para el desarrollo de actividades agropecuarias y los 25.9 mmp restantes para apoyo a la infraestructura, la vivienda y otros servicios.

Lo anterior, permitió que el saldo de crédito directo e impulsado a junio ascendiera a 864.9 mmp, 6.8 por ciento real mayor que el mismo mes del año anterior y representa un avance del 86 por ciento en la meta anual de 1 billón de pesos. Del saldo total 556.0 mmp, es decir el 64.3 por ciento fueron canalizados a través de crédito directo y el 35.7 por ciento restante, 308.9 mmp, fueron a través del crédito impulsado, esto es principalmente, el crédito respaldado con la garantía sin fondeo que la Banca de Desarrollo otorga a los Intermediarios Financieros Privados para la atención de sus sectores estratégicos.

En este sentido, a junio de 2013 el saldo de crédito directo e impulsado al sector empresarial atendido por NAFIN y BANCOMEXT ascendió a 300 mmp, monto superior en 8.5 por ciento reales respecto a junio de 2012, con lo que se logró apoyar a más de 1.1 millones de micro, pequeñas y medianas empresas.

En apoyo al sector de infraestructura, BANOBRAS alcanzó un saldo de crédito directo e impulsado por 244.3 mmp, lo cual representa un incremento real de 16.5 por ciento respecto al mismo periodo del año anterior, atendiendo en su cartera a un total de 625 municipios de los cuales 206 son considerados con alto y muy alto grado de marginación. Asimismo, destacan 72.1 mmp de financiamiento a proyectos con fuente de pago propia, 43.2 mmp se dirigieron a proyectos carreteros, 11.4 mmp a proyectos energéticos y 3.5 mmp al desarrollo de plantas de tratamiento de aguas residuales, entre otros sectores.

El saldo de crédito directo e impulsado en el sector rural, atendido por FIRA y Financiera Rural ascendió a 90.3 mmp, monto muy similar al logrado en el mismo mes del año inmediato anterior, apoyando a más de 607 mil productores rurales de los cuales el 90.8 por ciento corresponden a productores de bajos ingresos.

En el sector vivienda, el saldo de crédito directo e impulsado de la SHF en forma conjunta con FOVI ascendió a 210.0 mmp, monto similar al mismo periodo de 2012 en términos reales. Cabe destacar que para mitigar riesgos financieros en este sector, se están implementando nuevos programas de garantías que pretenden estimular la participación de la banca comercial en el financiamiento a los desarrolladores de vivienda, tal es el caso del Programa Garantía SHF a la construcción de vivienda (GSC).

3.7.2 Sistema de Pensiones y de seguros

Sistema de Pensiones

Durante 2013 se ha continuado con las mejoras al Sistema de Pensiones a través de: i) el fortalecimiento del Sistema de Ahorro para el Retiro (SAR), y ii) la consolidación de los sistemas reformados de reparto a cuentas individuales con portabilidad.

En lo relativo al fortalecimiento del SAR, se han realizado las acciones para obtener mayores rendimientos para los recursos de los trabajadores mediante la flexibilización gradual del régimen de inversión de las Sociedades de Inversión Especializadas de Fondos para el Retiro (SIEFOREs) con lo cual se amplían las alternativas de inversión de los recursos de las cuentas individuales y se diversifican las carteras de activos ajustándose de mejor manera a los diferentes perfiles de riesgos del trabajador.

Como resultado de las reformas y modificaciones administrativas, así como de las aportaciones y los rendimientos de las cuentas, al cierre de julio de 2013 los activos administrados por las AFOREs alcanzaron 12.6 por ciento del PIB. Asimismo, las plusvalías acumuladas en los últimos 12 meses ascienden a 28.6 mmp y representaron el 1.5 por ciento de los activos netos de las SIEFOREs en términos absolutos.

Al cierre de julio de 2013 las carteras de inversión de las SIEFOREs Básicas se encuentran diversificadas para enfrentar adecuadamente los riesgos y buscar mayores rendimientos: las inversiones en valores gubernamentales representan 50.5 por ciento del total, el porcentaje de inversiones en instrumentos de deuda privada nacional es de 18.1 por ciento, 17.7 por ciento se encuentra invertido en instrumentos internacionales, 9.6 por ciento en instrumentos de renta variable nacional y 4.1 por ciento en instrumentos estructurados.

La flexibilización gradual del régimen de inversión de las SIEFOREs ofrece diversas opciones para que los inversionistas institucionales canalicen inversión a proyectos productivos en el sector privado, contribuyendo así a la profundización de los mercados financieros. En particular, se han ampliado las alternativas a través de las CKDs y las FIBRAs, así como del impulso al mercado de Ofertas Públicas Iniciales (OPI) y las mercancías.

Con información reportada en el informe trimestral al H. Congreso de la Unión sobre la situación del SAR, las inversiones totales de las SIEFOREs al sector privado en México ascendieron a 640.7 mmp. Al cierre del primer semestre de 2013, se ha destinado un monto equivalente a 340.5 mmp a proyectos productivos públicos y privados a través del mercado de deuda privada de largo plazo (2.2 por ciento del PIB). Adicionalmente, se han destinado 82.9 mmp a proyectos productivos nacionales a través de instrumentos estructurados (0.5 por ciento del PIB), de los que 65.0 mmp corresponden a CKDs. Asimismo, destaca el financiamiento a paraestatales (0.5 por ciento del PIB), al sector vivienda (0.4 por ciento del PIB) y al sector carretero (0.3 por ciento del PIB), con lo que las SIEFOREs se han consolidado como inversionistas institucionales con capacidad para favorecer el desarrollo y bienestar a nivel local, estatal y nacional.

La diversificación de las carteras ha permitido que el rendimiento histórico real anual promedio del sistema desde su creación hasta julio de 2013 sea 6.27 por ciento.

Es importante señalar que las minusvalías que se observaron durante los meses de mayo y junio de 2013 derivadas principalmente del incremento de las tasas de interés de largo plazo, descritas en la Sección 3.6, no representan una afectación permanente en el saldo de las cuentas individuales de los trabajadores ya que se disiparán en el largo plazo. Lo anterior en virtud de que aunque bajo la Ley del SAR (LSAR) los portafolios se valúan diariamente, la expectativa de su rendimiento debe medirse a lo largo del horizonte de inversión y no en variaciones de corto plazo.

Un evento relevante en el ámbito del SAR, fue la fusión que se dio entre la Administradora de Fondos para el Retiro (AFORE) Bancomer y la AFORE XXI Banorte, el 8 de marzo de 2013. Esta fusión se dio bajo la autorización de la Junta de Gobierno tripartita de la Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro (CONSAR) y la resolución favorable de la Comisión Federal de Competencia. Con ella, AFORE XXI Banorte se posicionó como la AFORE más grande del SAR, tanto por el monto de recursos pensionarios bajo su administración con 525 mmp, como por el número de cuentas administradas con 17.5 millones a julio de 2013. Al fusionarse, AFORE XXI Banorte redujo su comisión aprobada de 1.24 a 1.1 por ciento para el resto del año 2013, en beneficio de sus afiliados, que representan el 35 por ciento del total del sistema.

El proceso de fusión se llevó a cabo bajo la supervisión financiera y operativa de la CONSAR, a fin de asegurar y vigilar que las carteras de inversión se consolidaran correctamente para cada tipo de SIEFORE Básica y para cada tipo de SIEFORE Adicional. También se verificó el cumplimiento cabal de las reglas de capitalización a que debe apegarse la nueva administradora, así como las reglas de inversión establecidas, tanto en la LSAR como en la regulación secundaria.

Los sistemas basados en cuentas individuales otorgan las pensiones a los trabajadores, principalmente a través de rentas vitalicias. Desde la creación del sistema de subastas electrónicas (Sistema Administrador de Ofertas y Resoluciones) se han otorgado un total 74,254, un promedio de 16,607 por año. Del total de rentas vitalicias otorgadas, 63,479 corresponden a pensiones al amparo de la Ley del Seguro Social, y 10,775 a pensiones otorgadas al amparo de la nueva Ley del ISSSTE. En 2013, se han otorgado 8,921 rentas vitalicias hasta el mes de julio. Se espera que este mercado crezca significativamente en los próximos años, a medida que los trabajadores con cuenta individual, inicien sus etapas de retiro.

Con respecto a la consolidación de los sistemas reformados de reparto a cuentas individuales con portabilidad, durante el año 2013 se han efectuado diversas acciones para dar viabilidad operativa y financiera.

Como parte de la instrumentación de la Ley del ISSSTE se implementaron medidas para fortalecer el ahorro solidario entre los trabajadores. Al cierre del segundo trimestre de 2013

se registraron 249,480 cuentas de trabajadores cotizantes al ISSSTE con ahorro solidario, tanto administradas por el Fondo Nacional de Pensiones de los Trabajadores al Servicio del Estado (PENSIONISSSTE) como por las demás AFOREs privadas, siendo el promedio de dicho ahorro de 19,391 pesos por cuenta. Este ahorro se verá incrementado en los próximos años y permitirá que al momento de su retiro el trabajador reciba una pensión de mayor cuantía.

Por otro lado, se realizó el proceso anual de acreditación de Bonos de Pensión del ISSSTE a los trabajadores de reingreso al sector público, a través del cual se acreditaron 486 bonos correspondientes a 55.1 millones de Unidades de Inversión (UDIs), en los términos del artículo Décimo Sexto Transitorio del Decreto por el que se expide la Ley de ese Instituto.

Asimismo, el 30 de abril de 2013, para atender la problemática derivada de las solicitudes de revisión y ajuste del cálculo del Bono de Pensión presentadas por Trabajadores que optaron por el Régimen de Cuentas Individuales de la Ley del ISSSTE, se realizó la acreditación en las cuentas individuales de los trabajadores de 206 bonos correspondientes a 32.6 millones de UDIs.

En seguimiento a la suscripción del "Convenio para la transferencia de las cuotas y aportaciones de los seguros de riesgos de trabajo e invalidez y vida de los trabajadores sujetos al régimen previsto por el artículo Décimo Transitorio del Decreto por el que se expide la Ley del ISSSTE", el ISSSTE transfirió al Gobierno Federal 19.8 mmp correspondientes a las cuotas y aportaciones recaudadas entre el 1° de enero de 2008 y el 31 de diciembre de 2012.

En cumplimiento al "Acuerdo por el que se expiden las disposiciones de carácter general para la entrega de los recursos de la subcuenta de vivienda 97, a los trabajadores pensionados a los que se refiere el artículo octavo transitorio vigente de la Ley del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores", publicado en el Diario Oficial de la Federación (DOF) el 9 de julio de 2012, la SHCP en coordinación con el INFONAVIT entregó recursos equivalentes a 9.1 mmp, beneficiando así a 674,698 trabajadores pensionados, quienes recibieron en automático, el ahorro de vivienda en la misma cuenta bancaria en la que reciben su pensión o en la cuenta bancaria notificada al INFONAVIT.

Seguro Catastrófico del FONDEN

Como parte de la estrategia para proteger las finanzas públicas ante riesgos del entorno macroeconómico, en el mes de julio de 2013, el Gobierno Federal renovó por tercer año consecutivo el seguro catastrófico del Fondo de Desastres Naturales (FONDEN). En esta ocasión se estructuró una estrategia de aseguramiento que brinda protección por cada evento que supere un nivel mínimo de daño establecido en 350 millones de pesos, y hasta una suma asegurada de 5 mmp. De esta forma, el FONDEN absorbe los costos de eventos catastróficos que no superen el nivel mínimo. Con esta renovación, se obtuvo un ahorro de 9.1 por ciento con respecto a la póliza adquirida en 2012.

Seguro obligatorio de responsabilidad civil para automóviles

El 31 de mayo de 2013, se publicó en el DOF el Decreto que reforma y adiciona diversas disposiciones a la Ley de Caminos, Puentes y Autotransporte Federal que hará obligatoria la contratación de un seguro contra daños a terceros, para los automóviles que circulen en carretas federales. En este sentido, la SHCP está trabajando en coordinación con la Comisión Nacional de Seguros y Fianzas y el sector asegurador a través de la Asociación Mexicana de Instituciones de Seguros en la definición de las disposiciones administrativas que fijen los términos del contrato de seguro, así como en los aspectos técnicos para la definición de los niveles adecuados de cobertura.

Programa Seguro de Vida para Jefas de Familia

En el contexto de las 13 decisiones presidenciales de este gobierno, se creó el Programa de Seguro de Vida para Jefas de Familia, cuyas reglas de operación fueron publicadas el 1° de marzo y cuenta con un presupuesto de 400 millones de pesos que será creciente en los próximos años. Este programa busca disminuir la condición de vulnerabilidad que enfrentan los hijos e hijas de hasta 23 años de edad en hogares con jefatura femenina en condición de pobreza ante el fallecimiento de sus madres.

Los recursos del programa serán administrados por la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL) a través de un Fideicomiso. En ese sentido, la SHCP, a través de las Subsecretarías de Egresos y del Ramo y la Procuraduría Fiscal de la Federación, propusieron que el Ejecutivo Federal emitiera un Decreto para poder garantizar la permanencia en el Fideicomiso, de los recursos que no se devenguen en el año. La propia SHCP, elaboró las propuestas de contrato de Fideicomiso y de Decreto, las cuales fueron aprobadas por la SEDESOL y la Consejería Jurídica.

Seguro Agropecuario

En materia de aseguramiento agropecuario, para complementar las acciones del Seguro Agropecuario, se trabajó conjuntamente con SAGARPA y Agroasemex en un esquema de Seguro para la Reincorporación a la Actividad Productiva, el cual promueve el cambio hacia cultivos con mayor viabilidad productiva conforme a las características regionales –Reconversión de Cultivos- y la protección de la disponibilidad de pastizales para el ganado. El esquema agrícola protege a productores que requieren el aseguramiento de sus inversiones más un concepto de costo para la reconversión de cultivos en los municipios de Ahome y El Fuerte, en el estado de Sinaloa. El esquema pecuario apoya al Seguro de Daños con Base en la Afectación de los pastizales en los estados de Coahuila, Nuevo León, Campeche, Quintana Roo, Sonora, Tamaulipas y Yucatán.

3.8. Principales reformas a la regulación financiera

3.8.1 Impulso a la formalización de las sociedades cooperativas de ahorro y préstamo

El 4 de enero de 2013 se publicó en el DOF la reforma a la Ley para Regular las Actividades de las Sociedades Cooperativas de Ahorro y Préstamo. La reforma amplió el plazo hasta el 31 de marzo de 2014 para que las sociedades cooperativas de ahorro y préstamo, soliciten a la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, su autorización para operar. Los objetivos de la reforma fueron:

- Incrementar la oferta de servicios financieros formales a usuarios sin acceso a dichos servicios.
- Fortalecer la certeza jurídica y protección del ahorro de los socios de las sociedades cooperativas de ahorro y préstamo.

La entrada de estos nuevos participantes en el sistema financiero incrementa la cobertura y profundidad del sistema financiero, al mismo tiempo que permite que un mayor número de ahorradores cuente con un seguro de depósitos. Asimismo, la participación de nuevos intermediarios financieros fortalece la competencia, lo que incrementa la oferta de servicios financieros y mejora la calidad y términos de los mismos.

3.8.2 Pensiones

Durante el último año se realizaron avances importantes en el sector de las pensiones a través de la actualización de la regulación secundaria, principalmente del sistema de ahorro para el retiro, destacando las siguientes:

- En 2012 y 2013, se publicaron regularmente diversas circulares modificatorias de la Circular Única de Seguros, con el objeto de dar a conocer la actualización de la tasa de referencia que deben emplear las personas y entidades relacionadas con la contratación de las rentas vitalicias y de Seguros de Sobrevivencia previstos tanto en la Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro como en las Metodologías de Cálculo de los Montos Constitutivos de los Seguros de Pensiones derivados de la Ley del Seguro Social y de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado.
- El 17 de enero de 2013, se publicó en el DOF la Convocatoria dirigida a las administradoras de fondos para el retiro interesadas en fungir como prestadoras de servicio para llevar el registro y control de los recursos de cuentas individuales pendientes de ser asignadas y cuentas individuales inactivas, en términos del artículo 76, de la Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro. Al efecto, el 1 de febrero de 2013 se transfirieron a la Prestadora de Servicios (operada por XXI-Banorte) 165,422 cuentas cuyos recursos de retiro, cesantía y vejez ascendieron a 1.4 mmp.

- El 4 de junio y 24 de julio de 2013 se publicaron en el DOF modificaciones a las Disposiciones de carácter general que establecen el régimen de inversión al que deberán sujetarse las sociedades de inversión especializadas de fondos para el retiro, destacando la incorporación de Corea del Sur, Singapur, Colombia y Perú como países elegibles para inversiones y el establecimiento de escenarios de riesgos difíciles o estresados por parte del Comité de Análisis de Riesgos, para el cálculo de la medida global de control de riesgos de las SIEFOREs, prevista en la normatividad.

- En mayo de 2013 el Ejecutivo Federal presentó al Poder Legislativo, y se encuentra en análisis, la Reforma Financiera que incluye reformas a la Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro en materia de sanciones e inversión extranjera, siendo los principales aspectos los siguientes:

    - Se incorpora la reincidencia para determinar el incremento o agravamiento en la imposición de multas y como causal de improcedencia de los Programas de corrección, lo cual no está considerada en las disposiciones vigentes.

    - Se establece el capital contable como referencia para el monto máximo de las sanciones; actualmente la referencia se hace al capital pagado y a las reservas de capital.

    - Se establecen multas más severas en procesos que afectan los intereses de los trabajadores, ya sea incrementando el monto mínimo, el máximo o ambos.

    - Se establecen excepciones a la prohibición a la participación accionaria de gobiernos extranjeros en AFOREs.

3.8.3 Sectores asegurador y afianzador

El 4 de abril de este año, el Presidente de la República, Lic. Enrique Peña Nieto, promulgó la nueva Ley de Instituciones de Seguros y de Fianzas. La nueva Ley establece un marco prudencial moderno que conlleva un empleo más eficiente del capital, induce mayor competencia y eficiencia en los mercados, y fortalece la confianza de los usuarios al estimular una mejor conducta de mercado de parte de las entidades.

Asimismo, la Ley de Instituciones de Seguros y de Fianzas contribuye también al desarrollo de los sectores asegurador y afianzador, sentando las bases para una mayor inclusión financiera que permita que un número mayor de mexicanos puedan acceder a este tipo de servicios financieros. Tiene como objetivos generales:

- Actualizar el régimen prudencial en materia aseguradora y afianzadora conforme a estándares y mejores prácticas internacionales (Solvencia II), en línea con el compromiso de los miembros del G-20 de modernizar los marcos de regulación financiera. En este sentido, se busca fortalecer tres aspectos:

- Requerimientos de solvencia: Requerimientos de capital y reservas técnicas más precisos, que toman en consideración todos los riesgos en que incurre cada entidad.
- Gobierno corporativo: Fortalecimiento de las prácticas de gobierno corporativo y de administración de riesgos.
- Transparencia: Mayor transparencia y revelación de información hacia los participantes del mercado.

- Elevar la eficiencia y competitividad del mercado de garantías financieras, con la introducción del seguro de caución.
- Completar la homologación del marco legal en materia de seguros y fianzas con la Ley de Instituciones de Crédito y la Ley del Mercado de Valores.
- Sentar las bases para una mayor inclusión financiera que permitirá que más mexicanos puedan acceder a este tipo de servicios financieros.

Por otra parte, el 29 de marzo de 2013 se publicó en el DOF, el Acuerdo por el que se determina el capital mínimo pagado con el que deberán contar las instituciones de seguros por cada operación o ramo autorizado y el Acuerdo por el que se determina el capital mínimo pagado con el que deberán contar las instituciones de fianzas por cada ramo que tengan autorizado. Su objetivo es establecer el monto mínimo de capital pagado, expresado en UDIs, que deben mantener las instituciones de seguros y las instituciones de fianzas por cada operación y ramo.

Asimismo, como una muestra de confianza que los inversionistas tienen en nuestro país, en el sistema financiero en general y en particular en los sectores de seguros y fianzas, el 10 de abril de 2013, se concretó la participación de ACE Group Holding Inc en el capital social de Fianzas Monterrey y Aba Seguros.

El 8 de febrero de 2013, se publicó el Acuerdo por el que la SHCP emite las Reglas de Operación de los Programas del Subsidio a la Prima del Seguro Agropecuario y de Apoyo a los Fondos de Aseguramiento Agropecuario. Las reglas buscan establecer los procedimientos que permitan la ejecución oportuna y eficiente de los programas para contribuir al desarrollo del seguro y a la administración integral de riesgos en el sector agropecuario.

En esta misma fecha, se publicó el Acuerdo por el que la SHCP emite las Reglas de Operación del Programa del Seguro para Contingencias Climatológicas, las cuales permiten la ejecución del programa para contribuir al desarrollo de la administración integral de riesgos, así como al aseguramiento en estados y municipios.

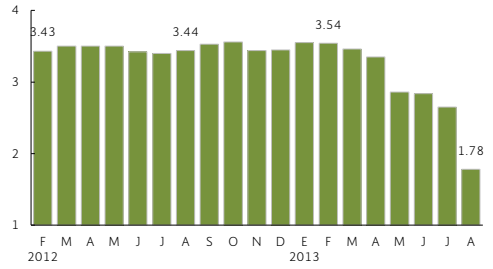
3.9. Crecimiento esperado para 2013

Durante 2013, el entorno externo se deterioró dada la desaceleración económica global y la elevada volatilidad en los mercados financieros internacionales, particularmente a partir de mayo. Algunos de los riesgos previstos en los CGPE-2013 se materializaron como el menor dinamismo de la economía estadounidense o la persistencia de problemas de confianza asociados a la situación fiscal de algunos países de la zona del euro.

Como se ha mencionado, el escenario económico global observado se reflejó, en primer término, en un menor dinamismo de las exportaciones no petroleras y de los sectores más relacionados con el comercio exterior. Sin embargo, en los meses recientes también se ha registrado en una desaceleración en la demanda interna. Como consecuencia, la economía mexicana se ha expandido a un ritmo menor que el anticipado. En este sentido, se han realizado ajustes en las proyecciones de crecimiento del PIB para 2013 de los principales analistas y del Gobierno Federal respecto de las que prevalecían en diciembre de 2012. Se estima que durante 2013 el PIB de México registrará un crecimiento real de 1.8 por ciento. Por otro lado, se prevé que las exportaciones de bienes y servicios aumentarán a una tasa anual de 2.6 por ciento en términos reales, debido al desempeño esperado para la economía mundial, y particularmente para la producción industrial de Estados Unidos. Asimismo, se proyecta que el consumo y la inversión se incrementen a tasas anuales de 2.3 y 0.6 por ciento, respectivamente.

Dado el entorno internacional, estas previsiones están sujetas a algunos riesgos relevantes. Dentro de estos destacan los relacionados con un menor dinamismo de la economía estadounidense respecto al esperado, y con una mayor volatilidad de los mercados financieros internacionales como reacción a cambios en la política económica de Estados Unidos o a un recrudecimiento de los problemas financieros y fiscales en algunos países emergentes y de la zona del euro.

Expectativa de crecimiento para 2013 del sector privado
(Variación real anual)



Fuente: Banxico. Encuesta sobre las Expectativas de los Especialistas en Economía del Sector Privado. Agosto de 2013.

Consumo e Inversión, 2008-2013
(Variación real anual)

Fuente: INEGI.

Se calcula que en 2013 la cuenta corriente de la balanza de pagos registrará un déficit de 19.1 mmd, equivalente a 1.5 por ciento del PIB. Este déficit estaría financiado en su totalidad por un ingreso de IED históricamente elevado, que se estima en más de 35 mmd. Asimismo, se anticipa que los ingresos por remesas familiares se ubicarán alrededor de los 21 mmd.

Oferta y demanda agregadas, 2013
(CGPE 2013 vs. cierre esperado)

	Variación Real Anual		Contribución al Crecimiento	
	CGPE 2013	Cierre	CGPE 2013	Cierre
Oferta	4.1	2.1	5.5	2.8
PIB	3.5	1.8	3.5	1.8
Importaciones	5.7	3.1	2.0	1.0
Demanda	4.1	2.1	5.5	2.8
Consumo	3.4	2.3	2.7	1.8
Formación de Capital[1/]	6.0	0.6	1.4	0.1
Exportaciones	4.1	2.6	1.4	0.9

[1/] No incluye variación de existencias.

3.10. Finanzas públicas

La proyección de las finanzas públicas para el cierre de 2013 considera la evolución observada de los diferentes agregados durante el periodo enero-julio y la actualización de algunos supuestos que se utilizaron para elaborar el Paquete Económico de 2013:

- El pronóstico del crecimiento real del PIB se revisó de 3.5 por ciento a 1.8 por ciento.
- Se consideró un promedio anual para el precio de la mezcla mexicana de exportación de petróleo de 98.0 dpb, mayor al precio de 86.0 dpb con el que se elaboró la Ley de Ingresos de la Federación para 2013 (LIF2013). El cálculo de este precio toma en cuenta el valor del mismo observado en enero-julio de 2013 que se ubica en 100.6 dpb.
- La plataforma de producción de crudo se redujo de 2,550 mbd previstos originalmente a 2,530 mbd estimados para el cierre del año.
- El promedio anual del tipo de cambio se revisó a 12.7 pesos por dólar, en lugar de 12.9 pesos por dólar previstos. El promedio observado hasta julio se ubicó en 12.6 pesos por dólar.

- La tasa de interés promedio anual se estima en 3.9 por ciento (Cetes 28 días) en lugar de 4.6 por ciento previsto originalmente. El promedio observado hasta julio se ubicó en 3.9 por ciento.
- Se actualizaron las estimaciones de los adeudos fiscales de ejercicios anteriores (Adefas) con los diferimientos de pagos efectivamente registrados al cierre de 2012, así como las participaciones a las entidades federativas.

Como resultado de lo observado en las finanzas públicas en el periodo enero-julio y del marco macroeconómico descrito, se estima que los ingresos petroleros y los tributarios, en conjunto, registren un faltante de 65.5 mmp respecto a los estimados en la LIF2013, el cual no será posible compensar con los mayores ingresos no tributarios que se estima obtener. Con ello, conforme a lo establecido en la LFPRH, el Ejecutivo Federal estaría obligado a realizar un recorte al gasto para alcanzar la meta de equilibrio presupuestario. Sin embargo, con el objetivo de no realizar una reducción al gasto público que provoque un menor desempeño de la actividad económica y en el marco del Programa de Aceleración del Crecimiento (Ver recuadro), se solicitará al H. Congreso de la Unión que apruebe, de manera excepcional, un déficit presupuestario para 2013 sin incluir la inversión de PEMEX por 65.3 mmp, equivalente a 0.4 por ciento del PIB e inferior en 0.2 puntos del PIB al registrado en 2012. Este nivel de déficit es congruente con la brecha entre el PIB potencial de la economía mexicana y el PIB estimado para 2013. En contraste con lo estimado en los CGPE-2013, la perspectiva revisada de crecimiento del PIB para 2013 implica que la brecha de producto no se ha cerrado; incluso se estima que sea más grande que la observada en 2012 (Ver recuadro en la Sección 4.1.3).

Programa de Aceleración del Crecimiento

Con motivo de la desaceleración que ha mostrado la economía mexicana en la primera mitad del 2013, el Gobierno de la República instrumentará un Programa de Aceleración del Crecimiento para estimular a la economía y sentar las bases para una rápida convergencia a un mayor nivel de crecimiento sostenido e incluyente. La hacienda pública actual tiene el espacio y la flexibilidad necesaria para implementar las medidas contracíclicas que se requieren para estimular a la economía. El Programa de Aceleración del Crecimiento consta de cuatro elementos:

Impulso Contracíclico: Debido a la menor actividad económica en 2013, se espera un faltante de ingresos tributarios y petroleros por 65.5 mmp. De acuerdo con la LFPRH, el gasto debería ser ajustado a la baja. Sin embargo, en un año con desaceleración económica esta acción resultaría contraproducente. Debido a esta situación, se plantea solicitar de manera excepcional al H. Congreso de la Unión un déficit de 0.4 por ciento del PIB para 2013, para así evitar afectar el gasto público, los niveles de inversión pública y los programas de gobierno. Para los años siguientes, se plantean déficit transitorios y decrecientes (ver Sección 4.2), debido a que la desaceleración ha provocado que el producto de la economía se encuentre debajo de su potencial.

Aceleración del Gasto Público: El programa contempla medidas inmediatas para reasignar y agilizar gasto por 10 mmp, al igual que diversas acciones conjuntas con los gobiernos de las entidades federativas. Concretamente, se plantea:

- La celebración de convenios con las entidades federativas para expeditar la ejecución del gasto en materia de inversión.
- La entrega acelerada de 2.5 mmp de recursos del FONDEN.
- La creación de fondos de pavimentación y equipamiento hospitalario para las entidades federativas, con 5 y 2.5 mmp, respectivamente, provenientes del Ramo 23.

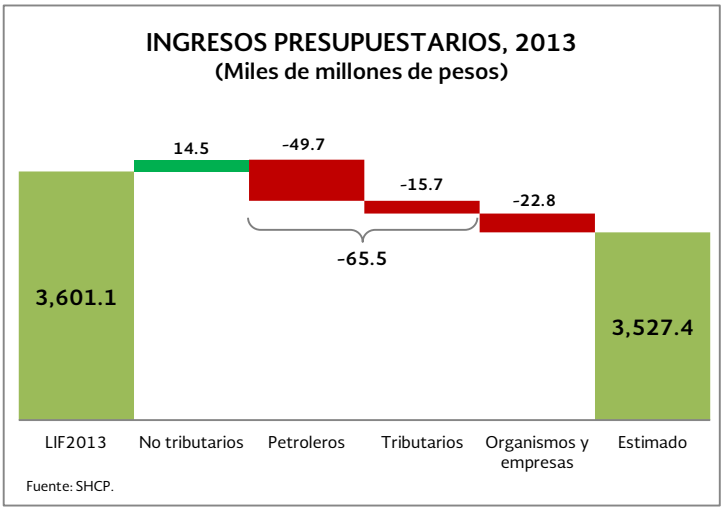
Financiamiento al Crecimiento: La Banca de Desarrollo tiene la capacidad para potenciar recursos fiscales a través de garantías y subsidios ligados al crédito y así incrementar el estímulo a la actividad económica de hogares, empresas y gobiernos locales. Los programas propuestos se basan en proyectos que ya han sido probados y que tienen la capacidad operativa y de gestión para iniciar su implementación durante este ejercicio fiscal. De los recursos del programa, hasta 2 mmp provendrían de reasignaciones presupuestales e induciendo financiamiento con un factor de 5 a 1. El programa está constituido por tres partes:

- Fomento a Hogares: se destinará 7 por ciento del crédito inducido adicional a programas de apoyo para la adquisición de bienes durables con ahorro energético.
- Fomento a Empresas y Productores Agrícolas: 75 por ciento del crédito inducido será canalizado a proveer garantías a PYMES y para subsidios productivos.
- Fomento a Gobiernos Locales: 18 por ciento del crédito inducido se destinará para apoyar a los gobiernos locales a sustituir el parque vehicular de transporte público y cambiar las luminarias públicas.

Vivienda y otras medidas: Se proponen medidas complementarias que incentiven el consumo y el crédito de las personas para ayudar a reactivar el crecimiento económico. Las medidas contempladas son:

- La reasignación de 1 mmp para apoyar al sector vivienda con subsidios y garantías a la SHF.
- Ampliación de la línea de crédito sindicada de SHF y NAFIN de 6 a 18 mmp.
- Medidas para apoyar al consumo como rifas para cancelación del saldo en INFONACOT y créditos para consumo de bienes durables.

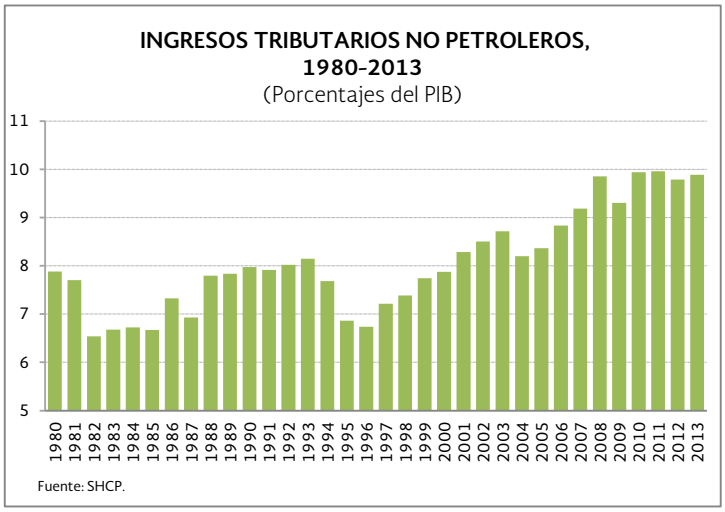
En 2013, se estima que los ingresos presupuestarios se ubiquen en 3,527.4 mmp, monto inferior en 73.7 mmp respecto a lo previsto en la LIF2013. Esta caída se compone de las siguientes diferencias: la reducción de los ingresos petroleros por 49.7 mmp, de los ingresos tributarios no petroleros por 15.7 mmp y de los ingresos propios de las entidades de control directo distintas de PEMEX por 22.8 mmp, y los mayores ingresos no tributarios del Gobierno Federal por 14.5 mmp.



En términos relativos, se estima que los ingresos petroleros serán menores en 2.5 por ciento real con respecto a lo observado en 2012. Ello como resultado de los efectos negativos asociados al menor precio del petróleo, a una menor producción de crudo y de gas natural, y a un tipo de cambio más apreciado, los cuales se compensarán parcialmente por los efectos positivos asociados a un mayor precio del gas natural.

Con relación al comportamiento de los ingresos petroleros durante 2013 respecto a lo aprobado en la LIF2013 la reducción se explica por: la menor plataforma de producción respecto a la prevista; la apreciación del tipo de cambio, así como el mayor valor de las importaciones de petrolíferos de Pemex y del traslado de recursos al consumidor por concepto de IEPS sobre gasolinas y diesel. A pesar de que estos serán menores a los estimados, los derechos por hidrocarburos con fin específico generarán excedentes por 7.4 mmp, de los cuales 79 por ciento corresponde al derecho extraordinario sobre exportación de petróleo crudo (DEEP), el cual se destina en su totalidad a las entidades federativas a través del Fondo de Estabilización de los Ingresos de la Entidades Federativas (FEIEF). Lo anterior debido a que dicho derecho que genera excedentes se obtiene porque el precio estimado (de 98 dpb) será mayor al precio aprobado (de 86 dpb); en cambio, como se mencionó anteriormente, los ingresos petroleros serán menores a lo estimado debido a los factores descritos.

Se prevé que los ingresos tributarios no petroleros aumenten 2.8 por ciento en términos reales. El crecimiento moderado se explica principalmente por los siguientes factores: i) la reducción arancelaria derivada de los distintos acuerdos internacionales y la apreciación del tipo de cambio, que afectan la recaudación del impuesto a las importaciones y ii) la evolución de las ventas al menudeo y las de la ANTAD que registraron reducciones entre diciembre de 2012 y junio de 2013. Los ingresos no tributarios del Gobierno Federal serán inferiores en 45.8 por ciento real a los observados en 2012 debido a que en este año se estima registrar menores ingresos no recurrentes.



Durante 2013, la política de gasto público se orienta, principalmente, a privilegiar la asignación de recursos a rubros como la seguridad social, la educación y la ciencia y la tecnología. Asimismo, refleja el compromiso de incrementar la eficiencia del gasto corriente y destinar mayores recursos al gasto de inversión en obras, programas y acciones de beneficio directo a la población. Así, el gasto neto total pagado del sector público para 2013 se estima en 24.0 por ciento del PIB. A su interior, se prevé que el gasto programable pagado será inferior en 4.9 por ciento al nivel real registrado en 2012, como resultado de dos elementos: i) un menor déficit presupuestario aprobado para 2013 con respecto al de 2012 y ii) debido a que en este ejercicio habrá menores erogaciones asociadas a ingresos excedentes.

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

Requerimientos financieros del sector público, 2012-2013
(% del PIB)

	2012	2013		
		Aprobado	Estimado	Diferencia
I. Déficit público tradicional	**2.6**	**2.0**	**2.4**	**0.4**
Déficit público sin inversión de Pemex	*0.6*	*0.0*	*0.4*	*0.4*
A. Ingresos presupuestarios	**22.7**	**22.1**	**21.6**	**-0.5**
Petroleros	7.6	7.6	7.3	-0.3
No petroleros	15.0	14.5	14.3	-0.1
Tributarios	9.8	10.0	9.9	-0.1
No tributarios	1.4	0.6	0.7	0.1
Organismos y empresas	3.9	3.8	3.7	-0.1
B. Gasto neto presupuestario	**25.3**	**24.1**	**24.0**	**0.0**
Programable pagado	20.0	18.6	18.7	0.1
No programable	5.3	5.5	5.4	-0.1
Costo financiero	2.0	2.1	2.1	-0.1
Participaciones	3.2	3.3	3.2	-0.1
Adefas y otros	0.2	0.1	0.1	0.0
C. Déficit no presupuestario	**0.0**	**0.0**	**0.0**	**0.0**
II. Ajustes	**0.7**	**0.4**	**0.5**	**0.1**
Requerimientos financieros por PIDIREGAS	0.1	0.1	0.1	-0.1
Requerimientos financieros del IPAB	0.1	0.1	0.1	0.0
Adecuaciones a los registros presupuestarios	0.5	0.3	0.4	0.1
Programa de deudores	0.0	0.0	0.0	0.0
Banca de desarrollo y fondos de fomento 1_/	0.0	-0.1	-0.1	0.0
III. RFSP (I+II)	**3.3**	**2.4**	**2.9**	**0.5**

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

LINEAMIENTOS DE POLÍTICA FISCAL Y PERSPECTIVAS ECONÓMICAS PARA 2014

4. LINEAMIENTOS DE POLÍTICA FISCAL Y PERSPECTIVAS ECONÓMICAS PARA 2014

4.1. Perspectivas económicas inerciales

4.1.1 Fuentes del crecimiento

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

Proyecciones para Estados Unidos, 2013-2014

(Variación trimestral anualizada)

	2013				2014				2013	2014
	I	II	III	IV	I	II	III	IV		
PIB	1.1*	2.5*	2.3	2.7	2.7	2.8	2.9	2.9	1.5	2.6
Producción Industrial	4.2*	0.6*	3.2	3.4	3.4	3.3	3.6	3.6	2.5	3.2

* Observado.

Fuente: SHCP con información de Blue Chip Economic Indicators.

La publicación Blue Chip del 10 de agosto de 2013 señala que los analistas pronostican para 2014 una expansión del PIB de Estados Unidos de 2.6 por ciento, significativamente mayor que el crecimiento de 1.5 por ciento proyectado para 2013. Asimismo, los analistas considerados en esta encuesta prevén que durante 2014 la producción industrial estadounidense aumente a una tasa anual de 3.2 por ciento, mientras que para 2013 proyectan un incremento de 2.5 por ciento. Por otro lado, el Fondo Monetario Internacional anticipa para 2014 una expansión del PIB de Estados Unidos de 2.7 por ciento, también mayor que su pronóstico para 2013 (1.7 por ciento).

Se espera que en 2014 la demanda externa de nuestro país se acelere como reflejo del mayor crecimiento esperado para la producción industrial estadounidense y por la expectativa de un mayor dinamismo de la economía global en general. De esta manera, es previsible que la producción de manufacturas y de los servicios más relacionados con el comercio exterior registre una expansión mayor que la proyectada para 2013. En cuanto a los componentes de la demanda interna, de igual manera se estima un mejor desempeño que el observado en 2013, debido a que se prevé una aceleración en la generación de empleos, un incremento elevado del crédito, un aumento en la inversión pública y una mayor confianza de los consumidores y productores. Lo anterior se traduciría en un mejor desempeño en los sectores de la construcción y los servicios menos conectados con el sector externo.

Se estima que durante 2014 el valor real del PIB de México registre un crecimiento anual de 3.9 por ciento. Cabe señalar que los analistas del sector privado encuestados por el Banco de México esperan un crecimiento similar (3.74 por ciento), de acuerdo con la encuesta de agosto de 2013.

Oferta y demanda agregadas, 2013-2014[e/]

	Variación real anual		Contribución al crecimiento	
	2013	2014	2013	2014
Oferta	2.1	5.0	2.8	6.7
PIB*	1.8	3.9	1.8	3.9
Importaciones	3.1	8.2	1.0	2.8
Demanda	2.1	5.0	2.8	6.7
Consumo	2.3	4.0	1.8	3.2
Formación de capital[1/]	0.6	5.9	0.1	1.2
Exportaciones	2.6	6.8	0.9	2.3

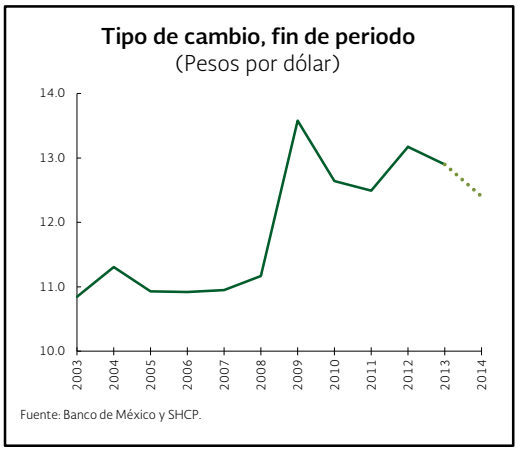
[1/] No incluye variación en existencias. [e/] Cifras estimadas.
*La estimación para 2014 considera el efecto de las reformas estructurales aprobadas y en consideración por el Poder Legislativo.

Se prevé que el valor real de las exportaciones de bienes y servicios se incremente a un ritmo anual de 6.8 por ciento. Por otro lado, se estima que la inversión y el consumo crezcan a tasas anuales de 5.9 y 4.0 por ciento, respectivamente. Asimismo, se espera que las importaciones de bienes y servicios registren un aumento anual de 8.2 por ciento.

El panorama económico para 2014 es consistente con una inflación general que se encuentre dentro del objetivo del Banco de México de 3 por ciento más un intervalo de variabilidad de un punto porcentual. Asimismo, este escenario implica un déficit de la cuenta corriente de la

balanza de pagos de 21.5 mmd, el cual sería equivalente a 1.5 por ciento del PIB. Se proyecta que el flujo de IED financiará totalmente ese déficit en cuenta corriente.

Por otro lado, se prevé que durante 2014 se incrementará el flujo de capitales hacia México. Lo anterior estará relacionado con la mejoría en las perspectivas de mediano plazo para la economía mexicana, que sería un resultado de las reformas estructurales impulsadas por el Gobierno Federal. En este sentido, se prevé una apreciación del tipo de cambio peso-dólar estadounidense con respecto al registrado en 2013. La encuesta del Banco de México, publicada el 2 de septiembre de 2013, señala que los analistas del sector privado pronostican que el tipo de cambio se ubicará en 12.7 pesos por dólar al cierre de 2013 y en 12.5 pesos por dólar a finales de 2014.



El entorno macroeconómico previsto para 2014 está sujeto a riesgos que podrían alterar las estimaciones presentadas. Dentro de los elementos que de materializarse tendrían un efecto negativo sobre la economía mexicana, se encuentran los siguientes:

- **Menor dinamismo de la economía de Estados Unidos**. El ajuste fiscal ha tenido hasta el momento un efecto limitado sobre el consumo, pero esta situación podría cambiar. Además, es posible que el ritmo de recuperación del mercado de vivienda se modere en caso de que continúen subiendo las tasas de interés hipotecarias.
- **Debilitamiento de la economía mundial**. Si bien la expectativa es de una mayor expansión económica mundial, es posible que la actividad productiva en la zona del euro alargue su periodo de recesión o que algunas de las economías emergentes, como China, India o Brasil profundicen su desaceleración.
- **Elevada volatilidad en los mercados financieros internacionales.** La fragilidad de las finanzas públicas y de los sistemas financieros en algunos países industriales, principalmente en Europa, continúan siendo un factor de incertidumbre importante. De manera adicional, los posibles ajustes a la política monetaria de Estados Unidos podrían ocasionar periodos de alta volatilidad.

- **Mayor tensión geopolítica en algunos países del Medio Oriente**. En caso de que se incremente la inestabilidad en esa región, pueden repuntar las cotizaciones internacionales de algunas materias primas, principalmente del petróleo, lo que podría repercutir en el crecimiento económico global.
- **Apreciación del tipo de cambio.** Si bien se prevé un efecto significativo de las reformas estructurales que ha propuesto la presente Administración sobre el crecimiento de la economía, se anticipa que el efecto inicial de la aprobación de las reformas sea el de distinguir a México aún más del resto de los países emergentes, y que por tanto continúe, en ausencia de otras presiones, la tendencia secular de apreciación real de nuestra moneda.

En cuanto a los riesgos al alza del pronóstico, es posible que los efectos sobre el crecimiento económico de las reformas aprobadas por el H. Congreso de la Unión en los meses recientes, sean mayores que lo estimado. La aprobación de las reformas en materia financiera, energética y fiscal generaría un impulso adicional al crecimiento desde 2014, a través de una mayor expansión de la demanda interna, como se describe en la Sección 6.1.

Asimismo, una resolución adecuada de los problemas fiscales en Estados Unidos (particularmente sobre el techo de deuda) y una correcta implementación de las acciones de política en la zona del euro y en las economías emergentes que se están desacelerando, podrían llevar a un escenario de mayor crecimiento mundial que el esperado. Lo anterior podría reflejarse en una demanda externa mayor que la prevista.

4.1.2 Precio del petróleo

Como se mencionó en la Sección 2.3.1 sobre la evolución del precio del petróleo en 2013, las cotizaciones del WTI y de la mezcla mexicana de exportación han registrado una elevada volatilidad a lo largo de 2013. Las fluctuaciones a la baja en los precios internacionales del petróleo se debieron fundamentalmente a las menores perspectivas de demanda ante el debilitamiento de la actividad económica global. En tanto, las fluctuaciones al alza se atribuyeron, en gran medida, a los problemas geopolíticos suscitados en el Medio Oriente y el Norte de África que provocaron interrupciones no previstas en el suministro de crudo.

La estimación del precio del petróleo de acuerdo al procedimiento previsto en la LFPRH establece con claridad los elementos que deben considerarse para el cálculo de esta variable, dotándola además de transparencia en el método de estimación.

La fórmula del precio se complementa con el diseño y definición de los fondos de estabilización, ya que cuando el precio de referencia resulta inferior al precio observado, se permite la acumulación de recursos derivados de ingresos excedentes. Estos recursos posteriormente pueden ser utilizados en años en los cuales el precio observado resulte menor al precio de referencia. Con este esquema, se reduce la volatilidad del gasto público, lo que permite un horizonte de planeación de programas de gasto de mediano plazo. Todo lo anterior, repercute en un manejo más eficiente de los recursos públicos con el consecuente beneficio a la población. De esta forma la política fiscal adquiere características contracíclicas.

El cálculo de la fórmula se realiza a través del promedio de dos componentes:

Componente I

Este componente se calcula como el promedio de dos elementos cuyo objetivo es incorporar la tendencia de mediano plazo del precio de la mezcla mexicana. El primer elemento es el promedio del precio de la mezcla mexicana observado en los últimos 10 años. De esta manera, el precio de referencia incorpora la tendencia histórica del precio de la mezcla mexicana.

El segundo elemento incorpora la información del mercado petrolero sobre el precio esperado en el mediano plazo. Para construir este elemento, se utilizan las cotizaciones de los contratos futuros del crudo tipo WTI con vencimiento de cuando menos tres años posteriores al año que se presupuesta. Al promedio de estos precios se le ajusta el diferencial de la mezcla mexicana con respecto al crudo tipo WTI.

La importancia de incluir este componente radica en utilizar un precio del petróleo que es consistente con su tendencia de mediano plazo. De esta forma, el impacto de las variaciones del precio en el mediano plazo en las finanzas públicas se incorpora en la medida que se refleja en cambios en los precios a futuro con vencimiento de por lo menos tres años posteriores al año para el cual se está presupuestando.

Componente II

El componente II tiene como objetivo incorporar la expectativa de la cotización de la mezcla mexicana en el corto plazo. Es decir, es la estimación del precio esperado que resultaría bajo las condiciones que imperan actualmente en el mercado petrolero.

Este elemento se calcula utilizando las cotizaciones diarias de los contratos futuros del crudo tipo WTI con vencimiento en los meses que corresponden al ejercicio fiscal para el cual se está presupuestando. Al promedio de estos precios, se le aplica un factor de ajuste de 0.84 como un elemento precautorio. Lo anterior obedece a la consideración de que el precio de referencia está sujeto a una elevada volatilidad. En este sentido, debido a que los errores que resultan de una sobreestimación del precio de la mezcla mexicana ocasionan ajustes más costosos que aquellos que conducen a una subestimación, es deseable utilizar un precio menor a la expectativa para presupuestar.

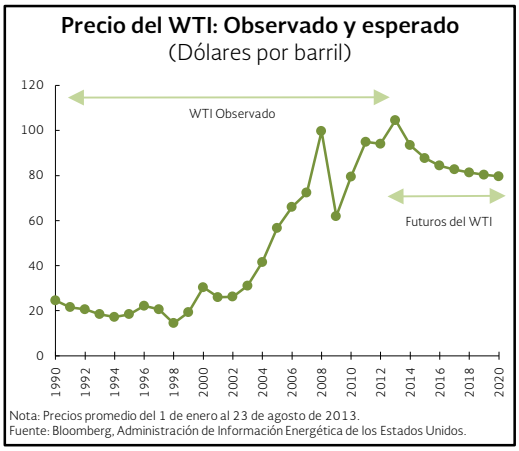
De acuerdo con los cálculos realizados por PEMEX con base en el comportamiento histórico de los precios del petróleo y sus futuros, un factor de 84 por ciento sobre el precio de los futuros para el año siguiente reduce a 20 por ciento la probabilidad de que durante el ejercicio en cuestión el precio observado sea menor al de referencia. De esta manera, en sólo 1 de cada 5 años se tendrían que realizar disposiciones de los fondos de estabilización, ocasionados por reducciones inesperadas en el precio internacional del hidrocarburo.

Finalmente, al producto del promedio de los precios de los contratos futuros con vencimiento en el ejercicio fiscal y el factor de 0.84, se le aplica el diferencial de la mezcla mexicana con respecto al WTI.

Tomando en cuenta los dos componentes de la fórmula, esto puede interpretarse como el promedio ponderado de:

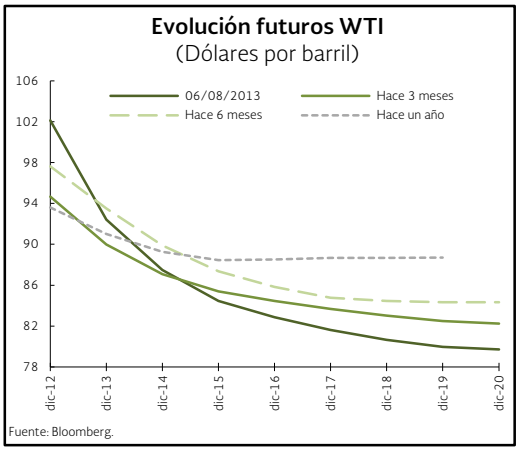
- La evolución histórica del precio de la mezcla mexicana de petróleo (con un ponderador de 25 por ciento).
- La expectativa del precio del petróleo en el mediano plazo (con un ponderador de 25 por ciento).
- La expectativa del precio del petróleo en el corto plazo (con un ponderador de 50 por ciento).

La LFPRH establece que el valor del precio que se utiliza como parámetro en la formulación de la LIF no deberá superar al cálculo obtenido por esta fórmula. Asimismo, los lineamientos para el cálculo de los componentes de la fórmula se describen en el Reglamento de la LFPRH, en su Artículo 15. De acuerdo al Reglamento, para el cálculo de los componentes I y II que incorporan los precios de los contratos futuros del crudo tipo WTI, se debe emplear el promedio para un periodo entre dos y cuatro meses anteriores de las cotizaciones diarias de la última transacción en el Mercado de Intercambio Mercantil de Nueva York. En este caso, el periodo de referencia para el cálculo ajustado de la fórmula corresponde al periodo del 7 de abril al 6 de agosto de 2013.



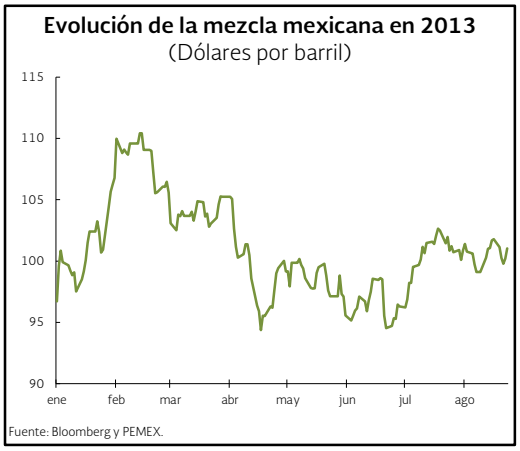
Con base en los elementos anteriores, al aplicar la fórmula en el periodo de referencia del 7 de abril al 6 de agosto de 2013, para el cálculo del precio de referencia en 2014 se obtiene lo siguiente:

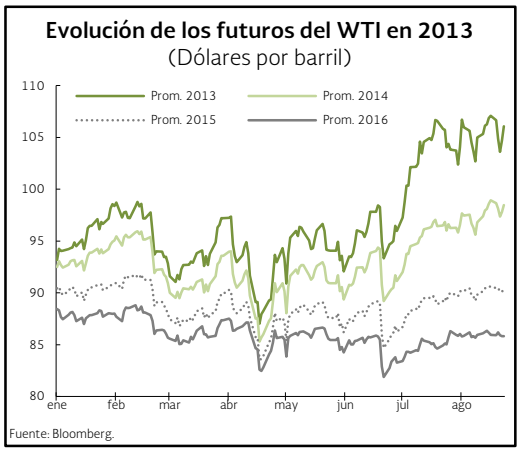
- El Componente I resultó en 78.6 dpb:
  - La media de los últimos 10 años del precio de la mezcla mexicana de exportación a lo largo del periodo mencionado fue 68.1 dpb.
  - La cotización promedio de los contratos de los futuros del WTI con vencimiento de al menos tres años en el periodo mencionado es de 83.0 dpb. Al ajustar este precio futuro por un diferencial proporcional entre el WTI y la mezcla mexicana, el precio de la mezcla mexicana esperado resultó 89.2 dpb.



- El Componente II resultó en 83.5 dpb:
  - La cotización promedio de los contratos de los futuros del WTI con fecha de entrega entre diciembre de 2013 y noviembre de 2014 en el periodo mencionado fue de 92.4 dpb. Este valor se ajusta con el diferencial proporcional antes empleado y se aplica el factor de 84 por ciento.

De esta forma, el precio de referencia para la mezcla mexicana de crudo de exportación para el 2014, resultante de promediar los componentes I y II, es 81.0 dpb.





Producción de petróleo

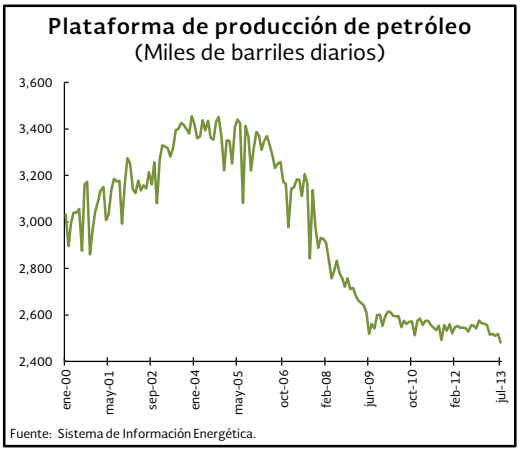
Para la proyección de ingresos petroleros, se utiliza una plataforma de producción de PEMEX consistente con la propuesta por la Secretaría de Energía al Titular del Ejecutivo Federal de acuerdo con los artículos 33 fracciones XVII y XXI de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y 4° fracciones I y IV de la Ley de la Comisión Nacional de Hidrocarburos. De esta forma se espera que en 2014 las plataformas de producción y exportación de crudo sean de 2,520 y 1,170 mbd, respectivamente.

El supuesto de una producción estable durante 2014 con respecto al cierre estimado para 2013 es congruente con el número de pozos que se encuentran en operación y con la productividad de cada uno de ellos, así como con la cantidad producida de la reserva remanente de los yacimientos del país, según las tendencias de la producción y la capacidad instalada de PEMEX.

Evolución reciente de la plataforma de producción de petróleo

La plataforma de producción de petróleo de PEMEX ha registrado una caída importante durante la última década. A partir de 2004 y hasta 2009, se observó una reducción importante en la producción de crudo atribuida, primordialmente, a la caída en la producción en el yacimiento de Cantarell, el cual era el campo más importante del país. En ese periodo, la producción se redujo alrededor de 23 por ciento, contribuyendo significativamente a la caída de 25.4 por ciento que se ha observado de 2004 a 2013.

Sin embargo, de 2010 a 2012, la producción de petróleo se estabilizó en un nivel promedio de aproximadamente 2,550 mbd, nivel significativamente inferior a los observados a principios de la última década. Asimismo, durante 2013 se materializó una vez más una disminución de la plataforma de producción, ya que de enero a julio se ha observado un nivel promedio de 2,523 mbd.



4.1.3 Perspectiva de finanzas públicas en un escenario inercial[8]

Un escenario inercial de las finanzas públicas para 2014 es aquél que no considera modificaciones a la legislación, normatividad y procedimientos que rigen el actual marco fiscal y el ejercicio del gasto, así como la relación entre el Gobierno Federal y las entidades federativas. Considerando el efecto de las variables estimadas del marco macroeconómico para 2014, en el cual el producto de la economía se encuentra por debajo de su nivel de tendencia a consecuencia de la desaceleración observada en 2013, la regla de balance vigente en la legislación actual permite incurrir en un déficit presupuestario para compensar la caída de ingresos asociada a la perturbación cíclica y temporal derivada de la menor actividad económica en nuestro país con respecto a su nivel de tendencia. Se estima que dicha caída equivale a 0.6 por ciento del PIB estimado, sin considerar la inversión de PEMEX.[9]

Es conveniente recordar que en los CGPE-2013 se había estimado que para 2013 el producto sería cercano a su nivel potencial, con lo que se proyectaba que la brecha de producto que surgió a raíz de la crisis financiera internacional se habría cerrado y, por tanto, que no habría faltantes de ingresos a causa del ciclo económico. En ese escenario era posible proponer el regreso al equilibrio presupuestario.

Para 2014, en el escenario inercial se estima una disminución de los ingresos presupuestarios de 147.6 miles de millones de pesos de 2014 con respecto al monto aprobado para el ejercicio fiscal 2013, lo que se explica, fundamentalmente, por menores ingresos petroleros y tributarios no petroleros. En el primer caso, la reducción estaría provocada, entre otros, por los siguientes factores: i) menor producción de crudo (de 2,550 mbd en 2013 a 2,520 mbd en

[8] Todas las cifras en esta sección se presentan en miles de millones de pesos de 2014.
[9] Una de las circunstancias que contempla el artículo 17 de LFPRH para proponer un déficit presupuestario en la Iniciativa de la Ley de Ingresos y el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación es la que se señala en el artículo 11 del Reglamento de la LFPRH y que se refiere a la caída en los ingresos tributarios no petroleros mayor a 2.5 por ciento real del monto aprobado en la Ley de Ingresos de la Federación del ejercicio fiscal inmediato anterior a causa de que la previsión del PIB para el año que se presupuesta lo ubique por debajo de su nivel potencial estimado.

2014); ii) menor precio del petróleo (de 86 dpb en 2013 a 81 dpb en 2014), y iii) menor tipo de cambio del peso frente al dólar de Estados Unidos (de 12.9 pesos por dólar en 2013 a 12.4 pesos por dólar en 2014). La disminución estimada de la recaudación tributaria no petrolera resulta del menor nivel de ingresos tributarios que se estima para 2013, respecto al aprobado, lo que constituye una base menor para la proyección de 2014, así como de la baja de las tasas impositivas que se encuentra legislada y cuya reducción paulatina fue aprobada a finales de 2009.

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

Así, para 2014 la estimación inercial de las finanzas públicas implica una presión total de 160.8 mmp con respecto al presupuesto aprobado en 2013 (la suma de menores ingresos presupuestarios y el aumento del gasto no programable). En este marco inercial, para financiar dicha presión se propondría una estrategia que financie en el mercado, a través de déficit presupuestario, la parte estimada como transitoria de dicha presión, y reduzca el gasto por la caída estimada como permanente. Bajo este escenario, la caída permanente está asociada a una menor plataforma de exportación que pasó de 1,184 a 1,170 mbd y representaría una disminución de los ingresos por 48.7 mmp.

De acuerdo con la brecha de producto para 2014 se prevé un faltante de los ingresos no petroleros de entre 0.4 y 0.9 por ciento del PIB, como se muestra más adelante. Este faltante de ingresos sería transitorio, por lo que sería justificable financiar con déficit hasta 0.9 por ciento del PIB. En un escenario inercial conservador sería adecuado financiar con déficit únicamente el monto necesario para mantener un nivel de gasto igual al de 2013 en términos reales. Es decir, un déficit de 112.2 mmp o 0.6 por ciento del PIB.

Es importante resaltar que dicho escenario inercial muestra la situación en la que se encontrarían las finanzas públicas en ausencia de reformas o modificaciones en el marco normativo actual, y se presenta como referencia y punto de partida sobre el cual se constituye el Paquete Económico para 2014 presentado al H. Congreso de la Unión.

El escenario inercial descrito muestra un entorno macroeconómico más complicado que el vislumbrado en los CGPE-2013. Con el objetivo de preservar la estabilidad macroeconómica como política de Estado, lo cual fue anunciado por el Presidente de la República el 1º de diciembre de 2012, se prevería un déficit para hacer frente al deterioro transitorio de los ingresos (asociado al ciclo económico) y un ajuste de gasto para hacer frente al deterioro más permanente.

Aun así, el nivel de gasto establecido para el escenario inercial resulta limitado en función de la agenda estructural establecida por el Gobierno de la República y los partidos políticos y delineado en el Pacto por México. Asimismo, con dicha contención de gasto disminuiría el

impulso positivo a la economía y se verían limitados algunos programas de Gobierno. En ese sentido, la Reforma Social y Hacendaria propuesta plantea, además del fortalecimiento de la recaudación de todos los órdenes de gobierno, una estrategia de manejo macroeconómico contracíclico y responsable para hacer frente a la situación inercial de las finanzas públicas.

Estimación inercial del gasto programable devengado, 2013-2014
- Sin inversión de Pemex -
(Millones de pesos de 2014)

I. Techo de gasto aprobado en 2013	**2,837,999.2**
II. Menores ingresos presupuestarios	**147,635.0**
1. Petroleros	126,987.4
2. Tributarios	44,598.7
3. Otros	-23,951.1
III. Mayor gasto no programable	13,153.7
IV. Gasto inercial sin medidas (I-II-III)	2,677,210.6
V. Presión total inercial (I-IV)	**160,788.7**
VI. Déficit presupuestario	112,118.3
VII. Techo de gasto inercial para 2014 (IV+VI)	**2,789,328.9**
VIII. Diferencia inercial (VII-I)	-48,670.4

El nivel de gasto establecido para el escenario inercial resulta limitado en función de las presiones de gasto observadas en años anteriores. Entre 2001 y 2012, el gasto primario pasó de representar 17.6 a 23.3 por ciento del PIB, lo que equivale a un crecimiento promedio anual de 6.6 por ciento en términos reales. Este crecimiento del gasto fue propiciado, en parte, por un aumento sustancial en los ingresos petroleros ya que dicho incremento permitió financiar las mayores erogaciones. Por otro lado, el aumento en gasto señalado también fue financiado a través del endeudamiento público, al pasar el SHRFSP de 31.9 a 38.0 por ciento del PIB entre 2001 y 2012, así como el uso de los saldos de fondos de estabilización existentes. No obstante, hoy las perspectivas inerciales de mediano plazo muestran ingresos públicos menos dinámicos, con lo cual se vuelve más relevante la reducción del gasto corriente en los años por venir.

Los ingresos tributarios no petroleros se han incrementado a lo largo del tiempo derivado de diversas adecuaciones al marco normativo y, con el marco jurídico vigente, convergen a un nivel cercano a 10 por ciento del PIB. Por su parte, la trayectoria de los ingresos petroleros ha mostrado menor dinamismo. Como se expuso en la sección anterior, la tendencia histórica de

la plataforma de producción de PEMEX y los futuros del precio del petróleo pronostican una tendencia decreciente de los ingresos petroleros en los próximos años, que pone presión a las finanzas públicas.

En este contexto se necesitaría, en el escenario inercial, implementar una política de recorte del gasto para cumplir con el equilibrio presupuestario que marca la legislación vigente. En el mediano plazo, la contención de gasto requerida equivaldría a recortar el gasto de capital en más de 45 por ciento del nivel actual. Si bien en este escenario la trayectoria de la deuda sería estable, las medidas de gasto necesarias para lograrlo limitarían el impulso positivo a la economía y se vería afectada la capacidad de implementar la agenda estructural que requiere el país para aumentar el crecimiento.

Ante esta coyuntura, la Reforma Social y Hacendaria plantea una solución integral para hacer frente a los retos derivados de la situación económica actual, responder a las necesidades de desarrollo del país y garantizar un manejo macroeconómico adecuado que resuelva la problemática inercial de las finanzas públicas. Dicha reforma y la estrategia macroeconómica de mediano plazo se describe en la siguiente sección.

Estimación del nivel de mediano plazo de los ingresos no petroleros y tributarios del sector público

En congruencia con lo establecido en el Artículo 17 de la LFPRH y el reglamento de ésta, para los ejercicios fiscales de 2010 a 2012 la propuesta de paquete económico previó un déficit presupuestario. Lo anterior estuvo fundamentado en que el producto de la economía se ubicó por debajo de su nivel de tendencia entre 2009 y 2012. Desde el momento en que dicha propuesta fue formulada, se estableció que el monto del déficit habría de reducirse en la medida en que la brecha entre el producto potencial y el observado lo hiciera, hasta regresar al equilibrio presupuestario cuando la brecha del producto se cerrara o tornara positiva.

En CGPE-2013 se contempló un regreso al equilibrio presupuestario bajo la previsión que para 2013 el producto alcanzaría nuevamente su nivel de tendencia. Sin embargo la actividad económica durante 2013 ha sido inferior a lo estimado (ver Sección 3.1). A continuación se presenta una estimación de la brecha entre el producto potencial y el observado, la cual fue realizada considerando el panorama actual de crecimiento del PIB. Esta estimación forma parte del fundamento de la propuesta de déficit presupuestario planteada en los CGPE-2014 para 2013 y 2014.

Al igual que en años anteriores, en la estimación del nivel de los ingresos no petroleros del sector público con respecto a su nivel potencial de mediano plazo, se utiliza la elasticidad de largo plazo de los ingresos no petroleros respecto a la actividad económica (la cual toma un valor de entre 1.0 y 1.2, dependiendo de la metodología y el periodo que se utilice para el cálculo) y una estimación de la desviación del nivel del PIB respecto a su potencial.

Como se señaló en los CGPE-2011 a CGPE-2013, la estimación del PIB potencial se puede realizar utilizando diversas metodologías. Las alternativas incluyen la aplicación del filtro Hodrick-Prescott[10], el método de función de producción, y la estimación de la tendencia de crecimiento y el nivel del PIB potencial a partir de los valores promedio observados para un periodo de tiempo relativamente prolongado.

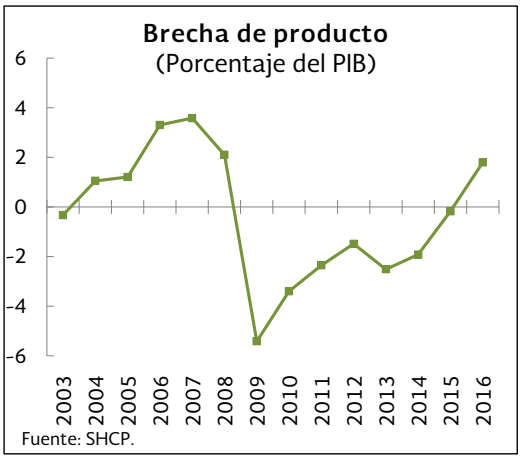
Los diversos métodos de estimación del PIB potencial tienen distintas características. La estimación del PIB potencial a través de la aplicación del filtro Hodrick-Prescott tiene la desventaja de que la descomposición del PIB en un componente tendencial y otro cíclico es altamente sensible a episodios atípicos, como la crisis financiera internacional de 2009, y a los valores finales de la serie utilizada, que usualmente son pronósticos. La metodología de función de producción requiere la especificación de dicha función, así como estimaciones de las trayectorias de los factores de producción. Por tanto, esta metodología es altamente sensible a los supuestos que se empleen sobre la forma y los parámetros de la función de producción, además de ser sumamente demandante en términos de la información requerida sobre la evolución pasada, actual y futura de diversas variables económicas. La estimación del PIB potencial utilizando el crecimiento y el nivel promedio observado en un periodo relativamente prolongado representa una alternativa relativamente simple y transparente que no requiere supuestos sobre los parámetros de una función de producción o de una función de suavización, como en el caso del filtro Hodrick-Prescott. Por otra parte, el uso de esta metodología conlleva la ventaja adicional de generar resultados plenamente consistentes con las estimaciones presentadas en los CGPE anteriores.

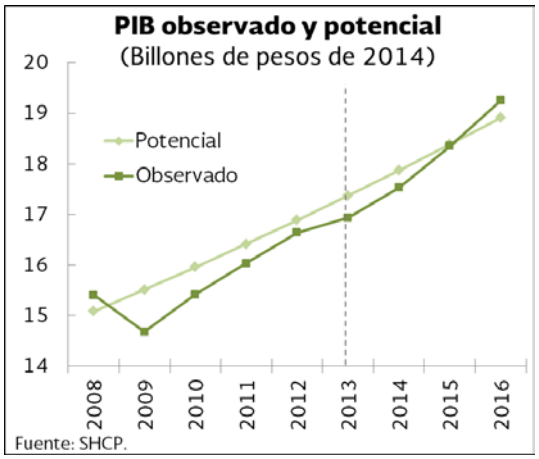
Para el cálculo del PIB potencial se consideraron los años de 2003 a 2018, para estimar la tendencia y el nivel del PIB potencial. Esta metodología indica que para 2013 el producto estuvo por debajo de la tendencia y que para 2014 seguirá en un nivel inferior. Lo anterior implica que la brecha de producto que surgió a raíz de la crisis financiera internacional no se ha cerrado por completo, de manera contraria a lo anticipado en los CGPE-2013 donde se preveía un crecimiento en 2013 de 3.5 por ciento real. La desaceleración económica experimentada durante 2013 ha resultado en una revisión a la baja de las previsiones de crecimiento para dicho año en México, así como en las principales economías avanzadas y emergentes en el mundo.

En específico, se estima que el PIB se encontrará 3.6 por ciento por debajo de su nivel potencial en 2013 y 2.9 por ciento en 2014. En términos del faltante de ingresos no petroleros del sector público para 2014, la brecha antes señalada implica un faltante de entre 0.4 y 0.9 por ciento del PIB, dependiendo de la elasticidad que se utilice.

El cálculo del PIB potencial para los CGPE-2014 se diferencia del realizado en los CGPE-2013 por el cambio en las estimaciones del PIB para el periodo de referencia, así como por utilizar datos del PIB base 2008 en lugar de 2003. Dicho cambio de base fue elaborado por el INEGI, en línea con los trabajos de actualización del Sistema de Cuentas Nacionales de México, así como con las recomendaciones internacionales en la materia.

[10] Ver Hodrick, R. J.; Prescott, E. C. (1997) "Postwar U. S. Business Cycles: An Empirical Investigation", Journal of Money, Credit, and Banking, 29: 1-16.
Marcet, A.; M. O. Ravn (2004), "The HP-Filter in Cross-Country Comparisons", CEPR Discussion Paper 4244.
St-Amant, P.; S. van Norden (1997), "Measurement of the Output Gap: A Discussion of Recent Research at the Bank of Canada", Technical Report No. 79.





4.2. Estrategia macroeconómica y política fiscal 2014-2018

La política fiscal para 2014 está enmarcada en un contexto económico que representa un reto importante en el corto plazo, así como en una coyuntura nacional que ofrece una oportunidad sin precedentes en la historia reciente del país para llevar a cabo reformas estructurales que permitirán al país alcanzar un mayor nivel de crecimiento y bienestar.

Como se mencionó anteriormente, la marcada desaceleración económica experimentada durante 2013 se ha traducido en un nivel del producto que continúa por debajo del nivel al que México debe y puede crecer. Si bien la economía siguió expandiéndose en la primera mitad de 2013, lo hizo a un ritmo menor al esperado y claramente insatisfactorio. Ante este panorama y dado el carácter transitorio de la desaceleración económica, es fundamental que el Gobierno de la República implemente una política fiscal que contribuya a contrarrestar los efectos adversos del menor nivel de actividad económica que enfrenta el país.

Asimismo, la evolución del precio del petróleo y la falta de crecimiento en la plataforma de producción de crudo en México representaría una caída sustancial en los ingresos petroleros del gobierno para 2014. Si bien parte de esta caída será transitoria, ante las perspectivas de inversión que supone la Reforma Energética, existe un componente de carácter más permanente que requiere un ajuste de gasto o un fortalecimiento de otras fuentes de ingresos.

México se encuentra hoy ante una oportunidad histórica para detonar un mayor ritmo de crecimiento, que permita elevar la calidad de vida de los mexicanos de manera sostenida. Durante 2013, el ambiente de gobernabilidad democrática ha permitido construir acuerdos para llevar a cabo reformas que serán la base de dichas transformaciones estructurales. Asimismo, la solidez de las finanzas públicas, componente esencial de la estabilidad macroeconómica del país, permite al Estado apoyar el proceso de maduración de las reformas

estructurales, al tiempo que se invierta en programas de desarrollo social e infraestructura de manera más decidida.

Ante este panorama, se plantea una estrategia macroeconómica fundamentada en dos elementos: (1) una política fiscal que contempla déficit transitorios y decrecientes de 2013 a 2016 para responder a los retos coyunturales que enfrentamos y para acelerar la consolidación de la agenda estructural que elevará el potencial de crecimiento del país; y (2) una iniciativa de reforma a la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria que plantea, en el marco de la Reforma Social y Hacendaria, consolidar el compromiso del país con la estabilidad macroeconómica y el manejo responsable de las finanzas públicas como una Política de Estado.

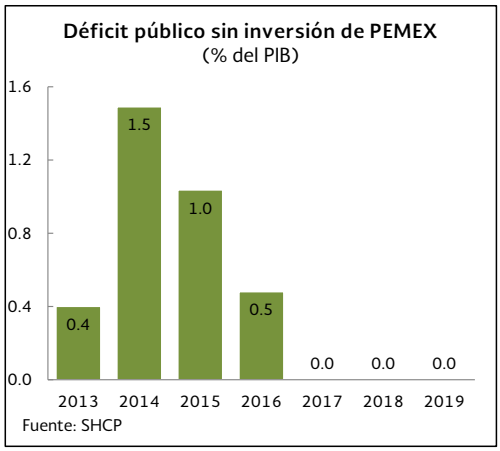
Dicha reforma a la LFPRH es parte de una Reforma Social y Hacendaria integral que busca mejorar la calidad de vida de todos los mexicanos mediante una profunda reforma social, una estrategia diseñada para el crecimiento de la economía y una reforma hacendaria integral que generará un sistema tributario más justo, simple y transparente. En la Sección 4.3 se describe a detalle el contenido de la Reforma Social y Hacendaria.

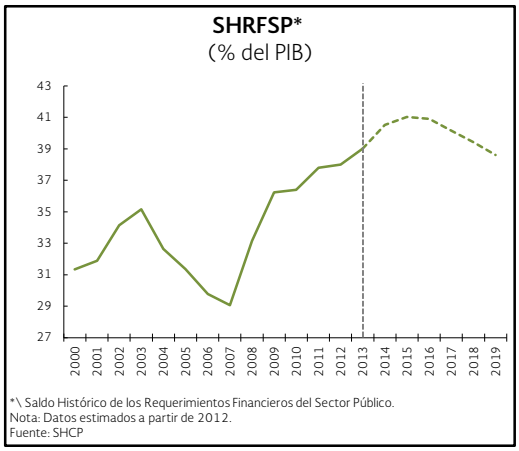
Estrategia general de política fiscal

Para 2014, el paquete económico prevé un déficit de 1.5 por ciento del PIB, sin considerar la inversión de Pemex. Este déficit permitirá un estímulo contracíclico para apoyar a la economía y al empleo, al tiempo que permitirá invertir de manera decidida desde ahora para alcanzar los frutos de las reformas estructurales lo antes posible. Se prevé que dicho déficit decrezca en el tiempo para alcanzar 1.0 por ciento del PIB en 2015, 0.5 por ciento en 2016 y un presupuesto balanceado en 2017. Sin embargo, dicha estrategia se revisará en cada ejercicio fiscal de acuerdo al desempeño de la actividad económica y de las finanzas públicas.

Como se detalla a continuación, esta trayectoria de déficit se basa en (1) un nivel del PIB que alcanzará su nivel de tendencia hacia finales de 2015[11]; (2) en una Reforma Social y Hacendaria que incrementará los ingresos tributarios gradualmente entre 2014 y 2018 (ver Sección 4.3.3); (3) en una fortaleza cambiaria del peso en el corto plazo asociada a las reformas estructurales, en ausencia de factores que incrementen la volatilidad en el mercado; y (4) en una agenda de reformas estructurales que elevará la tasa de crecimiento potencial del PIB a niveles alrededor de 5 por ciento hacia 2017 (ver Sección 6.1).

[11] Ver recuadro titulado "Estimación del nivel de mediano plazo de los ingresos no petroleros y tributarios del sector público".





Para 2014 se prevé el mayor déficit del periodo 2013-2018, dado que en este año los factores antes mencionados representan el mayor reto y es cuando se requiere el mayor impulso a la economía. Por un lado, la brecha del producto, que seguirá sin cerrarse en 2014, supone una caída en los ingresos que puede limitar la capacidad del Estado para mantener un nivel de gasto acorde con las necesidades del país. Asimismo, las reformas estructurales enviadas en 2013 al H. Congreso de la Unión representarán un reto adicional para 2014, ya que requieren de la aprobación de ordenamientos secundarios y un proceso de implementación que requiere tiempo y recursos para que los beneficios se materialicen. Se anticipa que la aprobación de las reformas tendrá un efecto inmediato en términos de confianza y flujo de capitales al país por parte de inversionistas internacionales.

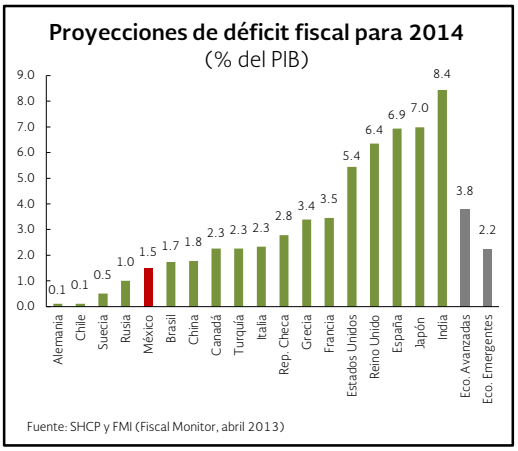
Con la aprobación de las diversas reformas estructurales, México se distinguirá aún más del resto de las economías emergentes que no han logrado incrementar su potencial de crecimiento. Lo anterior, en un entorno que se prevé de mayor volatilidad en los mercados financieros, puede presionar el tipo de cambio hacia un fortalecimiento. Tal panorama pudiera afectar la competitividad de los productos y servicios mexicanos en el corto plazo, dado su mayor precio relativo (para 2014 se espera una apreciación promedio del tipo de cambio de 3.9 por ciento). Este factor representará un reto adicional para nuestra economía el siguiente año en ausencia de factores que lo contrarresten. El nivel de déficit propuesto, contribuirá a mitigar el efecto recesivo de corto plazo sobre diversos sectores de la economía mexicana.

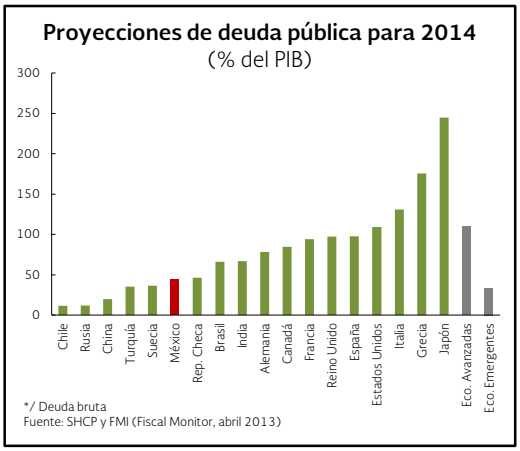
Se estima que con las reformas planteadas, el nivel de crecimiento potencial de la economía se elevará a un nivel mayor al 5.0 por ciento para 2017, con mayor potencial aún para 2019 (ver Sección 6.1). Este nivel de crecimiento potencial del PIB contrasta con el potencial en un escenario sin reformas, en el cual se estima un crecimiento que converge en el mediano plazo a 3.5 por ciento del PIB. El incremento en el producto potencial equivale a una tasa de crecimiento adicional promedio estimada en el periodo 2014-2018 de 1.5 puntos porcentuales anuales y de 2.1 a partir de 2019. Este nivel de crecimiento en el marco de la nueva regla de balance estructural permitirá mejorar la posición fiscal, así como generar

ahorros en el mediano plazo que compensarán ampliamente los déficit propuestos para el periodo 2014-2016. Lo anterior debido a que, como se detalla en la Sección 4.3.1, con la reforma a la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, el crecimiento del gasto corriente estará limitado a una trayectoria consistente con el producto potencial. En este sentido, cuando el PIB crezca por arriba de su tendencia, los ingresos crecerán a un mayor ritmo que el gasto, lo que permitirá fortalecer la posición fiscal, incluso pudiendo generar superávit en el balance público y ahorro de largo plazo.

Con los recursos adicionales que traerá la Reforma Social y Hacendaria también se contrarresta la trayectoria de déficit solicitada. De ser aprobadas por el H. Congreso de la Unión, las adecuaciones al marco fiscal contenidas en la Reforma Social y Hacendaria se traducirán en un incremento significativo de los ingresos públicos. Se estima que para 2014 la Reforma Social y Hacendaria significará una recaudación adicional de 1.4 por ciento del PIB que crecerá hasta alcanzar 2.9 por ciento en 2018 (ver Sección 4.3.3). Con dicha trayectoria de ingresos y la nueva regla de balance estructural, se garantiza una trayectoria de deuda que se estabilizará en 2015 y se reducirá a partir de entonces.

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

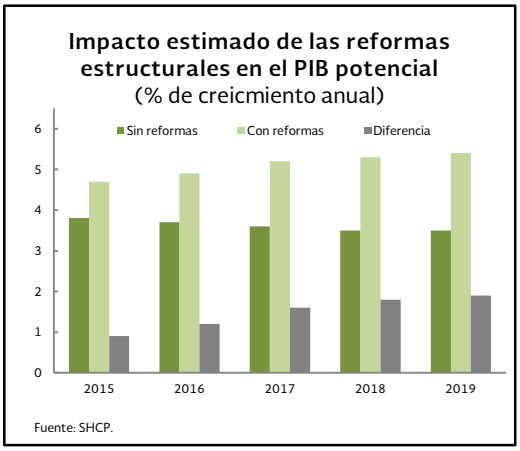




Por otro lado, la estrategia fiscal del Gobierno de la República para 2014 contempla programas de gasto que podrán fortalecer en el mediano plazo la recaudación e incentivarán una mayor productividad en el país. Tal es el caso de la creación de un sistema de seguridad social universal que inducirá la formalidad y protegerá a las familias mexicanas, así como de programas de inversión en infraestructura y para fortalecer a Pemex y a CFE en el marco de la

Reforma Energética. Al igual que las reformas estructurales, estas medidas de gasto generarán beneficios en un lapso de tiempo que trasciende al ejercicio fiscal 2014.

Si bien 2014 representará un reto importante dado las condiciones económicas externas, es también un año que servirá para sentar las bases de un mayor crecimiento del país. En este contexto, una política de déficit transitorios y decrecientes representa una política macroeconómica responsable, que hace uso de la fortaleza de los fundamentos de la economía mexicana para impulsar de manera decidida a la economía hacia un nivel de mayores tasas de crecimiento sostenido e incluyente.



Además, para 2014, la previsión de un déficit aprovecha un entorno de bajas tasas de interés. Como se señaló en la Sección 3.6, en 2013 el Gobierno ha podido colocar bonos denominados en moneda extranjera a tasas de interés que representaron un mínimo histórico. Si bien la reducción del estímulo fiscal en Estados Unidos prevé un incremento gradual de las tasas de interés a nivel internacional a partir posiblemente de 2015, existe una ventana de oportunidad para financiar un déficit con deuda que podrá ser contratada en condiciones favorables.

En resumen, bajo las perspectivas actuales del país, una estrategia de déficit transitorios y decrecientes permite adelantar parte de los beneficios de las reformas para generar mayor bienestar a partir de hoy, así como incrementar lo antes posible el potencial de crecimiento de la economía mexicana, apoyando el empleo e invirtiendo en un sistema de seguridad social universal e infraestructura que brindará mayores oportunidades de desarrollo para todos los mexicanos.

En términos de las perspectivas de finanzas públicas, la Reforma Social y Hacendaria mejora la posición fiscal de manera significativa respecto a un escenario inercial sin reformas. El fortalecimiento de los ingresos y el mayor crecimiento económico permitirán que el gasto público sea congruente con las necesidades de desarrollo del país, y se compense la caída de los ingresos petroleros en los próximos años. Bajo un escenario con Reforma Social y

Hacendaria se prevé alcanzar una trayectoria de deuda con respecto a PIB decreciente a partir de 2016.

En la Sección 4.3 se describe la Reforma Social y Hacendaria y en la Sección 4.4 se muestra la perspectiva de finanzas públicas con Reforma Social y Hacendaria para 2014, que presenta a detalle diversos conceptos de ingreso y gasto consistentes con el nivel de déficit propuesto. En el Capítulo 6, se presenta una perspectiva de mediano plazo de las finanzas públicas que sustenta la trayectoria de déficit estimada y considera la evolución de los ingresos y el gasto público hacia 2019.

Si bien la recaudación adicional de la Reforma Social y Hacendaria generará los recursos necesarios para compensar los déficit transitorios y decrecientes, por instrucción del Presidente de la República se proponen conjuntamente medidas para establecer la sostenibilidad de la hacienda pública como Política de Estado. En este sentido, se incluyen adecuaciones al marco jurídico en materia de responsabilidad hacendaria, así como al marco legal que rige la conducción macroeconómica, para asegurar el buen desempeño en el tiempo de las finanzas públicas (ver Sección 4.3.1).

4.3. Reforma Social y Hacendaria

La Reforma Social y Hacendaria plantea una estrategia integral para responder a los retos que enfrenta el país, y apoyar la consolidación de una agenda estructural que, en línea con el Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018, lleve a México a su máximo potencial. Asimismo, la Reforma Social y Hacendaria responde al Acuerdo 2.11 del Pacto por México en el que se establece la necesidad de realizar una reforma hacendaria eficiente y equitativa que sea palanca de desarrollo.[12] En específico, la Reforma Social y Hacendaria busca que México crezca y beneficie a las familias mexicanas a través de nueve elementos:

1. Hacienda pública responsable. Se propone fortalecer el marco legal en materia de responsabilidad hacendaria, estableciendo una regla de balance estructural, un ancla fiscal de mediano plazo y mejorando el manejo de ingresos excedentes y ahorro de largo plazo.

2. Establecer un Sistema de Seguridad Social Universal que garantice un ingreso a todos los mexicanos mayores de 65 años y un seguro para apoyar el ingreso de los trabajadores que pierdan su empleo.

3. Fortalecimiento de la capacidad financiera del Estado. Se propone aumentar la disponibilidad de recursos para que el Estado pueda cumplir con sus obligaciones, al tiempo que se incentivan mejores prácticas de consumo responsable y de cuidado al medio ambiente.

[12] Adicionalmente, la reforma da cumplimiento al acuerdo 1.1 y ,en específico, a los compromisos 2, 3, 4, 69, 70, 71, 72 y 73 del Pacto por México.

4. Mejorar la equidad. Se eliminarán privilegios y se establecerán impuestos para alcanzar un sistema más justo, progresivo y equitativo.

5. Facilitar el cumplimiento del pago de impuestos. Esto implica simplificar el pago de impuestos, fortalecer los derechos de los contribuyentes y dar facilidades a las personas que inician un negocio.

6. Inducir la formalidad otorgando facilidades a los pequeños negocios que migren a la formalidad y disminuyendo las cuotas obrero-patronales del IMSS para los trabajadores de bajos ingresos.

7. Promover un federalismo que contribuya a fortalecer la recaudación en los tres órdenes de gobierno. Se propone trasladar la recaudación del predial a los estados, fortalecer fondos de construcción de infraestructura y mejorar el ejercicio del gasto en educación y salud.

8. Establecer un nuevo régimen fiscal para PEMEX, que reduzca la carga impositiva de la paraestatal y complemente la propuesta de Reforma Energética que se ha planteado.

9. Mejorar la calidad del gasto. El Gobierno de la República establece el compromiso de ejercer el gasto cumpliendo con los principios de eficiencia, eficacia, rendición de cuentas y transparencia.

4.3.1 Hacienda pública responsable

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

Para mantener la fortaleza y garantizar la sostenibilidad de las finanzas públicas en el tiempo, la Reforma Social y Hacendaria contempla adecuaciones a la LFPRH cuyo principal objetivo es robustecer el marco jurídico relativo al manejo de la política fiscal, convirtiendo la salud de las finanzas públicas en una Política de Estado. Para ello se propone establecer una Regla de Balance Estructural, un ancla fiscal de mediano plazo y fortalecer los mecanismos de ahorro de largo plazo. En específico se proponen los siguientes tres conjuntos de adecuaciones a la LFPRH:

- **Primero**, se establece una regla de balance estructural. El marco legal vigente establece una cláusula de excepción a la regla de balance que permite mayor déficit durante una reducción de la actividad económica, pero no establece una obligación vinculante para generar superávit en épocas de bonanza. Se propone fortalecer dicha regla, añadiéndole un techo de gasto corriente para generar ahorro en la parte alta del ciclo económico y garantizar una mayor calidad del gasto público.

  Así, la regla modificada funcionaría de la siguiente manera: (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[13] para generar ahorros, mejorar el balance e incrementar la calidad del gasto.[14]

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.

- **Segundo**, establecer un ancla fiscal de mediano plazo con base en los Requerimientos Financieros del Sector Público. Si bien los RFSP actualmente se utilizan como un indicador transparente de la posición fiscal del sector público, la Reforma Social y Hacendaria propone establecerlos en Ley como un elemento adicional de manejo macroeconómico y de finanzas públicas. La Reforma propone que el Gobierno Federal por conducto de la SHCP establezca anualmente metas para los RFSP acordes con una trayectoria de deuda sostenible. Lo anterior servirá también para establecer esta medida de balance como una alternativa más adecuada para el análisis de la relación estructural entre los ingresos y el gasto público. En conjunto, con esta medida se preserva la obligación de presentar la meta de balance en su estado actual pero añadiendo un elemento adicional de control, otorgando así mayores elementos para el seguimiento de las finanzas públicas.

- **Tercero**, se propone simplificar el régimen de ingresos excedentes y fondos de estabilización, para distinguir entre el manejo de flujo de efectivo y el ahorro de largo plazo. En primer término se plantea eliminar aquellos fondos que han cumplido su propósito (FEIPEMEX y FARP[15]) o que no han contribuido a generar ahorro de largo plazo; y por otro lado, se propone simplificar las reglas de operación de los fondos de estabilización vigentes (i.e. FEIP y FEIEF[16]) para que operen exclusivamente como mecanismos de compensación ante variaciones inesperadas de los ingresos públicos en el ejercicio interanual, separando la función de ahorro de largo plazo en un nuevo Fondo de Ahorro Soberano (FAS). Así, se corrigen elementos que permitían desviaciones de los recursos de los fondos antes de que lleguen a ellos y contemplaban el uso de los

[13] El techo de gasto corriente se aplica sobre una medida de Gasto Corriente Estructural que excluye pensiones, combustibles de CFE y gasto no programable.
[14] Ver FMI (2009). "Fiscal Rules-Anchoring Expectations for Sustainable Public Finances", Working paper SM/09/274, FMI. Bornhorst, F.; Dobrescu, G.; Fedelino, A.; Gottschalk, J.; Nakata, T. (2011) "When and How to Adjust Beyond the Business Cycle? A Guide to Structural Fiscal Balances", IMF Technical Notes and Manuals.
[15] Fondo de Estabilización para la Inversión en Infraestructura de Petróleos Mexicanos (FEIPEMEX) y Fondo de Apoyo para la Reestructuración de Pensiones (FARP). La eliminación del FEIPEMEX se justifica porque, al haberse excluido la inversión de PEMEX de la meta del equilibrio presupuestario en el 2009 ya no es necesario protegerla de posibles ajustes derivados de restricciones presupuestarias. Por su lado la creación del nuevo Sistema de Seguridad Social Universal que acompaña a la Reforma Hacendaria y que garantiza el acceso de toda la población a una pensión tendrá elementos de financiamiento distintos al FARP.
[16] Fondo de Estabilización de Ingresos Petroleros (FEIP) y Fondo de Estabilización de los Ingresos de las Entidades Federativas (FEIEF).

recursos que reciben para diversas circunstancias que no han logrado responder a los propósitos originalmente planteados.

En específico, la Reforma Social y Hacendaria plantea establecer saldos máximos para que los fondos de estabilización tengan recursos suficientes para cumplir con el objetivo de compensar interanualmente desviaciones de los ingresos presupuestarios. Los ingresos que excedan esos límites se destinarán en un 75 por ciento al Fondo de Ahorro Soberano, el cual generará ahorro de largo plazo, que pueda ser utilizado para pago anticipado de deuda, así como para garantizar que los recursos excedentes que se obtengan por mayores ingresos petroleros o tributarios generen beneficios para generaciones futuras y sirvan como una provisión responsable de largo plazo ante cambios estructurales de nuestras finanzas públicas o para el pago anticipado de deuda. Con la creación del Fondo de Ahorro Soberano, México incrementará su tasa de ahorro de ingresos excedentes en comparación con el esquema vigente.

De esta manera, se fortalecen los mecanismos institucionales de nuestro país para garantizar la salud de las finanzas públicas de mediano y largo plazo, se posiciona a México en la vanguardia en lo relativo a temas de solidez y confirmar aún más el compromiso y consenso en México con la estabilidad macroeconómica.

4.3.2 Establecer un Sistema de Seguridad Social Universal

En mayo de 2012, la Organización Internacional del Trabajo (OIT), en su Recomendación Relativa a los Pisos Nacionales de Protección Social, reafirmó el derecho a la seguridad social como un derecho humano y una necesidad económica y social para el desarrollo y el progreso, así como una herramienta importante para prevenir y reducir la pobreza, la desigualdad y la exclusión social. La recomendación de la OIT señala la necesidad de los países miembros de establecer y mantener pisos de protección social como un elemento fundamental de sus sistemas de seguridad social, así como diversos principios necesarios para su aplicación, entre ellos, la universalidad de la protección social y la sostenibilidad financiera, fiscal y económica.

En este sentido, el Plan Nacional de Desarrollo 2012-2018 señala que la presente Administración pondrá especial énfasis en proveer una red de protección social que garantice el acceso al derecho a la salud a todos los mexicanos y evite que problemas inesperados de salud o movimientos de la economía, sean un factor determinante en su desarrollo. Una seguridad social incluyente abatirá los incentivos a permanecer en la economía informal y permitirá a los ciudadanos enfocar sus esfuerzos en el desarrollo personal y la construcción de un México más productivo. Por tanto, las políticas públicas en este rubro están enfocadas a promover la portabilidad de derechos, ofrecer un soporte universal a las personas adultas mayores y proveer respaldo ante pérdidas importantes de fuentes del ingreso, así como a ampliar esquemas de protección de manera temporal para evitar que los hogares caigan en la pobreza, fomentando la corresponsabilidad y la incorporación a los procesos productivos formales de la economía.

De esta manera, el 2 de diciembre de 2012 se firmó el Pacto por México como un acuerdo político que tiene por objeto concretar las acciones y reformas que requiere nuestro país a partir de un nuevo acuerdo político, económico y social para impulsar el crecimiento económico, pero también a través de la construcción de una sociedad de derechos que ponga fin a las prácticas clientelares y ampliando los derechos y las libertades para generar bienestar para toda la población, disminuir la pobreza y la desigualdad social.

Concretamente se propone en el Pacto crear una red de protección social que garantice el acceso al derecho a la salud y otorgue a cualquier mexicano, independientemente de su condición social o estatus laboral, un conjunto de beneficios sociales procurados por el Estado a través de un Sistema de Seguridad Social Universal que incorpore lo siguiente:

- Acceso universal a los servicios de salud.
- Pensión para los adultos mayores de 65 años que no cuenten con un sistema de ahorro para el retiro o pensión del IMSS o ISSSTE.
- Un seguro de desempleo.
- Un seguro de Vida para Jefas de Familia.

Pensión Universal

De acuerdo con información generada por el CONEVAL, relativa a la medición de la pobreza 2010-2012, 61.2 por ciento de los mexicanos (71.8 millones de personas) carecen de acceso a la seguridad social. Asimismo, el 66.3 por ciento de las personas mayores de 65 años nunca ha cotizado en los sistemas de seguridad social, y el 37.6 por ciento de ellas no recibe actualmente ningún tipo de pensión o jubilación.

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

De esta manera se presenta la iniciativa de reforma al artículo 4º constitucional para garantizar a todos aquellos mexicanos que requieran de apoyo para cubrir sus gastos básicos durante su vejez, una Pensión Universal mínima al cumplir 65 años de edad.

Asimismo, se envía la iniciativa de Ley Reglamentaria que plantea los mecanismos y requisitos para acceder a la Pensión Universal en torno a los siguientes ejes:

- El monto mensual de la pensión universal será determinado con base en la Línea de Bienestar Mínimo que emite el CONEVAL cada mes, y será actualizado anualmente conforme a la inflación.

- Podrán solicitar la Pensión Universal, a partir de la entrada en vigor de la Ley, todos los mexicanos, residentes en el país, mayores de 65 años, con los requisitos que establece la propia iniciativa de Ley.
- Para conservar el derecho a recibir el pago de la Pensión Universal, los beneficiarios deberán atender los esquemas de prevención en materia de salud.
- Será una pensión complementaria a las pensiones del sistema de ahorro para el retiro.
- Los recursos otorgados por los estados para el mismo fin podrán ser complementarios de la Pensión Universal para lograr una pensión mucho más sólida y segura para los beneficiarios.

Seguro de Desempleo

El INEGI ha señalado que existen en México más de 13 millones de personas en condiciones sub-óptimas de ocupación, lo que constituye un factor de presión a la economía en materia de generación de puestos de trabajo. Una implicación directa de lo anterior es el aumento de la informalidad en la economía, fenómeno cuya incidencia es mayor en los segmentos de trabajadores con ingreso más bajo, quienes generalmente cuentan con menores oportunidades de obtener empleos en el sector formal. Para ellos la necesidad de mantener una fuente de ingresos que les permita superar sus condiciones adversas, los obliga a aceptar empleos precarios, carentes de seguridad social.

Lo anterior es consistente con el señalamiento recurrente realizado por la OCDE sobre el ajuste del mercado de trabajo a través de la informalidad debido a la ausencia de un sistema público de prestaciones por desempleo. Puntualizando que México es, desde hace ya algún tiempo, el único país miembro de esta organización que no cuenta con un sistema de seguro de desempleo.

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

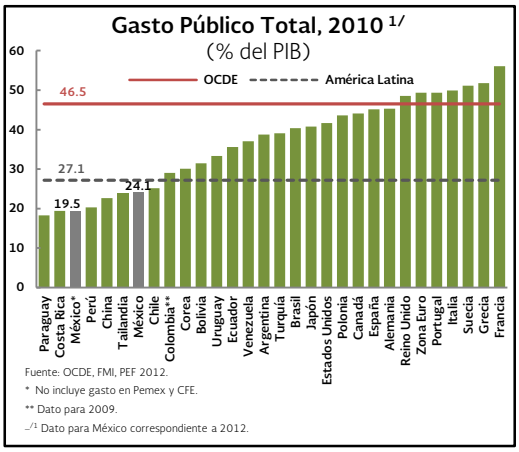
Las características del Seguro de Desempleo propuesto son:

- Será financiado a través de contribuciones patronales ligadas al empleo formal (acumuladas en cuenta individual 2 por ciento y en un Fondo Solidario 1 por ciento) y estará reforzado con recursos presupuestales del Estado.

- Podrán acceder a la prestación todos aquellos desempleados del sector formal (permanentes o eventuales) independientemente de la situación que haya originado el episodio de desempleo, que cumplan los requisitos previstos en la Ley.
- La duración de la prestación se limitará a un máximo de seis meses y será decreciente conforme avance el período de desempleo.
- Para el pago de la prestación se afectarán primero los recursos acumulados en la cuenta individual del trabajador y cuando estos no sean suficientes se garantiza al desempleado un ingreso equivalente a un salario mínimo por el periodo máximo mencionado de 6 meses.
- Un requisito fundamental para el acceso al seguro es la participación del beneficiario en los esquemas de promoción, colocación y capacitación que ofrecerá el Gobierno Federal para su reinserción al mercado laboral.

4.3.3 Fortalecimiento de la capacidad financiera del Estado

La capacidad financiera del Estado Mexicano es reducida, como se evidencia en un nivel relativamente bajo del gasto que el gobierno puede ejercer. Mientras que en México el gasto público total representa 19.5 por ciento del PIB[17], el promedio para los países de América Latina y de la OCDE es de 27.1 por ciento y 46.5 por ciento del PIB, respectivamente.



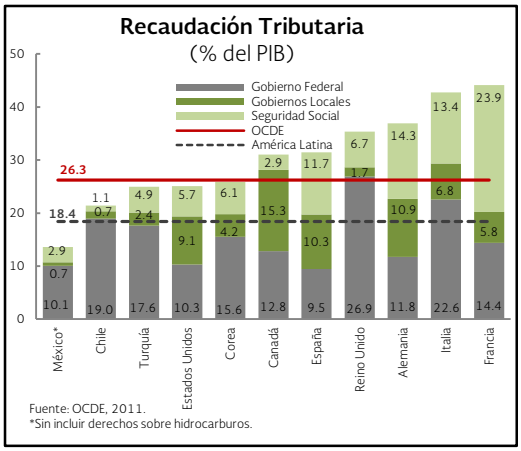
Lo anterior se traduce en niveles bajos de recursos asignados a programas públicos para áreas como seguridad social, salud, inversión en infraestructura, investigación y desarrollo, y seguridad pública. A su vez, ello impacta negativamente sobre el bienestar de la población y la capacidad de crecimiento de largo plazo de la economía.

[17] Se excluye el gasto público de CFE y Pemex, dado que en otros países, las estadísticas de gasto no incluyen a empresas del sector público.

Componentes de Gasto–/1			
	México	OCDE	América Latina
Programas Sociales	7.6	20.4	n.d.
Salud	2.8	8.2	4.7
Inversión Pública	2.3**	4.5	n.d.
Defensa y Seguridad Pública	0.8	3.6	n.d.
Investigación y Desarrollo	0.3	0.7	0.3

Fuente: OCDE, Banco Mundial, PEF 2012.
–/1 Datos para México de 2012. Para la OCDE y América Latina el gasto en Salud corresponde a 2011, Educación e Investigación y Desarrollo a 2010, Programas Sociales y Defensa y Seguridad Pública a 2009.
* Incluye gasto estatal.
** No incluye inversión en Pemex y CFE.

La limitada capacidad de gasto del gobierno es producto del nivel reducido de los ingresos públicos en el país. Mientras los ingresos tributarios en México son del orden de 13.7 por ciento del PIB (incluyendo los relacionados a la seguridad social y la recaudación de gobiernos locales), los países de América Latina y de la OCDE cuentan con ingresos tributarios de 24.3 y 18.4 por ciento del PIB en promedio. Los niveles más elevados de ingresos públicos en esos países les otorgan mayor capacidad para realizar erogaciones con alto impacto social y de desarrollo.



Con el fin de incrementar la capacidad para atender las necesidades prioritarias de la población, particularmente la de menores recursos, en aspectos como seguridad social, educación, salud y seguridad pública, uno de los ejes de la Reforma Social y Hacendaria consiste en aumentar la capacidad financiera del Estado.

Para alcanzar ese objetivo, la Reforma amplía las bases de los impuestos al ingreso a través de reducciones a las exenciones, deducciones y tratamientos preferenciales que merman el potencial recaudatorio de estos impuestos. Por otra parte, se aprovechan también el resto de las bases tributarias y se moderniza el cobro de derechos. Adicionalmente, se introducen

impuestos ambientales y de salud con lo que simultáneamente aumenta la recaudación y se avanza en la consecución de fines como la preservación ambiental y la salud de la población.

El objetivo fundamental de la Reforma consiste en crear los mecanismos de inclusión y protección social para garantizar a todos los mexicanos un nivel de vida digno. Con ese fin, se realizan diversas modificaciones en materia de seguridad social y al sistema tributario. Las modificaciones al sistema tributario se orientan a generar los recursos necesarios para financiar la provisión de servicios de protección social, así como a dotar al país de un sistema fiscal más justo y más simple.

Se proyecta que, en conjunto, las medidas incluidas en la Reforma incrementarán los ingresos públicos correspondientes a 2014 en un total de 240 mmp, con respecto a los que se observarían en ausencia de la Reforma. Dicho monto equivale a 1.4 por ciento del PIB estimado para el 2014.

Efectos recaudatorios de la Reforma Social y Hacendaria

	2014	
	% PIB	mmp
ISR Empresarial	0.7	131.0
ISR Personal	0.3	58.6
IVA	0.3	54.0
IEPS no petrolero	0.2	33.8
IEPS gasolinas	0.4	61.7
Derechos	0.1	15.1
Desaparición IETU	-0.7	-114.5
Total	**1.4**	**239.7**

En una perspectiva de mediano plazo, considerando de 2014 a 2018, el efecto de las medidas contenidas en la Reforma es un incremento agregado en la recaudación de 2.9 por ciento del PIB.

Efectos Recaudatorios 2014-2018
(% PIB)

	2014	2015	2016	2017	2018	Total
Recaudación Total	1.4	0.6	0.3	0.3	0.3	2.9
Participaciones y Aportaciones	0.5	0.2	0.1	0.1	0.1	1.0
Recaudación Neta[1/]	0.9	0.4	0.2	0.2	0.2	1.9

1/ Para el Gobierno Federal

Impuestos verdes

A través de la introducción de diversos impuestos especiales, la Reforma combina la utilización de nuevas bases impositivas con fines extra-fiscales, reflejando los costos sociales que causan algunas conductas que afectan negativamente al medio ambiente, con el objeto de desincentivar dichas conductas. Específicamente se busca reducir las emisiones bióxido de carbono, principal gas de efecto invernadero, así como el uso de plaguicidas que generan daños sobre el medio ambiente y la salud de los mexicanos.

Política de precios de las gasolinas

Durante los últimos años, la política de precios de las gasolinas y el diesel se ha definido de acuerdo con el nivel de los precios de referencia internacional y la tasa de inflación, buscando evitar impactos abruptos sobre los niveles de inflación mediante ajustes periódicos y graduales. Sin embargo, como resultado de dicha política y dado al incremento en los precios internacionales, al último día de agosto el precio de las gasolinas Magna y Premium y el del diesel se encontraron 7.44 por ciento, 11.84 por ciento y 14.77 por ciento, respectivamente, por debajo de su referencia internacional.

Para 2014, los mercados de futuros proyectan que se detendrá la tendencia ascendente en la referencia internacional, por lo cual se estima que es posible reducir el ritmo de desliz que se aplica a los combustibles en México. En particular, las estimaciones incluidas en este documento contemplan una disminución en el desliz mensual a 6 centavos para la gasolina magna y 8 centavos para la gasolina Premium y el diesel. Ello implica que el desliz de la gasolina Magna se reduce en 45 por ciento, y los deslices en la gasolina Premium y el diesel disminuyen 27 por ciento.

Asimismo, se propone que, a partir de 2015, los deslices impliquen un comportamiento de los precios de los combustibles compatibles con la inflación anticipada para cada año en nuestra economía, salvo en el caso de que se observen fluctuaciones abruptas en los precios internacionales de los combustibles.

Impuesto al Carbono

El consumo de combustibles fósiles genera un problema de emisiones contaminantes y de gases de efecto invernadero por su gran contenido de carbono, por lo que es necesario diseñar mecanismos para reducir el uso de estos combustibles con altos factores de emisión de bióxido de carbono, principal gas de efecto invernadero.

En México, el consumo de combustibles por habitante es superior al de países con el mismo PIB per cápita e incluso superior al de países con un PIB per cápita de más del doble que el mexicano. Por ejemplo, el consumo de gasolinas per cápita en México es 102 por ciento y 242 por ciento mayor al de Chile y Brasil, respectivamente, países con un desarrollo similar al nuestro y, el segundo de ellos, con una importante producción de petróleo.

Mediante la Reforma que se plantea, se propone la introducción de un impuesto a la producción e importación de combustibles fósiles, para gravar estos combustibles de acuerdo con su contenido de carbono. Esta propuesta se encuentra en línea con la práctica en otros países del mundo, donde se han establecido impuestos al carbono para que los precios de los combustibles fósiles reflejen los efectos negativos que ocasiona su consumo.

Mediante la introducción de este impuesto en México, se busca incentivar un menor uso, para lo cual se propone gravar el contenido de carbono de estos combustibles con un precio que refleje las condiciones de los mercados internacionales de los bonos de carbono. Este impuesto se basa en el principio de "quien contamina paga", de forma que internaliza el costo social de producir emisiones contaminantes a la atmósfera.

Se propone un nivel de IEPS al carbono de 70.68 pesos por tonelada de carbono, equivalente al promedio de las cotizaciones de los principales mercados de carbono entre octubre de 2012 a junio de 2013. Este monto resulta en un impuesto menor al aplicado en otros países. Para evitar su erosión con el paso del tiempo, el monto del impuesto se mantendría constante en términos reales al ajustarlo anualmente por la variación del INPC. Se estima que, con los niveles actuales de consumo, generará una recaudación de alrededor de 22,000 millones de pesos por año.

Se trata de un impuesto progresivo. En el caso de las gasolinas, de acuerdo con los datos de la ENIGH 2012, el 55 por ciento de la carga impositiva recaerá en el 20 por ciento de los hogares con ingresos más altos.

Impuesto a los plaguicidas

Si bien es cierto que en la actualidad existen en convivencia prácticas agrícolas sustentables, con un manejo biológico de plagas, con otras que utilizan diversos plaguicidas, continúan existiendo en el mercado productos con un nivel significativo de contaminantes y toxicidad. La exposición aguda a este tipo de sustancias pude generar efectos negativos en la salud y puede dañar el medio ambiente: suelo, agua, aire y la flora y fauna. Por lo anterior, en otros países se han introducido impuestos al uso de plaguicidas, con los cuales se aprovechan las

señales corregidas de mercado para inducir la sustitución por productos más limpios y eficientes, así como para dar incentivos al desarrollo de nuevos productos.

En México, de acuerdo con el Centro Mario Molina, se utilizan aproximadamente 55 mil toneladas al año de plaguicidas o de ingredientes activos para su formulación. Además, anualmente se desechan 7 mil toneladas de envases vacíos, los cuales contuvieron estos agroquímicos, lo que genera un gran riesgo ambiental y sanitario para las localidades donde se utilizan y para los trabajadores que los aplican.

En este sentido, se propone gravar con un impuesto del 0 al 9 por ciento a los plaguicidas, herbicidas y fungicidas, en función de su contenido de toxicidad, de acuerdo con la clasificación de peligro de toxicidad aguda reconocida en el registro sanitario de la COFEPRIS (5 niveles). Con esta propuesta se inducirá la sustitución de los plaguicidas, herbicidas y fungicidas más tóxicos por otros menos dañinos.

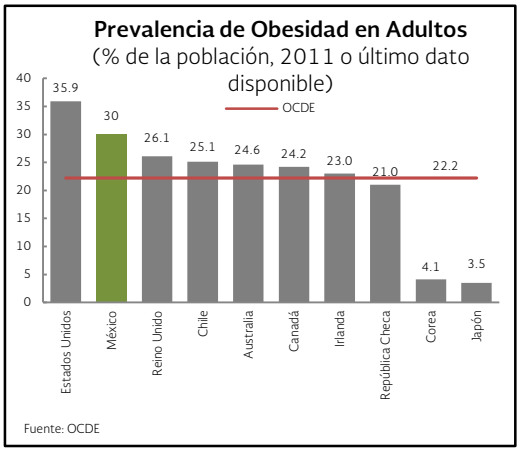
La estructura de las tasas impositivas que se proponen para este impuesto es congruente con la práctica en otros países de establecer sólo un escalón, eximiendo del impuesto a los plaguicidas menos tóxicos. Se espera una recaudación de 400 millones de pesos.

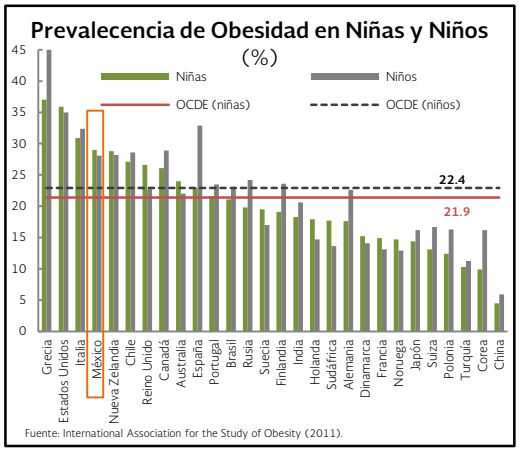
Impuestos de salud

La Reforma propone crear impuestos que desalienten el consumo de bienes nocivos para la salud. Lo anterior con el fin de disminuir la prevalencia de sobrepeso y obesidad en la población, reducir los costos de salud asociados a estos padecimientos y simultáneamente elevar la recaudación.

El problema de obesidad y sobrepeso se ha acentuado en México debido a la rapidez con que se ha expandido su incidencia, y al efecto negativo que ejerce sobre la salud de la población que las padece. El sobrepeso y la obesidad aumentan considerablemente el riesgo de padecer enfermedades crónicas, como la diabetes y la hipertensión arterial. Las enfermedades asociadas a estos padecimientos, por su magnitud y ritmo de crecimiento, actualmente representan una emergencia sanitaria para el país.

México es el segundo país de la OCDE con mayor prevalencia de obesidad, al ubicarse ésta en 30 por ciento de la población adulta, mientras que el promedio de los países de la OCDE es de 22.2 por ciento. Dicha cifra solo es superada por Estados Unidos. La prevalencia de la obesidad entre la población infantil del país es una señal de que se deben tomar medidas drásticas en el presente, para evitar una intensificación de los problemas de salud pública en el futuro, con los efectos que tendrían sobre el bienestar de la población y las finanzas públicas y privadas. México ocupa el octavo lugar de obesidad infantil en niños, con una prevalencia de 28.1 por ciento, y el cuarto en niñas, con una prevalencia de 29.0 por ciento. Para los países miembros de la OCDE, el promedio de las tasas de prevalencia para niños y niñas es de 22.4 y 21.9 por ciento, respectivamente.





Información de la OCDE indica que, en 2010, 83 millones de personas padecieron de diabetes en los países miembros. De ese total, 13 por ciento eran mexicanos. Lo anterior coloca a México como el país de la OCDE con mayor prevalencia de diabetes en población adulta, y el país con mayor número de defunciones causadas por la diabetes mellitus. En nuestro país se presentan 152 defunciones por cada 100,000 habitantes cada año, mientras que en promedio en los países de la OCDE se presentan 19 defunciones por cada 100,000 habitantes.

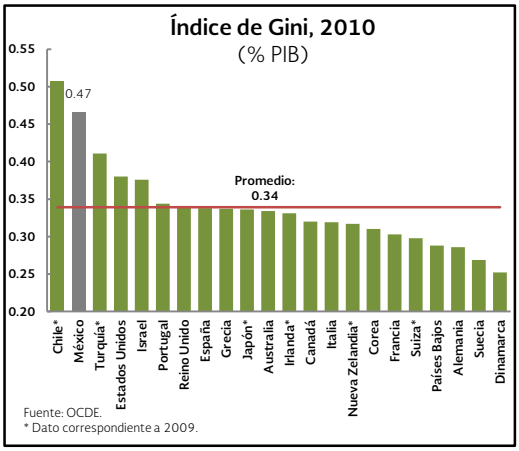
En México coexisten un incremento significativo de sobrepeso y obesidad con una mala nutrición por deficiencias, lo cual obedece fundamentalmente al consumo excesivo de "calorías vacías", las cuales provienen de alimentos que brindan al organismo un aporte energético significativo y pocos nutrientes.

Existe evidencia clara sobre la relación entre el sobrepeso y el consumo de bebidas azucaradas. De acuerdo con un estudio elaborado por el Instituto Nacional de Salud Pública en 2008, el aumento en la prevalencia de sobrepeso, obesidad y diabetes ha estado asociado, entre otros factores, al consumo de refrescos, ya que estos proveen una cantidad excesiva de calorías y ninguno o muy escasos beneficios nutricionales.

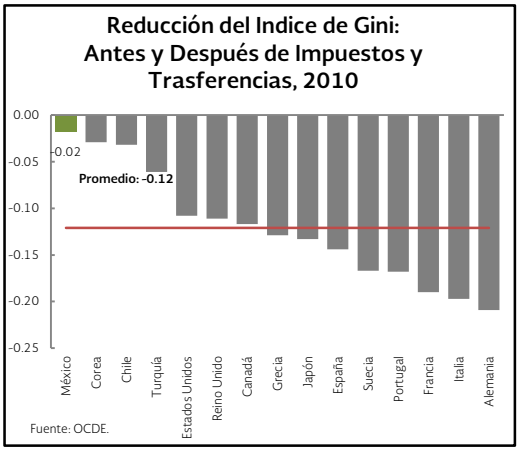
La Reforma Social y Hacendaria propone gravar con el impuesto especial sobre producción y servicios a las bebidas azucaradas. El impuesto propuesto es de 1 peso por litro. Con esta propuesta se busca desalentar el consumo de calorías vacías, con lo que se espera también reducir la incidencia de obesidad y sobrepeso, particularmente entre los niños. Por esta vía mejorará la calidad de vida de la población, se elevará su productividad y se reducirán los costos de atender las enfermedades relacionadas al sobrepeso. Se proyecta que la propuesta incrementará los ingresos públicos, con una recaudación de 12 mmp.

4.3.4 Mejorar la equidad

En México la desigualdad del ingreso se ha ubicado en niveles extraordinariamente elevados durante las últimas décadas. Actualmente, el índice de Gini es de 0.47, 38 por ciento mayor al promedio de los países miembros de la OCDE. Uno de los ejes de la Reforma Social y Hacendaria, consiste en mejorar la equidad y en dotar al sistema tributario de mayor progresividad.



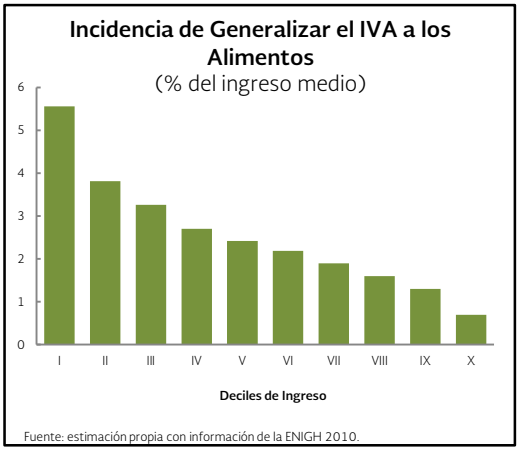
En principio, la política fiscal es una herramienta altamente efectiva para reducir la desigualdad. En nuestro país este potencial no se ha materializado. En México, la desigualdad medida por el índice de Gini es prácticamente idéntica antes y después de considerar el impacto de la política fiscal en el ingreso disponible de los hogares. Para el promedio de la OCDE, el índice de Gini es 0.12 puntos menor al considerar impuestos y transferencias, mientras que en nuestro país la política fiscal únicamente reduce el índice de Gini en 0.02 puntos, lo que representa una reducción de solo 4 por ciento.



Se preserva la tasa cero a medicinas y alimentos

Considerando el objetivo de la Reforma Social y Hacendaria de alcanzar una mejor distribución del ingreso, se preservará la tasa cero en el IVA a alimentos y medicinas. Si bien la aplicación de la tasa general a alimentos y medicinas generaría un incremento significativo en la recaudación, equivalente al 1 por ciento del PIB, esta medida tendría un costo particularmente elevado para los hogares de menores ingresos.

Información de la Encuesta Nacional de Ingreso y Gasto de los Hogares indica que la aplicación de la tasa general del IVA a los alimentos, elevaría el pago de impuestos del decil de menores ingresos en un monto equivalente al 5.6 por ciento de sus ingresos anuales. El efecto como proporción del ingreso de los hogares, decrecería con el nivel de ingresos.



Adicionalmente, es necesario señalar que en un entorno económico internacional adverso, como el que prevalece actualmente y que ha llevado a una desaceleración de la economía nacional (ver Sección 3.1), no hubiera resultado adecuada la introducción de un impuesto generalizado al consumo. En las circunstancias presentes la política económica debe orientarse a fomentar una recuperación de la demanda agregada, tal como lo hacen las medidas de estímulo al crecimiento contenidas en el Paquete Económico para 2014 (ver secciones 3.10 y 4.2).

Eliminación de la tasa fronteriza

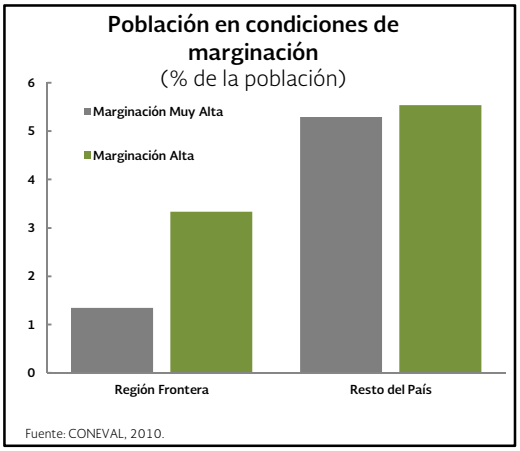
Actualmente, las operaciones en la región fronteriza esta sujetas a una tasa IVA preferencial de 11 por ciento. La aplicación de la tasa fronteriza es regresiva, ya que reduce el pago de impuestos de los habitantes de regiones de mayores ingresos a los del resto del país. En la zona fronteriza que se beneficia de este tratamiento, el ingreso per cápita es mayor en 27 por ciento al promedio nacional.

Ingreso medio *	
	US$ PPC
Nacional	10,218
Región Fronteriza	12,957
Diferencia	27%

Fuente: PNUD, cifras 2005.

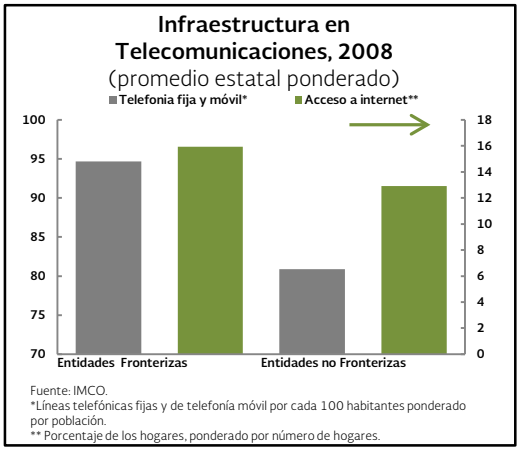
* Ponderado por número de habitantes.

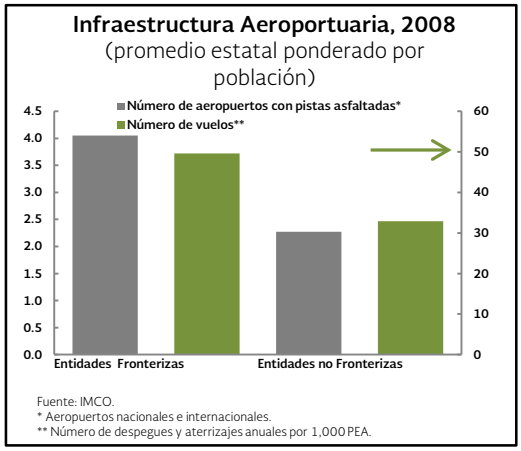
Otro factor que refleja la inequidad de la tasa fronteriza es la incidencia de condiciones de marginación. El porcentaje de población en condiciones de marginación alta y muy alta es considerablemente menor en la zona fronteriza que en resto del país. La diferencia es particularmente elevada para niveles de marginación muy altos, pues la prevalencia en la zona fronteriza es tres veces menor al del resto del país, con tasas de 1.3 y 5.3 por ciento, respectivamente.



Uno de los motivos que dio lugar a la creación de la tasa diferenciada fue el aislamiento de la zona fronteriza del resto del país. En la actualidad dicha zona cuenta con mejor infraestructura de comunicaciones y transportes que el resto del país. En el caso de acceso a Internet, el porcentaje de los hogares que cuentan con este servicio es de 16 por ciento, en tanto que en las entidades no fronterizas este indicador es de 12 por ciento; en el caso de la telefonía fija y móvil la brecha es mayor ya que en las entidades fronterizas existen 95 líneas telefónicas por cada 100 habitantes y en el caso de entidades no fronterizas existen 80 líneas por cada 100 habitantes. En cuanto a otro tipo de infraestructura de comunicaciones, como la aeroportuaria, se observan patrones similares. En las entidades fronterizas existen en

promedio 4 aeropuertos con pistas asfaltadas, en tanto que en las entidades del interior existen en promedio poco más de 2 aeropuertos con este tipo de pistas.





La evidencia indica que los beneficios de la menor tasa no llegan a los consumidores que habitan en la región fronteriza. Una comparación de los precios de diversos bienes sujetos a tasa general en el resto del país con información de precios a nivel localidad, indica que éstos tienden a ser mayores en la frontera: los datos indican que los precios de muebles y electrodomésticos son 4 por ciento mayores en promedio en la frontera que en el resto del país, en tanto que los precios de bienes dedicados a la higiene y el cuidado personal son mayores en 2 por ciento. Para todos los bienes estudiados, los precios son 4 por ciento mayores en promedio en la zona fronteriza que en el resto del país. Lo anterior demuestra que el beneficio de la tasa reducida es absorbido por productores y comerciantes, no por los consumidores.

Además de afectar directamente el nivel recaudatorio del impuesto, la tasa preferencial en la zona fronteriza abre espacios para la evasión, pues permite a las empresas triangular operaciones a través de la región fronteriza con el objeto de aplicar la menor tasa, lo que sucede tanto con operaciones domésticas como con importaciones.

La Reforma Social y Hacendaria propone homologar la tasa fronteriza con la del resto del país. Con ello se garantiza que la población de la región de la frontera, que goza de niveles de bienestar mayores a los que en promedio imperan en el resto del país, contribuya de manera equitativa al pago de impuestos. Ello no implica una afectación para el consumidor final, dado que los precios finales no reflejan el beneficio de la menor tasa vigente en la actualidad. La propuesta aumentaría los recursos públicos con una recaudación estimada de 14.7 mmp.

Eliminación de exenciones IVA

La Reforma propone diversas modificaciones a las exenciones que otorga el IVA. Las propuestas en esta materia se orientan a ampliar la base del impuesto, eliminando aquellas

exenciones que resultan más regresivas. De este modo, se fortalece la progresividad del impuesto.

Actualmente el gasto en servicios educativos está exento del IVA. Esta medida favorece a la educación de paga, lo que la hace regresiva: el 39 por ciento del gasto en educación se concentra en el 10 por ciento de los hogares de mayores ingresos, mientras que sólo 1.5 por ciento corresponde al 10 por ciento de los hogares de menores ingresos.

Para avanzar en el objetivo de que la incidencia del pago de impuestos se concentre en los hogares de mayores ingresos, la Reforma Social y Hacendaria propone eliminar la exención en el IVA a los servicios de educación. Esta medida no tendrá un efecto sobre la educación gratuita, que representa la modalidad predominante en la educación pública. En virtud de ello, esta modificación es progresiva: el 56 por ciento de los estudiantes de los hogares del decil de mayores ingresos asiste a escuelas privadas, mientras que el 98.2 por ciento de los estudiantes del decil de menores ingresos asiste a escuelas públicas.

En el presente, las ventas de casa habitación están exentas del pago del IVA. Esto representa un beneficio fiscal que favorece a las personas de mayores ingresos, quienes realizan la mayor parte de las operaciones en el mercado de bienes raíces. Una situación similar se presenta en el mercado de arrendamiento y en los pagos de hipoteca. Esta disposición es altamente regresiva: el 37 por ciento del valor monetario de las exenciones por el IVA a la enajenación, intereses de créditos hipotecarios y el uso o goce de casa habitación, es recibido por el 10 por ciento de los hogares de mayores ingresos, mientras que el 10 por ciento de los hogares de menores ingresos recibe únicamente el 2 por ciento del beneficio.

Por lo anterior, se propone eliminar la exención en el IVA por la enajenación de casa habitación, intereses de créditos hipotecarios y el uso o goce de casa habitación.

Actualmente, la prestación del servicio de transporte público terrestre de personas está exenta del pago del IVA, lo que abarca a los servicios de autotransporte terrestre de pasajeros foráneo, urbano y suburbano. Con objeto de ampliar la base del IVA y avanzar en la progresividad del impuesto indirecto, se propone eliminar la exención al servicio de transporte público foráneo de pasajeros. Para evitar afectar negativamente la economía de los hogares de bajos ingresos, el servicio de transporte público urbano y suburbano permanecería exento del citado impuesto. Ello obedece a que éste último servicio de transporte, a diferencia del foráneo, es utilizado por los grupos de menores ingresos para trasladarse a los centros de trabajo y escuelas, por lo que tiene un efecto particularmente elevado en el presupuesto de los hogares de dichos grupos.

Se eliminan tratamientos especiales y regímenes preferenciales

Actualmente, el ISR empresarial contiene una multiplicidad de tratamientos especiales y regímenes preferenciales que se aplican de manera particular a ciertos sectores y grupos de contribuyentes. Estos tratamientos excepcionales impiden una contribución equitativa de los distintos sectores productivos al pago de impuestos y vulneran el principio de equidad

horizontal, que establece que los contribuyentes en iguales circunstancias deben recibir el mismo tratamiento fiscal.

Los múltiples regímenes preferenciales existentes, permiten a los contribuyentes de ciertos sectores exentar por completo parte de sus ingresos del pago de impuestos o acceder a deducciones particularmente generosas, lo cual se traduce en una reducción de su base impositiva. Los principales regímenes preferenciales incluyen, entre otros, los siguientes:

- Régimen de consolidación fiscal: bajo este esquema, el resultado fiscal del grupo se determina como la suma (ponderada por la participación accionaria del grupo en cada empresa) de las ganancias o pérdidas de cada empresa. En México, a causa de controles más laxos que los observados a nivel internacional, el régimen se ha prestado a prácticas abusivas para reducir el pago de impuestos.

- Empresas maquiladoras: reduce la base sobre la que pagan el ISR y exenta sus importaciones del pago de IVA.

- Desarrolladores inmobiliarios: les permite deducir el gasto en terrenos al momento en que los compran, mientras que el resto de las empresas lo hacen hasta que los venden.

- Régimen simplificado: reduce la tasa y la base sobre la que los productores del sector primario pagan impuestos. Para los productores del sector primario y del autotransporte relaja las obligaciones de comprobación de gastos, lo cual afecta la cadena de comprobación fiscal.

- Sector minero: le permite a las empresas deducir en su totalidad los gastos por exploración en periodos pre-operativos, mientras que el resto de las empresas sólo los pueden deducir una vez que empiezan a operar.

- Asociaciones de enseñanza y con fines deportivos: permite a escuelas privadas y clubes deportivos recibir el tratamiento tributario de organizaciones no lucrativas aun cuando no lo son en la práctica.

Además, la ley actualmente permite diversas deducciones que no reflejan verdaderos costos para las empresas, por lo que reducen la base tributaria de manera injustificada. Entre dichas prácticas destacan las siguientes:

- Deducción inmediata de inversión: da la oportunidad a las empresas de reducir su base impositiva al permitirles considerar que sus activos fijos se deprecien en su totalidad en su primer año de existencia. Beneficia principalmente a empresas de mayor escala, las cuales tienen un mayor acervo de capital al cual aplicar la depreciación. Este beneficio no ha probado ser una forma eficiente de apoyar la inversión, en particular de la pequeña y mediana empresa, y en cambio ha sido utilizado para reducir injustificadamente la carga tributaria de los contribuyentes.

- Deducción por pagos a partes relacionadas: permite reducir artificialmente las ganancias fiscales de una empresa, y su pago de impuestos, a través de la manipulación contable de sus resultados fiscales. Es utilizado por grandes grupos empresariales.
- Deducción de gasto en restaurantes: permite reducir el pago de impuestos a través del consumo con fines recreativos.
- Deducción por compra y renta de automóviles: permite a las empresas reducir el pago de sus impuestos por inversiones de automóviles que no se destinan a las actividades del negocio.

Considerando lo anterior y con el objetivo de contar con un impuesto al ingreso más sencillo, progresivo y con una base más amplia, la Reforma Social y Hacendaria propone eliminar o acotar los regímenes preferenciales y deducciones que actualmente existen. En este sentido, sobresale la eliminación del Régimen de Consolidación Fiscal.

Con los cambios propuestos se reducen las deducciones especiales en 47 por ciento y el número de regímenes preferenciales en 77 por ciento. Ello resultará en la eliminación de las inequidades causadas por la prevalencia de tratamientos especiales, y en la ampliación de la base gravable, garantizando una contribución más equitativa de todos los sectores productivos del país al pago de impuestos.

Se establecen límites a exenciones y deducciones personales y se eleva la tasa marginal máxima

El ISR personal cuenta con diversas exenciones y deducciones. Ambas son utilizadas predominantemente por las personas de mayores ingresos, lo cual reduce las tasas impositivas efectivamente pagadas y debilita la progresividad del sistema tributario. Lo anterior vulnera el principio constitucional de proporcionalidad en el pago del impuesto sobre la renta. Con el objeto de fortalecer la recaudación y dotar de mayor progresividad al sistema impositivo, se propone una serie de reformas que amplían la base del ISR personal e incrementan la contribución de las personas que obtienen mayores ingresos.

Las deducciones personales se concentran desproporcionadamente en los grupos de mayores ingresos: alrededor del 90 por ciento del beneficio fiscal que representan las deducciones personales es percibido por personas del decil de ingresos más alto, mientras que al decil de menores ingresos le corresponde menos del 1 por ciento.

En vista de lo anterior, la Reforma Social y Hacendaria propone imponer un límite global a las deducciones personales que se pueden realizar en un año. El límite será el equivalente al mínimo entre dos salarios mínimos anuales y el 10 por ciento de los ingresos totales de la persona, de tal forma que será proporcionalmente más generoso para las personas de menores ingresos y más estricto para los contribuyentes de mayores ingresos.

Adicionalmente, con el fin de aumentar la progresividad del ISR, se creará un nuevo escalón para los ingresos mayores a 500 mil pesos anuales, los cuales serán gravados con una tasa de

32 por ciento. Con ello se eleva la tasa a la que se gravan los ingresos del 1 por ciento más rico de la población.

Impuestos a dividendos y ganancias de capital

En México en la mayoría de los casos se encuentran exentos del ISR personal los ingresos por concepto de dividendos y de ganancias de capital por venta de acciones en bolsa que reciben los individuos. Estas exenciones favorecen a las personas de ingresos más altos: el 90 por ciento de los ingresos por ganancias de capital por enajenación de acciones en bolsa corresponden al decil más alto, y el 99 por ciento corresponden a los tres deciles más altos. Para el caso de los ingresos por distribución de dividendos, la distribución es incluso más desigual: el 99 por ciento de estos ingresos son obtenidos por el decil de ingresos más altos.

Distribución de la recaudación por deciles

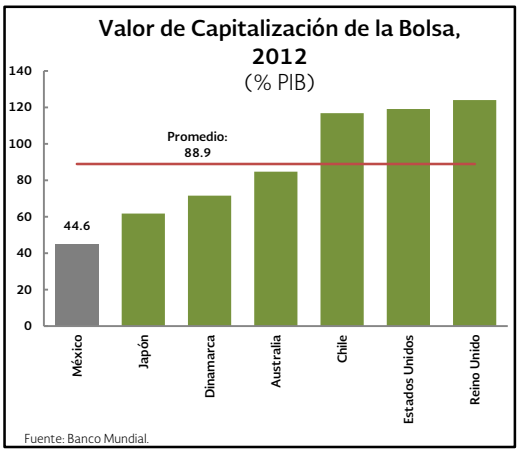
Deciles	Distribución de Dividendos	Ganancias de Capital en Bolsa de Valores
I	0.0	0.0
II	0.0	0.0
III	0.0	0.0
IV	0.0	0.0
V	0.0	0.0
VI	0.1	0.7
VII	0.1	0.7
VIII	0.2	4.4
IX	0.3	4.1
X	99.2	90.1

Fuente: SAT, 2011.

Debido a que estos ingresos están concentrados en los deciles más altos, su exención de la base gravable del ISR personal debilita la progresividad del impuesto. Asimismo, la exención causa problemas de equidad horizontal y de fiscalización.

La práctica que se da actualmente en México de exentar los ingresos de las personas por estos dos conceptos no es seguida por otros países. Economías como Australia, Alemania, Chile, Estados Unidos, Japón y Reino Unido, entre muchos otros, gravan los ingresos de las personas por dividendos y ganancias en bolsa, con tasas que en general van desde el 10 por ciento hasta el 25 por ciento.

El establecimiento de impuestos a los ingresos por venta de acciones y dividendos no ha impedido a esas economías contar con mercados bursátiles con altos niveles de desarrollo. De hecho, en promedio la profundidad de los mercados bursátiles en esos países, medida como porcentaje del PIB, es más del doble que la observada en México.



La Reforma Social y Hacendaria propone gravar con un impuesto de 10 por ciento los ingresos de las personas físicas por ganancias de capital en la venta de acciones y distribución de dividendos. Por motivos de simplicidad, estos ingresos recibirán un tratamiento cedular, es decir, se gravarán de forma separada a otro tipo de ingresos. Asimismo, para garantizar un trato simétrico, las pérdidas por venta de acciones en bolsa podrán sustraerse de los ingresos por el mismo concepto para el pago de impuestos.

Esta medida busca ampliar la base del ISR incorporando a la base gravable un tipo de ingreso que se concentra en los grupos de población con mayores ingresos. Así, se fortalece la progresividad del sistema tributario y se garantiza una contribución justa de todos al pago de impuestos. Se estima que los dos impuestos en conjunto podrían generar un aumento en la recaudación por 12 mmp a la vez que se cierran espacios para planeaciones fiscales agresivas.

Modernización del cobro de derechos

Derechos de Aguas

1) Aguas Nacionales

La metodología actual de clasificación de zonas de disponibilidad de agua data de 1979. Al no haberse actualizado desde entonces, la clasificación vigente de las zonas no refleja la disponibilidad real del agua en nuestro país. Se estima que el 78 por ciento de los municipios no está clasificado de acuerdo a la disponibilidad real del agua. Además, únicamente considera la disponibilidad de agua subterránea. Para atender esta problemática, se propone incluir en la Ley Federal de Derechos (LFD) una nueva metodología para la clasificación de las zonas de disponibilidad por tipo de fuente de extracción de agua subterránea y superficial.

La metodología propuesta clasificará al país por cuenca y acuífero (las unidades reales de gestión de los recursos hídricos), de acuerdo con la disponibilidad real del agua, lo que permitirá administrarla y asignarla eficientemente para garantizar el derecho humano al agua. La nueva metodología en comento tiene la finalidad de clasificar a las cuencas y a los acuíferos en cuatro zonas de disponibilidad.

Se requiere diseñar un nuevo esquema de cuotas de derechos para el uso, aprovechamiento y explotación de las aguas nacionales para cada una de las fuentes de extracción; para las cuatro zonas de disponibilidad; y para cada uso del agua. Lo anterior, con la finalidad de fijar niveles de cuotas que incentiven el uso eficiente.

Esta metodología permitirá:

- Regular la demanda de agua en función de su disponibilidad, por tipo de fuente superficial y subterránea.
- Asignar eficientemente el agua mediante cuotas que reflejan la situación actual del recurso hídrico.
- Desincentivar la sobreexplotación de las cuencas y acuíferos
- Reflejar el valor económico del agua a partir de la información disponible.

Se estima un aumento en la recaudación por esta medida de alrededor de 1,500 millones de pesos anuales.

2) Trasvase de aguas nacionales.

El trasvase es el traslado de aguas nacionales que se realiza mediante obras de infraestructura hidráulica, para concesionarlas, asignarlas, usarlas, aprovecharlas y explotarlas en un lugar distinto a la cuenca de extracción. Es decir, es el desplazamiento artificial de los recursos hídricos con la finalidad de incrementar la disponibilidad del agua en una cuenca vecina.

Actualmente, México no cuenta con instrumentos económicos y jurídicos que regulen los trasvases, los cuales presentan implicaciones económicas, sociales y ambientales que impactan en la gestión del agua. En la situación actual un determinado usuario, por lo general de una zona de disponibilidad donde el recurso es más escaso, demanda agua de otra zona de disponibilidad con mayor abundancia de dicho recurso y paga el derecho de esta última zona que es donde se afecta la disponibilidad. Lo anterior se traduce en pérdidas de bienestar económico, social y ambiental para la zona que trasvasa agua debido a que no se consideran el costo de oportunidad social del agua trasvasada, ni las consecuencias ambientales.

Se propone definir un marco regulatorio para las importaciones y exportaciones de agua que juegan un papel fundamental en la configuración hídrica del país. Como consecuencia, se converge al consumo racional del agua, pues la cuota resultante envía una señal de valoración económica de los recursos hídricos al internalizar los factores ecológicos, sociales y administrativos.

3) Descargas

Desde la creación del derecho por el uso o aprovechamiento de bienes del dominio público de la Nación como cuerpos receptores de las descargas de aguas residuales en 1991 a la fecha, no se han logrado alcanzar los objetivos de incidir en la reducción de los niveles de

contaminación de los cuerpos de agua, así como tampoco se ha generado un impacto recaudatorio representativo por el cobro de la citada contribución.

Actualmente, los contribuyentes autodeclaran el volumen y la calidad descargados y sólo en el caso de que superen los límites máximos permisibles de Sólidos Suspendidos Totales (SST) y Demanda Química de Oxígeno (DQO) establecidos en la Ley Federal de Derechos están obligados a pagar el derecho por el uso o aprovechamiento del cuerpo receptor. Por otro lado, la falta de inspección y medición tanto de volúmenes como de la calidad del agua descargada no permite garantizar que los usuarios declaren de acuerdo con la realidad de su descarga.

Se propone reformar el Capítulo XIV de la LFD correspondiente al Derecho por Uso o Aprovechamiento de Bienes del Dominio Público de la Nación como Cuerpos Receptores de las Descargas de Aguas Residuales. Dicha propuesta tiene como propósito fortalecer la aplicación de la política "el que contamina paga" mediante la siguiente mecánica:

- El hecho generador del derecho será el uso del cuerpo receptor por la descarga de aguas residuales.
- La base del derecho será el volumen descargado en el cuerpo receptor propiedad de la Nación.
- La cuota aplicable será de acuerdo con las estimativas de contaminación que técnicamente correspondan a la descarga y de conformidad con la clasificación del cuerpo receptor.
- Contra el derecho a cargo se podrá acreditar hasta en un 70 por ciento de manera proporcional a una mejor calidad de la descarga.
- Estarán exentos únicamente los contribuyentes que cumplan con los límites máximos permisibles de la NOM-001-SEMARNAT-1996 o con sus condiciones particulares de descarga.
- Simplificar la carga administrativa a los contribuyentes al eliminar la obligatoriedad de los muestreos y análisis de laboratorio, aplicándose solamente en el caso de que se opte por acreditar la calidad del tratamiento de las descargas para gozar del beneficio fiscal correspondiente.

A diferencia del esquema actual para el pago por uso de cuerpo receptor, la propuesta simplifica la carga administrativa que enfrentan los contribuyentes para cumplir con la regulación al eliminar la obligatoriedad de los análisis trimestrales de laboratorio necesarios para presentar la declaración.

Por otro lado, los análisis de impacto recaudatorio arrojaron resultados significativos donde bajo la mecánica propuesta, se esperaría generar una recaudación total anual de 4.5 mmp.

4) Aguas Salobres

Actualmente, la Ley Federal de Derechos (LFD) en su artículo 224, fracción VI, establece que no se pagará el derecho correspondiente por la explotación, extracción, uso o aprovechamiento de las aguas interiores salobres, cuando se obtenga un certificado expedido por la Comisión Nacional del Agua (CONAGUA).

Sin embargo, es preciso mencionar que actualmente no existe obligación jurídica alguna a cargo del contribuyente que permita a la CONAGUA tener la certeza que durante la vigencia del certificado el volumen que extrae, usa o aprovecha sigue teniendo la calidad de agua salobre. Es decir, durante tres ejercicios fiscales el contribuyente no tendrá la obligación de pagar el derecho por uso, explotación o aprovechamiento de aguas nacionales, independientemente de que el recurso extraído cuente o no con la calidad necesaria para exentar el pago correspondiente.

Se propone que para que un determinado usuario pueda obtener el beneficio fiscal de la exención del pago correspondiente es necesario que éste demuestre que el agua que extraiga sea efectivamente salobre, por medio del muestreo y análisis del recurso hídrico.

Derechos de Minería

En años recientes, el incremento en los precios de los minerales a nivel internacional no ha generado un aumento significativo en los recursos que percibe el Estado por su explotación.

Así, el régimen fiscal vigente no ha logrado capturar la renta extraordinaria asociada al aparente exceso de retorno de las mineras.

Los derechos mineros vigentes se aplican por superficie explorada o explotada y la cuota aplicable varía según la vigencia de la concesión. En la recaudación de estos derechos también se observa la dinámica del sector, la cual, en este caso, refleja tanto la demanda de superficies concesionadas para explorar y explotar, como la maduración de las inversiones. Los derechos han representado en promedio el 0.6 por ciento del valor total de las ventas, mientras que en otros países alcanza entre 3 y 4 por ciento. Esto indica que el Estado no captura prácticamente nada de la renta económica de esta actividad.

La experiencia internacional se basa en un régimen de regalías a los principales minerales. Las tasas varían de 0 por ciento a 5 por ciento respecto del valor de la tonelada u onza, de la producción o de las ventas. Además, es común que los metales preciosos se graven con una tasa adicional.

	Argentina	Australia	Brasil	Chile	China	Perú	México
Tasa	3%	1.25 a 7.5%	3%	0 a 5%	1 a 4%	1 a 3%	No existe
Tipo de regalía	Ad valorem	Por volumen o unidad / Ad valorem	Ad valorem	Por volumen o unidad / Ad valorem	Márgenes de utilidad	Ad valorem	
Base gravable	Sobre nivel provincial, valor a "boca de mina"	1) Sobre ventas brutas (Variando por mineral y precio de referencia) y, 2) Tasa fija por tonelada	Sobre ventas brutas	Dependiendo del rango de toneladas (<12,000 >50,000)	Sobre ganancias brutas	Sobre ventas brutas	

Con el objetivo de recuperar la renta minera que le corresponde al Estado por la explotación de un recurso natural no renovable y atendiendo a las tendencias de los precios internacionales, se propone incorporar nuevas contraprestaciones al régimen vigente.

Así, se propone establecer un derecho especial sobre minería aplicando una tasa del 7.5 por ciento a la diferencia positiva que resulte de disminuir de los ingresos derivados de la enajenación o venta de la actividad extractiva, las deducciones permitidas (EBITDA). Las deducciones mencionadas son las que se autorizan en los términos de la Ley del Impuesto sobre la Renta, salvo las inversiones, los intereses devengados a cargo en el ejercicio, sin ajuste alguno y el ajuste anual por inflación que resulte deducible en los términos de la propia ley. Este mecanismo no afecta las decisiones de inversión de la industria y es mucho más favorable que el adoptado en otros países donde simplemente se gravan los ingresos brutos.

También se propone establecer el pago semestral del derecho adicional sobre minería, a cargo de los titulares de concesiones mineras que no lleven a cabo durante dos años continuos, obras o trabajos de exploración o explotación debidamente comprobadas de acuerdo a la Ley Minera, para desincentivar detentar en forma ociosa terrenos extensos, en detrimento de la competitividad del sector y de la racionalidad en la superficie amparada.

Para complementar el régimen fiscal al sector minero, se propone también un derecho extraordinario sobre minería de 0.5 por ciento a los ingresos derivados de la enajenación del oro, plata y platino, en atención al valor de dichos minerales en los mercados internacionales y por su diferencia considerable respecto de otros metales por ser considerados como metales preciosos.

Por último, se propone crear un Fondo para el Desarrollo Regional Sustentable de Municipios Mineros, conformado con el 50 por ciento de los recursos obtenidos por los derechos especial, adicional y extraordinario sobre minería, el cual se destinará a los municipios y demarcaciones del Distrito Federal en los que tuvo lugar la explotación y obtención de sustancias minerales

Se espera un aumento en la recaudación de alrededor de 4.2 mmp anuales, a través de los cuales los municipios mineros se beneficiarán de la explotación minera, ya que dispondrán de recursos adicionales cada año para financiar gasto en infraestructura con alto impacto social.

Derechos de Telecomunicaciones

La reforma constitucional en materia de telecomunicaciones tiene, entre otros aspectos, el propósito de beneficiar a todos los mexicanos buscando generar el acceso de la población a las tecnologías de la información y la comunicación y generar condiciones de competencia en los servicios de telecomunicaciones y radiodifusión, para que los mercados funcionen de manera eficiente.

El sector de telecomunicaciones es muy dinámico y la política del sector, en conjunto con la fiscal, debe reflejarlo. Durante el segundo trimestre de 2013, el Índice de Producción del Sector Telecomunicaciones (ITEL), que mide el comportamiento de las principales variables de producción del sector telecomunicaciones en el país, registró un incremento de 9.5 por ciento con relación al mismo lapso de 2012. Así, al concluir el primer semestre de 2013, el ITEL registró un aumento de 11.0 por ciento con respecto al mismo periodo del año previo.

Con la propuesta de Reforma Social y Hacendaria en esta materia, se establece el régimen fiscal por el uso, goce, aprovechamiento o explotación de diversas bandas de frecuencias, para que puedan ser utilizadas conforme al uso más amplio que la tecnología disponible permita.

Así, se ordenan algunos de los cobros vigentes y se grava un mayor rango de bandas bajo la estructura de los derechos ya establecidos, atendiendo a los criterios de constitucionalidad ya establecidos por la Suprema Corte de Justicia de la Nación en esta materia, de tal manera que se refleje el valor de mercado de las bandas de frecuencias y se dé un tratamiento equitativo a los diversos concesionarios.

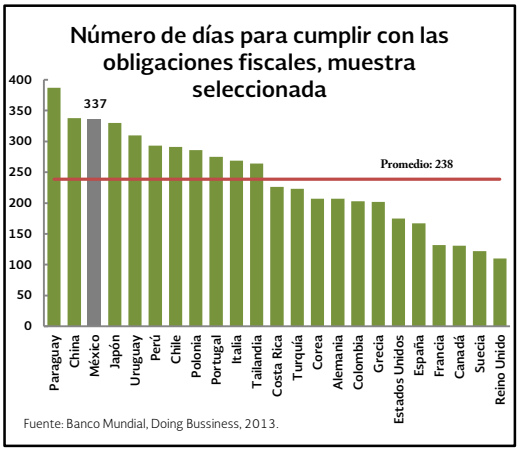
En cumplimiento del mandato de la propia Constitución, el Estado tiene la responsabilidad de que los bienes del dominio de la Nación, como recursos económicos, sean manejados bajo los principios de eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez, para lograr un equilibrio de las fuerzas del mercado, elemento esencial para que las concesiones que otorga el Estado logren dichos objetivos.

La propuesta que se presenta de la aplicación de contraprestaciones por el uso, goce, aprovechamiento o explotación de las bandas de frecuencias que hoy no se encuentran gravadas con derechos, otorga la certeza a los contribuyentes con un esquema equitativo de cobro con respecto a las bandas de frecuencias que ya se encuentran gravadas en la propia Ley, generando un sistema fiscal equitativo para el sector y alineado con el marco jurídico constitucional.

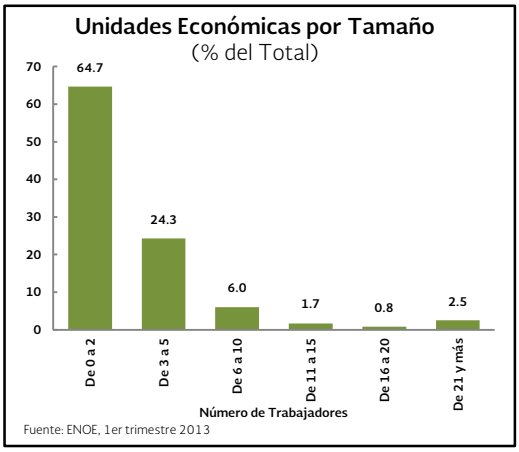
Se estima que, una vez que se concesionen estas frecuencias para dar servicios de voz y datos, puede generarse una recaudación de cerca de 13 mmp anuales.

4.3.5 Facilitar el cumplimiento del pago de impuestos

Uno de los ejes centrales de la Reforma Social y Hacendaria es la simplificación de la carga administrativa. En la actualidad, el cumplimiento de las obligaciones fiscales desvía una cantidad considerable de recursos de las personas y empresas. De acuerdo al Banco Mundial, las empresas en México dedican al año 337 horas al cumplimiento de las obligaciones tributarias. Ello ubica al país en el lugar 107, de entre 185 economías evaluadas. Además del tiempo, las empresas tienen que destinar recursos financieros a la contratación de especialistas en la materia. Dichos recursos podrían ser utilizados para fines productivos, con lo que se incrementaría la productividad de la economía y, en última instancia, el bienestar de la población.



El costo asociado a la carga administrativa para pagar impuestos resulta particularmente oneroso para las empresas más pequeñas, ya que estas cuentan con menores recursos humanos y financieros disponibles para desviar a las tareas de cumplimiento fiscal. Las micro y pequeñas empresas son particularmente relevantes, pues los establecimientos de menor escala concentran el grueso del empleo del país. Así, la simplificación fiscal beneficia desproporcionalmente al principal generador de empleo de la economía.



Eliminación del IETU e IDE y Nueva Ley del ISR

La arquitectura vigente del impuesto a los ingresos empresariales descansa en tres impuestos: el impuesto sobre la renta, el impuesto empresarial a tasa única y el impuesto a los depósitos en efectivo. La interacción de estos tres componentes del sistema renta representan un alto grado de complejidad tanto para el contribuyente como para la autoridad fiscal, que se traduce en un elevado costo de cumplimiento y control. Las empresas tienen que hacer múltiples cálculos cada mes, y en muchas ocasiones, los cálculos son complejos y difieren de acuerdo al impuesto. Por ejemplo, el ISR y el IETU se calculan sobre bases contables diferentes, lo que dificulta las estimaciones que los contribuyentes deben realizar.

Considerando lo anterior y para avanzar hacia la meta de simplificación fiscal, la Reforma Social y Hacendaria propone el establecimiento de un único impuesto al ingreso empresarial. Para ello, se eliminan el IETU y el IDE y se preserva únicamente el ISR. Con la eliminación del IETU y el IDE, se reduce en más de la mitad el número de cálculos que las empresas tienen que realizar mensualmente para cumplir con sus obligaciones tributarias.

De forma complementaria a la eliminación del IETU y el IDE, la Reforma incluye la creación de una nueva Ley del ISR. La nueva Ley del ISR, se caracteriza por hacer al impuesto más simple, lo que facilita sustancialmente su cálculo y pago.

Con la nueva Ley del ISR se elimina el 77por ciento de los regímenes preferenciales y el 47 por ciento de los tratamientos especiales, preservando solamente aquellos que tienen una lógica económica clara. Con esta acción, además de facilitar el cumplimiento fiscal, se avanza en el cumplimiento del principio de equidad horizontal, pues se garantiza dar un trato similar a contribuyentes con capacidades similares.

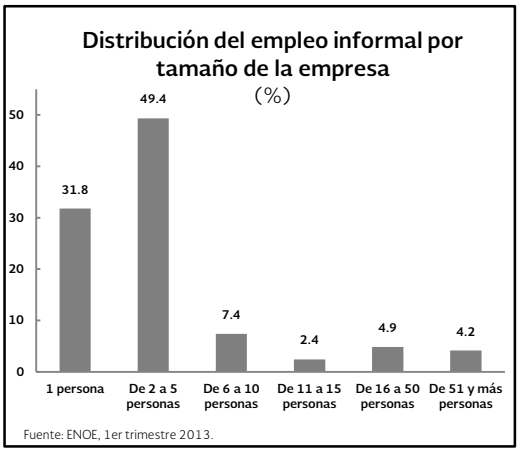
4.3.6 Inducir la formalidad

Uno de los objetivos prioritarios de las políticas de la presente Administración consiste en democratizar la productividad, es decir, tomar las medidas necesarias para que se dé un incremento generalizado de la productividad en el que participen todos los sectores. Un factor clave para conseguir dicho objetivo será avanzar en la reducción de la informalidad.

La informalidad es un fenómeno multidimensional relacionado a diversos factores estructurales que son de gran importancia para el desempeño de la actividad económica y el bienestar de la población. Por ello, la solución de fondo del problema requiere avances complementarios en diversos frentes, haciendo necesario garantizar que se utilicen todas las herramientas disponibles para conseguir esta meta.

Incorporación de nuevas empresas

La complejidad en el pago de impuestos resulta particularmente onerosa para las empresas más pequeñas, para las cuales el costo administrativo de las disposiciones fiscales es proporcionalmente más elevado. Lo anterior explica en buena medida el que el grueso de la informalidad se ubique en las empresas de menor tamaño. Información del INEGI indica que uno de cada tres trabajadores informales laboran en empresas con un solo trabajador, y uno de cada dos en empresas con entre dos y cinco trabajadores.



Por otra parte, información del INEGI indica que las empresas con menos de 10 empleados concentran alrededor de 60 por ciento del empleo total de la economía. Por tanto, la simplificación administrativa es un factor clave para acelerar la formalización de la economía.

La Reforma Social y Hacendaria propone la creación de un Régimen de Incorporación, que sustituirá a los Regímenes Intermedios y de REPECOS, para que las empresas accedan a la formalidad. El Régimen propuesto está diseñado para que participen en él, las personas físicas con actividad empresarial con capacidad administrativa limitada. Por tanto, la participación será exclusiva a las personas físicas con ingresos de hasta 1 millón de pesos por año.

El Régimen de Incorporación preparará a los contribuyentes para una eventual inserción en el régimen general para fines tributarios y de seguridad social. Con ese fin, los contribuyentes que participen recibirán descuentos en el pago de sus impuestos y de sus contribuciones de seguridad social durante los primeros años, a cambio del cumplimiento de obligaciones de información fiscal.

Para el caso del ISR, el descuento será de 100 por ciento durante el año de ingreso al régimen y se reducirá gradualmente a lo largo de los siguientes 5 años, hasta desaparecer una vez que los contribuyentes pasen a tributar en el régimen general al séptimo año.

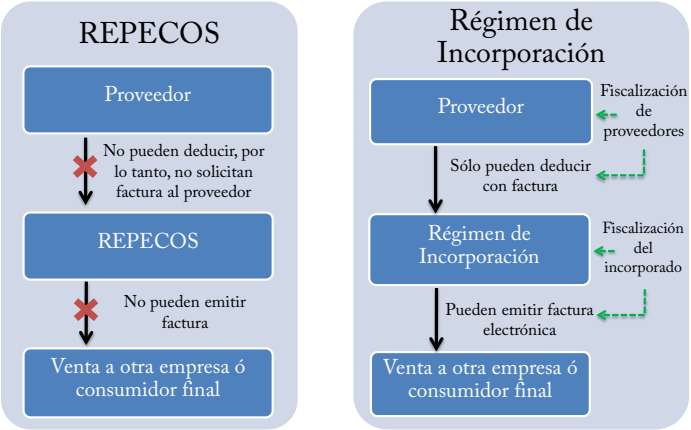
Reducción del impuesto sobre la renta a pagar en el Régimen de Incorporación						
	Año 1	**Año 2**	**Año 3**	**Año 4**	**Año 5**	**Año 6**
Por la representación de información de ingresos, erogaciones y proveedores:	100%	90%	70%	50%	30%	10%

Para crear incentivos a la participación, los contribuyentes registrados en el Régimen tendrán acceso a los servicios de seguridad social. Al igual que en el caso de los impuestos, recibirán descuentos en el pago de las cuotas de seguridad social, los cuales decrecerán con el paso de los años desde su ingreso al régimen.

Asimismo, el cumplimiento de sus obligaciones tributarias será facilitado por herramientas electrónicas, que además les auxiliarán en la administración de su contabilidad.

Con la creación del Régimen de Incorporación se crea un punto de entrada a la formalidad, en sus dimensiones tributarias y de seguridad social. Ello permitirá combatir la informalidad, promoviendo un crecimiento más acelerado de la productividad. Adicionalmente, el Régimen de Incorporación permitirá a la autoridad fiscal completar la cadena de información fiscal, al contar con registros sobre las operaciones de los participantes con sus proveedores y clientes. De esta manera, se cierra una importante avenida para la evasión fiscal.

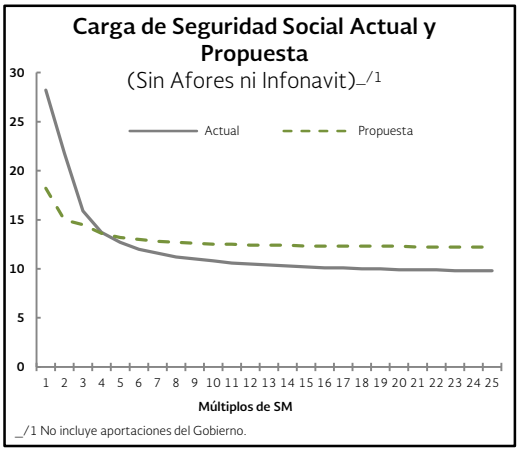
REPECOS vs. Régimen de Incorporación



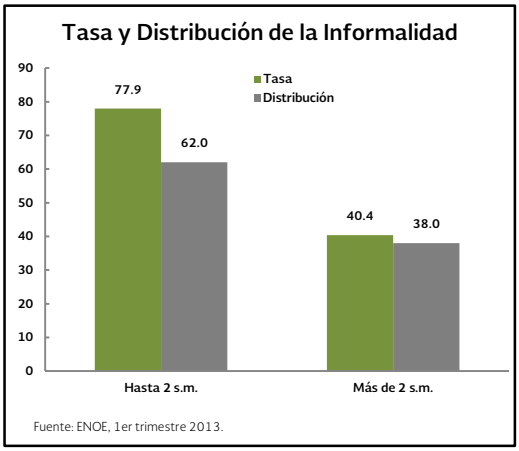
Reducción de las cuotas de seguridad social para trabajadores de bajos ingresos

Con el fin de crear incentivos para la generación de empleo formal, la Reforma Social y Hacendaria incluye modificaciones a la estructura de cuotas del Instituto Mexicano del Seguro Social. Actualmente, las contribuciones tienen un componente fijo sumamente elevado y uno variable que es proporcional al ingreso de los trabajadores. Ello da lugar a un esquema de cuotas regresivo, en el que la carga proporcional de las cuotas es mayor para trabajadores de menores ingresos. Esta estructura representa una barrera para el acceso a la formalidad.

La propuesta incluida en la Reforma consiste en reducir el componente fijo de las cuotas a la seguridad social y elevar el componente variable, de forma neutral a la recaudación generada por las cuotas. El objetivo de la propuesta es reducir las contribuciones de los trabajadores de menores ingresos, dotando de una estructura más progresiva al esquema de cuotas de seguridad social. Adicionalmente, se propone utilizar el subsidio para el empleo para cubrir las cuotas obreras de los trabajadores que reciben dicho subsidio. Con ello, la Reforma Social y Hacendaria utiliza todos los instrumentos tributarios para reducir las barreras a la formalidad. La disminución total en las cuotas de seguridad social causada por la medida para trabajadores que perciben un salario mínimo será del 10 por ciento de sus ingresos.



La propuesta reducirá el costo de contratación de trabajadores en el rango de ingreso donde se concentra la mayor parte del empleo informal de la economía. Información del INEGI muestra que cerca de dos tercios de los trabajadores informales se ubican en niveles de ingresos de hasta 2 salarios mínimos, rango en el que las modificaciones se concentran. Se estima que la propuesta acelerará la formalización de la economía, facilitando el acceso de los grupos vulnerables de la población a la seguridad social e incrementando el crecimiento de la productividad.



4.3.7 Promover el federalismo

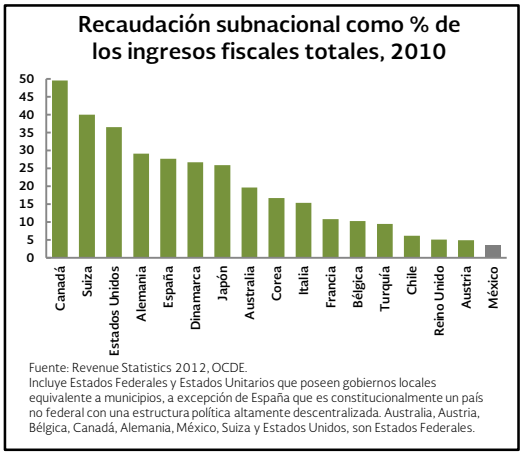
En el Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018 se advierte la necesidad de un federalismo articulado, mediante una coordinación eficaz y en el que todos los órdenes de gobierno asuman sus funciones corresponsablemente. De tal manera, de acuerdo a lo establecido en el documento, se requiere "esclarecer los ámbitos de competencia de cada orden de gobierno, profundizando la redistribución de autoridad, responsabilidades y recursos hacia las entidades federativas y municipios". Igualmente, se deberá "…[promover] un replanteamiento de los

mecanismos de coordinación, que permita una mayor transparencia en el actuar público y en la implementación de políticas públicas comunes o concurrentes, así como la claridad frente a la ciudadanía de las responsabilidades que cada orden de gobierno tiene en la arquitectura institucional."

Para contribuir con los objetivos anteriores, la Reforma Social y Hacendaria que se plantea tiene como uno de sus ejes el fortalecimiento del Federalismo, que se sustenta principalmente en una Reforma de la Ley de Coordinación Fiscal (LCF), en tres ámbitos principales:

Fortalecimiento de los incentivos recaudatorios de entidades y municipios

México es uno de los países con menor nivel de recaudación subnacional[18] en la OCDE: representa el 3.6 por ciento del total de ingresos fiscales totales, mientras que el promedio en países seleccionados en dicha Organización es del 20.9 por ciento.



Con la finalidad de incentivar la actividad económica y los esfuerzos recaudatorios de las entidades federativas, la actual da incentivos a los gobiernos subnacionales a recaudar en función de sus fórmulas de distribución:

- El Fondo General de Participaciones (427 mmp en 2013), reparte 13 por ciento de sus recursos basado en la recaudación de ingresos propios.[19]
- El Fondo de Fomento Municipal (21 mmp en 2013), reparte un 31 por ciento de sus recursos con base en criterios de recaudación.[19]
- El Fondo de Fiscalización (26 mmp en 2013), reparte 31 por ciento de sus recursos con respecto a variables recaudatorias.[19]

[18] Considera los ingresos tributarios locales de las Entidades Federativas y los Municipios
[19] Esta cifra crece con el tiempo, de acuerdo a la LEF.

Para reforzar los incentivos anteriormente descritos, la reforma planteada incluye la creación del "Fondo de Fiscalización y Recaudación" (FOFIR) que sustituye al "Fondo de Fiscalización" (FOFIE). Los recursos de dicho Fondo serán equivalentes al 1.25 por ciento de la recaudación federal participable de cada ejercicio y su fórmula de distribución considerará algunas variables de fiscalización de la fórmula actual del FOFIE[20] y se reemplazarán las relacionadas con REPECOS e Intermedios (60 por ciento del excedente, 4.5 mmp en 2012) por variables de recaudación: incremento en la recaudación y participación de los ingresos propios sobre los ingresos totales.

En el mismo sentido, se establece que la distribución del Fondo General de Participaciones hacia los municipios, deberá atender criterios similares a los que usa la federación para distribuir las Participaciones Federales a las entidades federativas; es decir, criterios que fomenten la actividad económica y estimulen la recaudación.

Las propuestas anteriores, permitirán lograr una sinergia recaudatoria nacional que coadyuvará al fortalecimiento de las haciendas públicas locales y a una actividad económica más dinámica.

Adicionalmente, se propone simplificar la mecánica del Sistema de Renta a nivel de los gobiernos locales, participándoles a partir de 2015 el cien por ciento de los ingresos provenientes del Impuesto Sobre la Renta causado por sus empleados. Por tanto, se excluirá del cálculo de la recaudación federal participable los ingresos obtenidos por la referida contribución.

Mejora de la distribución, el destino y el ejercicio de los recursos de los Fondos de Aportaciones Federales, así como en una mayor transparencia en su distribución

La reforma contempla una modificación estructural del financiamiento educativo, que se realiza a través del Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal (FAEB), bajo las siguientes consideraciones:

- El financiamiento de la Educación Básica es uno de los principales problemas de finanzas públicas de los Estados principalmente por las siguientes razones: i) existe una doble negociación salarial (primero la Federal y luego múltiples a nivel estatal), lo cual genera presiones en el gasto; ii) los recursos del FAEB se distribuyen predominantemente por la matrícula escolar por entidad federativa, bajo la lógica de tratar de igualar las asignación de recursos por alumno, desestimando la heterogeneidad en el costo de proveer educación a las distintas regiones del país; y iii) la creación de plazas que no son consistentes con la distribución de los recursos.

- Derivado de lo anterior se plantea implementar el Fondo de Nómina Educativa (FONE), el cual propone un control administrativo y operativo de la nómina educativa que a la fecha

[20] i) las cifras virtuales de la entidad de que se trate, que dé a conocer el Servicio de Administración Tributaria; ii) el valor de la mercancía embargada o asegurada por cada entidad que dé a conocer el Servicio de Administración Tributaria; y iv) la última información oficial de población que dé a conocer el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática para cada entidad.

se paga con recursos del FAEB y de los maestros transferidos a los Estados en el marco del Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 19 de mayo de 1992 y los convenios que de conformidad con el mismo fueron formalizados con los Estados por parte de la Federación (maestros federalizados).

- Asimismo, se establece un mecanismo de negociación único y definitivo de acuerdos salariales para los maestros federalizados, la cual en todo momento deberá ser consistente con los objetivos que se establezcan en la Ley del Servicio Profesional Docente. Asimismo, en el caso de la creación de plazas con cargo al FONE, deberá estar plenamente justificada en términos de dicha Ley.

- Lo anterior, permitirá evitar los déficits que se han observado en algunas entidades federativas en los últimos años, eliminar la doble negociación y mejorar el control administrativo de las plazas magisteriales, así como el control en el otorgamiento de plazas federalizadas.

En segundo lugar, se propone modificar la forma de distribución del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social (FAIS). Los cambios obedecen a lo siguiente:

- Actualmente, el FAIS se distribuye en función de la pobreza extrema mediante la fórmula del Índice Global de Pobreza, el cual se compone por cinco brechas de las necesidades básicas: ingreso por persona, nivel educativo promedio por hogar, disponibilidad de espacio en la vivienda, disponibilidad de drenaje y disponibilidad de electricidad-combustible para cocinar.

- La fuente de información para la distribución del Fondo es la base de datos de la Muestra Censal (cuestionario ampliado) de los Censo de Población y Vivienda que realiza el INEGI, la cual se actualiza cada diez años. Lo anterior origina cambios abruptos en los recursos que reciben los Estados, como ocurrió en 2012, y un retraso en la medición de estos indicadores.

- A efecto de evitar los cambios bruscos en la distribución del Fondo, se considera pertinente usar una fuente de información con variables de publicación regular: es el caso del Módulo de Condiciones Socioeconómicas de la Encuesta Nacional de Ingreso-Gasto de los Hogares, el cual se publica bianualmente por el INEGI.

- Adicionalmente se propone mejorar la fórmula de distribución de los recursos atendiendo a tres componentes:

    i. Aportación Estatal al Promedio de Carencias de la Población en Pobreza Extrema, que generará un efecto distributivo tendiente a la reducción de las carencias de la población, en seguimiento a los objetivos plasmados en el Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018.

ii. Eficacia en la reducción de la pobreza extrema. Dicho componente busca premiar a las entidades federativas que focalizan los recursos del Fondo adecuadamente, lo cual se refleja en la disminución de la cantidad de personas en pobreza extrema y la superación de la situación de rezago social de la población.

iii. Con la finalidad de evitar una afectación a los objetivos de reducción de la pobreza en las entidades federativas por la nueva fórmula que se propone, se garantiza un monto fijo equivalente al importe que cada entidad recibió en 2013.

- La premisa fundamental del nuevo esquema de distribución del FAIS es que todas las entidades federativas recibirán cuando menos el valor nominal de las transferencias del año 2013 y la nueva fórmula de distribución del Fondo sólo se aplicará a las cantidades que excedan valor nominal del dicho ejercicio fiscal.

Por último, se contempla otorgar mayor transparencia en la distribución del Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud, del Fondo de Aportaciones Múltiples, así como del Fondo de Aportaciones para la Educación Tecnológica y de Adultos, mediante la publicación de sus fórmulas, variables utilizadas así como la fuente de la información empleada, para la distribución de sus recursos a las entidades y municipios.

Fortalecimiento de las finanzas públicas municipales

A la fecha, los adeudos de Organismos de Agua Municipales y Estatales ascienden a 105 mmp, de los cuales, 80 mmp son municipales. Es importante reconocer la imposibilidad existente en cubrir dicho monto y lo importante que es generar una dinámica de cobro y pago hacia delante, con la finalidad de que la Comisión Nacional del Agua pueda continuar con los programas de inversión proyectados. Por lo anterior, se propone replicar el esquema de regularización del cobro de agua publicado en 2007[21], condicionando la disminución del adeudo al cumplimiento de pago mediante el esquema de retenciones al FORTAMUN.

Se propone dar mayor eficiencia a la recaudación de las cuotas del IEPS Gasolinas. Se plantea que PEMEX se convierta en el sujeto de un impuesto equivalente, elevando así la eficiencia recaudatoria. Esta mecánica de cobro supone un incremento en los recursos percibidos por dicho concepto de 4.6 mmp, alcanzando de manera cercana el potencial total del cobro.

México es el país de la OCDE con el menor nivel de recaudación del impuesto predial: representa sólo el 0.2 por ciento del PIB nacional, mientras que el promedio recaudatorio para dicha organización es de 1.1 por ciento del PIB. Para revertir esta situación e incrementar la

[21] En 2007 se publicó en el DOF la modificación del artículo 37 y la adición del 51 de la LCF, para establecer que los recursos del FORTAMUN pueden afectarse para cubrir los adeudos de los municipios por concepto de derechos y aprovechamientos de agua, cuando así lo dispongan las leyes locales. Asimismo, en las disposiciones transitorias de la LCF se estableció que la Comisión Nacional del Agua (CONAGUA) podría aplicar los pagos corrientes que recibiera de los municipios por los conceptos referidos, a la disminución de adeudos históricos de los mismos, al mes de diciembre de 2007.

eficacia recaudatoria del predial, la reforma planteada propone varias líneas de acción: i) se consolida el Fondo de Fiscalización y Recaudación, sustituyendo coeficientes con incentivos recaudadores; ii) se modifica el Fondo de Fomento Municipal, para distribuir el 30 por ciento del excedente de dicho Fondo con base en el incremento de predial, de aquellas entidades que tengan la responsabilidad del cobro del tributo en mención; iii) para realizar una medición justa entre todas las entidades y municipios, sólo se considerarán como ingresos locales los que reporten un flujo de efectivo; y iv) se establece que prioritariamente las entidades deberán establecer criterios de distribución de ingresos a sus municipios alineados con incentivos recaudatorios.

4.3.8 Fortalecer a PEMEX

Nuevo Régimen Fiscal de PEMEX

El régimen fiscal vigente de Petróleos Mexicanos en materia de explotación de hidrocarburos es un régimen complejo, con una diversidad de tasas, bases, deducciones y tratamientos especiales. Ello implica, además de la dificultad administrativa, un esquema rígido que no reconoce la realidad operativa de la empresa y por consiguiente, no garantiza la plena alineación de intereses entre el Estado y PEMEX.

Uno de las principales desventajas del régimen fiscal es que solamente reconoce aproximadamente una tercera parte de los costos reales de exploración y producción. Por ello, independientemente de los costos que tenga Petróleos Mexicanos, de cuánto produzca o cuál sea el precio de los hidrocarburos, el porcentaje de sus ingresos brutos que se cobra es relativamente constante.

El problema de un sistema impositivo de esta naturaleza es que se distorsionan fuertemente las decisiones de inversión. Esto quiere decir que proyectos que son más rentables que otros, antes de impuestos, pueden ser menos rentables en el portafolio de proyectos de PEMEX cuando los analiza a la luz del régimen fiscal. Por esto, proyectos que son socialmente deseables pueden no desarrollarse. En consecuencia, México, a través de PEMEX, no necesariamente lleva a cabo los proyectos de extracción de hidrocarburos que necesita, sino los proyectos que el régimen fiscal le permite.

No obstante lo anterior, el régimen fiscal le ha permitido a PEMEX Exploración y Producción generar año con año utilidades netas[22] e invertir consistentemente a niveles cada vez mayores[23].

En un contexto internacional, la carga fiscal de Pemex es, en términos generales, similar a la que enfrentan otras empresas petroleras del mundo. Todos los países petroleros cobran importantes impuestos y derechos por la extracción de sus hidrocarburos. La tasa impositiva

[22] En 2012, la utilidad neta superó los 110 mil millones de pesos y en el periodo 2006 – 2012, el monto promedio fue de 53 mil millones de pesos.
[23] En 2012, la inversión en PEMEX alcanzó 23.9 miles de millones de dólares, y en el periodo 2006 – 2012, la tasa media de crecimiento anual de la inversión fue de 9.3 por ciento.

promedio, a nivel mundial, sobre utilidades netas para las actividades de exploración y extracción de hidrocarburos es de alrededor del 70 por ciento.

En el caso particular de México, una característica que distingue al régimen es que, para capturar la renta petrolera, los derechos que se cobran a PEMEX Exploración y Producción cumplen las funciones que en otros sistemas del mundo realizan los derechos por la extracción de recursos del subsuelo, los impuestos especiales sobre la producción de hidrocarburos, los impuestos corporativos (es decir, el impuesto sobre la renta) e incluso, los dividendos que las empresas pagan a sus dueños, como rendimiento por el capital invertido. Debido a este último componente, la decisión sobre mantener el capital al interior de la empresa para reinvertirlo, o entregarlo al Estado como dividendo no es explícita, por lo que el proceso de reflexión acerca de cuál es el monto óptimo que el Estado debe dedicar a la inversión en esta actividad nunca ocurre en nuestro país.

Las características del régimen fiscal actual se conjugan para generar un sistema impositivo extremadamente rígido, que no reconoce la evolución de los costos, el comportamiento de la rentabilidad de los proyectos, o las necesidades de inversión. Esto es contrario a la práctica internacional, y no abona a generar un régimen racional y transparente.

Por estas razones, es evidente que el acuerdo fiscal que el Estado mantiene con el organismo no ha resultado adecuado desde el punto de vista de incentivos. Ello pone de relieve la necesidad de transformar el régimen fiscal que se le aplica a Petróleos Mexicanos.

La propuesta de régimen fiscal aplicable a las actividades de exploración y extracción de hidrocarburos de PEMEX tiene como objetivo modernizar la relación entre el Estado, en su papel de representante de la Nación como legítima propietaria de los recursos del subsuelo, y PEMEX, como una empresa moderna, eficiente y socialmente responsable. Ello, con una visión de largo plazo y enfocado en aumentar el valor de sus recursos no renovables en beneficio de todos los mexicanos.

El nuevo régimen fiscal propuesto se basa en una estructura moderna, en un contrato que se formalizará entre PEMEX y el Estado. Para capturar la renta petrolera y los impuestos por la actividad industrial, el régimen fiscal considera los siguientes elementos:

- Cuota superficial, por la parte del área contractual que no se encuentre en la fase de extracción de hidrocarburos. Ello funciona como un incentivo a PEMEX para no retrasar el desarrollo de las áreas.

- Pago por el valor de la producción. Se establece un porcentaje moderado, de alrededor de 10 por ciento, del valor de la producción. Este cumple las funciones de las regalías por la extracción de los hidrocarburos.

- Distribución de la utilidad operativa entre el Estado y PEMEX. Ésta se divide de acuerdo a porcentajes preestablecidos, que se ajustan de acuerdo a la rentabilidad acumulada del contrato. Para el cálculo de esta utilidad operativa, se reconocen, a lo largo de la vida

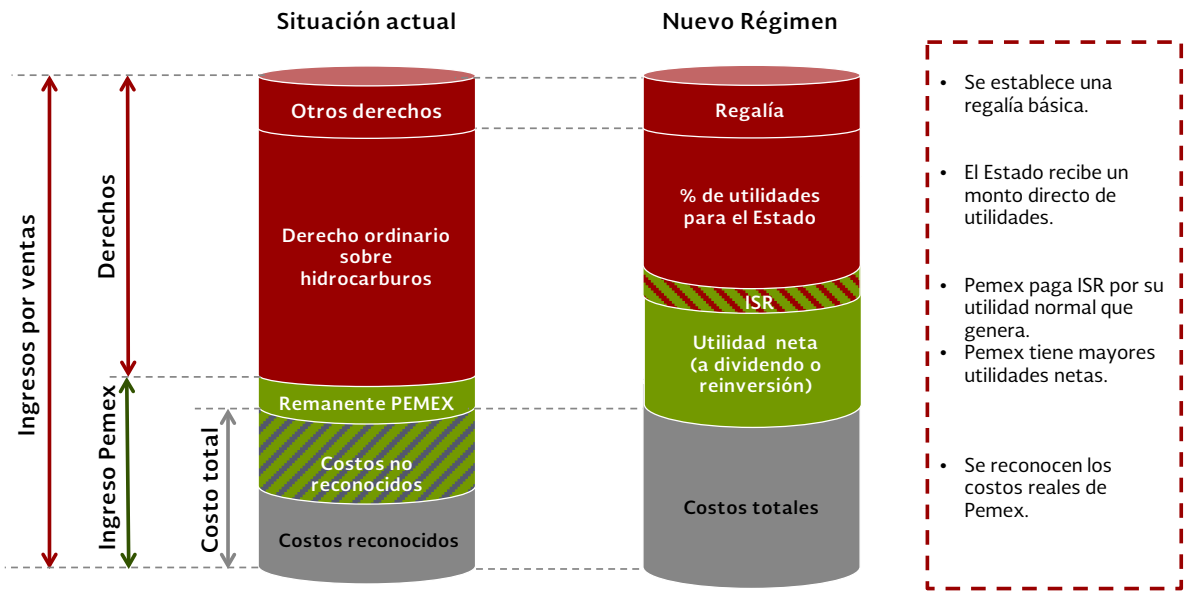
productiva del contrato, todos los costos por la exploración y extracción, sujetos a un límite por periodo, para modular la velocidad en la que se amortizan las inversiones.

- Pago del impuesto sobre la renta. Por los ingresos derivados de estas actividades, PEMEX pagará ISR, como cualquier otra empresa en México.
- Pago de dividendos. Se transparenta la decisión entre tomar las utilidades, a través de la figura de dividendo estatal o reinvertirlas.

Por otra parte, la propuesta también considera mecanismos para el adecuado control y registro de los costos, las inversiones y la producción, velando por una continua transparencia y rendición de cuentas a la sociedad.

Dada la importancia de PEMEX en las finanzas públicas, se prevé una migración gradual de las actividades de exploración y producción a este nuevo régimen y que la reforma al régimen fiscal entre en vigor a partir de enero de 2015. Sin embargo, se prevé que PEMEX podrá iniciar la migración del esquema actual al de contratos de utilidad compartida con el Estado inmediatamente. Con ello, se agiliza la instrumentación del esquema y se posibilita ampliar su alcance a una mayor cantidad de proyectos. Por otro lado, atendiendo al manejo responsable de las finanzas públicas, se contemplan niveles mínimos de dividendo estatal que PEMEX deberá entregar al Estado año con año. Estos niveles se fijan para el primer año en que se encuentre en vigor esta Ley, como mínimo en 30 por ciento de los ingresos generados por los contratos de utilidad compartida. Gradualmente, estos niveles mínimos se reducen, hasta eliminarse en el año 2026.

La propuesta flexibiliza la carga fiscal, adecuándola a las condiciones inciertas de precios, costos y retos operativos que día con día enfrenta PEMEX. Así, se considera un régimen progresivo, en el cual se permite a la entidad recuperar la totalidad de los costos incurridos para la exploración y extracción de hidrocarburos, y a los ingresos para el Estado aumentar conforme se incrementa la rentabilidad de las operaciones, ya sea por el aumento de precios, la reducción de los costos o que se trate de yacimientos de mayor tamaño. Gracias a este diseño, se promueve una mayor alineación de incentivos entre el Estado y PEMEX.



Con el cambio propuesto, se generan incentivos para que PEMEX conduzca niveles óptimos de exploración, inversión y extracción de hidrocarburos, de conformidad con una política energética nacional, moderna y transparente.

En materia presupuestaria y de deuda también se hacen modificaciones y se otorga mayor autonomía, de manera que ahora PEMEX y sus organismos subsidiarios podrán ejercer su presupuesto de manera directa, sin transitar por procesos de autorización ante Hacienda[24]. El Director General de PEMEX elaborará el anteproyecto de presupuesto consolidado para ser incluido en el Presupuesto de Egresos de la Federación, y para el cual deberá enviar a Hacienda un escenario indicativo de sus metas de balance financiero para los siguientes 5 años, metas de balance primario y financiero para el año que se presupuesta, techos globales de inversión, operación y servicios personales. Así, PEMEX podrá operar de manera flexible y eficiente, cuidando en todo momento la transparencia y considerando su naturaleza de entidad paraestatal de la Administración Pública Federal. Por su parte, el régimen de deuda de PEMEX se consolida en un solo instrumento normativo, además que procura reducir procesos redundantes y mecanismos obsoletos del régimen de deuda actual.

4.3.9 Mejorar la calidad del gasto

La presente Administración reconoce la importancia y la necesidad de replantear los programas y las políticas de gasto y orientarlas a resultados, es decir, debemos garantizar que cada peso del presupuesto público signifique un peso invertido en el futuro de México.

[24] Excepto en aquellos casos en los que se afecte el balance financiero o se incrementen servicios personales.

La política hacendaria se robustecerá en la presente administración para potenciar su contribución al desarrollo nacional a través de la eficiencia, eficacia, rendición de cuentas y transparencia en el ejercicio del gasto público, mediante la orientación de la Estructura Programática a las Metas Nacionales, sus objetivos, estrategias y líneas de acción; así como a los programas derivados del Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018 (PND).

El pasado 30 de agosto se publicó en el Diario Oficial de la Federación el Programa para un Gobierno Cercano y Moderno, el cual constituye la plataforma sobre la que se desarrollará una Gestión para Resultados (GpR). A fin de mejorar la eficiencia y la eficacia del gasto público se establecerán bases de colaboración entre las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal. Ello se alcanzará a través de los compromisos para promover un adecuado diseño de procesos; fortalecer los mecanismos de medición de resultados de los programas presupuestarios; facilitar la implementación de las mejores prácticas para incrementar la eficiencia del mismo; así como mejorar la calidad de los servicios públicos y así incentiven el uso adecuado de las nuevas tecnologías de la información y la comunicación.

A través del Sistema de Evaluación del Desempeño (SED), como elemento fundamental de la GpR, se dará seguimiento y retroalimentación a todas las acciones plasmadas en el PND y los programas derivados del mismo; la evaluación de las acciones gubernamentales y el correcto cumplimiento de las recomendaciones derivadas de las evaluaciones externas a través de los Aspectos Susceptibles de Mejora (ASM).

Este conjunto de información se vinculará con el presupuesto, con el objetivo de otorgar un proceso de retroalimentación eficaz, que mejore la asignación de los recursos públicos de manera eficiente y que impacte positivamente en la calidad de vida de la población.

Con la intención de mejorar la asignación y la calidad del gasto, el Programa Anual de Evaluación (PAE), como herramienta del SED, ampliará su estrategia a una cobertura transversal del gasto público. La estrategia del PAE abordará la evaluación de las acciones gubernamentales alineadas a las Metas Nacionales, dará continuidad a la evaluación de diversas modalidades de gasto y otorgará especial atención a la evaluación de los programas presupuestarios de nueva creación.

El seguimiento y la evaluación permitirán la recopilación sistemática de la información de desempeño de los programas de gobierno, las instituciones y las políticas públicas. Con este vínculo, tanto los formuladores de políticas públicas como los legisladores, contarán con mayor información para la toma de decisiones. A su vez, a los ejecutores del gasto les permitirá orientar el presupuesto a un eficaz logro de objetivos. Para ello, se requiere estructurar y difundir de manera adecuada, la información resultante del SED, el cual ampliará su espectro al incorporar, de manera integral, la información derivada del desempeño en la gestión institucional.

4.4. Perspectiva de finanzas públicas con Reforma Social y Hacendaria

El escenario de las finanzas públicas que considera la Reforma Social y Hacendaria propuesta por el Ejecutivo Federal indica que es posible fortalecer las fuentes de ingresos y reducir la dependencia de los ingresos petroleros. No obstante, las condiciones económicas que se prevén, así como los requerimientos para implementar las acciones que impulsen las reformas estructurales propuestas, hacen necesario que el sector público ofrezca un mayor estímulo contracíclico a la economía nacional.

Lo anterior se traduce en una propuesta de déficit presupuestario para 2014 equivalente a 1.5 por ciento del PIB estimado, sin considerar la inversión de PEMEX. En este escenario, con Reforma Social y Hacendaria y estímulo contracíclico, las proyecciones para los siguientes años muestran una trayectoria decreciente del déficit presupuestario, hasta alcanzar el equilibrio en 2017, lo que garantiza una evolución ordenada de la deuda pública y, consecuentemente, la sostenibilidad de las finanzas públicas. Por lo que hace a la inversión de PEMEX, ésta se mantiene como proporción del PIB en el nivel aprobado para 2013.[25]

Financiamiento de mayor gasto programable de 2014 respecto al monto aprobado en 2013
- Sin inversión de Pemex -
(Millones de pesos de 2014)

Aumento del gasto programable (1-2+3)	**291,358.1**
1. Mayores ingresos vs. LIF 2013	92,039.9
Petroleros	-65,335.3
No petroleros	157,375.2
Tributarios	118,330.2
Resto	39,045.0
2. Mayor gasto no programable	63,569.5
3. Déficit presupuestario 2014	262,887.8

[25] El cálculo de los límites de la reserva de los fondos de estabilización que señala la LFPRH se realiza a partir de la plataforma de producción de líquidos estimada por PEMEX, que para 2014 sería de 2,889 miles de barriles diarios, y del tipo de cambio propuesto que es de 12.6 pesos por dólar. Así, los límites de las reservas a que se refiere la LFPRH para 2014, conforme a la normatividad vigente, son los siguientes: i) 86,362.3 millones de pesos para el Fondo de Estabilización de los Ingresos Petroleros (FEIP); ii) 43,181.2 millones de pesos para el Fondo de Estabilización de los Ingresos de las Entidades Federativas (FEIEF), y iii) 43,181.2 millones de pesos para el Fondo de Estabilización para la Inversión en Infraestructura de Petróleos Mexicanos (FEIPEMEX). Si se considera el cálculo de la reserva conforme a la propuesta de reforma a la LFPRH, los límites de los fondos para 2014 resultan en 129,487.5 millones de pesos para el FEIP y 64,743.7 millones de pesos para el FEIEF.

En esta propuesta el incremento del gasto programable, sin considerar la inversión de PEMEX, es de 291.4 miles de millones de pesos de 2014 con respecto al monto aprobado en 2013, es decir, un crecimiento real de 10.3 por ciento.

4.4.1 Ingresos presupuestarios[26]

Para 2014 se estima que los ingresos presupuestarios asciendan a 3,829.5 mmp, monto superior en 92.0 mmp al aprobado en la LIF2013, lo que implica un crecimiento de 2.5 por ciento en términos reales. Con relación al monto estimado para el cierre de 2013, sin considerar los recursos que generó el programa "Ponte al Corriente" ni el ISR causado por la venta de la Cervecería Modelo, los ingresos presupuestarios estimados para 2014 resultan mayores en 214.9 mmp, es decir, 5.9 por ciento en términos reales.

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

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

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

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

Con relación a lo aprobado para 2013, los ingresos tributarios no petroleros se incrementan en 7.0 por ciento debido, fundamentalmente, al efecto de la Reforma Social y Hacendaria. Con relación al monto estimado para el cierre de 2013, sin considerar los recursos que generó el programa "Ponte al Corriente" ni el ISR causado por la venta de la Cervecería Modelo, los ingresos tributarios no petroleros se incrementan 11.1 por ciento en términos reales.

[26] Todas las cifras en esta sección se presentan en miles de millones de pesos de 2014.

Ingresos tributarios no petroleros, 2013-2014
(Miles de millones de pesos de 2014)

	2013		2014	Diferencias de 2014 vs. 2013			
				Absolutas		Relativas (%)	
	LIF	Estimado		LIF	Est.	LIF	Est.
Total	**1,689.9**	**1,673.5**	**1,808.2**	**118.3**	**134.7**	**7.0**	**8.0**
Total ajustado [1/]	*1,689.9*	*1,627.1*	*1,808.2*	*118.3*	*181.1*	*7.0*	*11.1*
Sistema renta	899.4	955.3	1,039.0	139.6	83.7	15.5	8.8
IVA	646.2	574.6	632.4	-13.8	57.8	-2.1	10.1
IEPS	80.4	81.9	118.3	37.9	36.4	47.2	44.4
Importación	29.1	30.3	26.8	-2.4	-3.5	-8.2	-11.6
Automóviles nuevos	6.3	6.5	6.7	0.4	0.3	6.1	3.9
Accesorios	28.3	23.9	20.6	-7.7	-3.4	-27.3	-14.0
Otros	0.0	1.0	-35.6	-35.6	-36.6	n.a.	n.a.

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

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

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

4.4.2 Gasto neto presupuestario

El gasto neto pagado estimado para 2014 asciende a 4,450.0 mmp, 9.2 por ciento real más que en el presupuesto de 2013; al excluir la inversión de PEMEX, el gasto neto total se ubica 4,092.4 mmp, lo que significa un incremento real de 9.5 por ciento respecto al presupuesto de 2013.

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

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

Por su parte, el gasto programable pagado, mediante el cual se apoya la generación de los bienes y servicios públicos que la población demanda, se estima en 3,456.8 mmp, lo que representa un incremento de 9.9 por ciento en términos reales en comparación con 2013; el gasto programable devengado, que considera la estimación correspondiente al diferimiento de pagos, asciende a 3,486.9 mmp, lo que significa 9.8 por ciento real más que el año anterior.

El gasto no programable, que se integra por los recursos para cubrir el costo financiero de la deuda pública; la participación a entidades federativas y municipios en los ingresos federales; y el pago de adeudos de ejercicios fiscales anteriores (Adefas), crecerá en 6.8 por ciento, una vez descontado el efecto del incremento de los precios, y representará el 5.6 por ciento del producto interno bruto.

Uno de los componentes más dinámicos del gasto no programable, además de su importancia relativa en el total, es el pago de participaciones, cuyo incremento respecto a 2013 es del 5.5 por ciento en términos reales y su entrega a los gobiernos locales se realiza en el marco de lo dispuesto en la Ley de Coordinación Fiscal. Por su parte, el costo financiero aumentará en 6.9 por ciento real respecto al aprobado de 2013, lo que permitirá cubrir las obligaciones del país en materia de deuda pública. Cabe apuntar que el pago de Adefas se incrementará en 53.6 por ciento para 2014, y representa apenas el 0.5 por ciento del gasto neto total.

Con el propósito de fortalecer el federalismo hacendario, para 2014 se estima que el total de recursos presupuestarios que se transfiere a las entidades federativas y municipios se ubicará en 1,442.4 mmp, monto superior en 4.7 por ciento en términos reales respecto a lo aprobado en 2013.

Del total, el 40.6 por ciento de los recursos para gobiernos locales corresponde al pago de participaciones; a las aportaciones federales, que se canalizan a destinos específicos como educación, salud, infraestructura social y seguridad pública, el 41.3 por ciento; y el restante 18.1 por ciento a otros conceptos, en los que se encuentran las asignaciones para protección social, convenios de coordinación y otros subsidios.

Transferencias Federales a las Entidades Federativas, 2013-2014
(Miles de millones de pesos de 2014)

	2013		2014	Diferencias de 2014 vs. 2013			
				Absolutas		Relativas (%)	
	PPEF	PEF		PPEF	PEF	PPEF	PEF
Total	**1,353.5**	**1,377.3**	**1,442.4**	**88.9**	**65.1**	**6.6**	**4.7**
Participaciones	553.9	555.4	585.7	31.8	30.3	5.7	5.5
Aportaciones	577.8	578.2	595.1	17.3	16.9	3.0	2.9
Otros conceptos	221.9	243.7	261.7	39.7	17.9	17.9	7.4

Para el ejercicio fiscal de 2014, el gasto corriente representará el 76.8 por ciento del gasto programable, con un incremento de 10.1 por ciento real, mientras que el 23.2 por ciento corresponderá a gasto de capital, con un aumento de 8.6 por ciento en términos reales.

Dentro del gasto corriente, el pago de pensiones y jubilaciones, que depende del número de jubilados y pensionados y del valor promedio de las pensiones, se incrementa en 15.5 por ciento en términos reales respecto al importe aprobado para 2013. Este rubro considera las pensiones que se otorgan a los jubilados del Gobierno Federal y los de las entidades de control directo, así como los trabajadores afiliados al IMSS.

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

	2013		2014	Diferencias de 2014 vs. 2013			
				Absolutas		Relativas (%)	
	PPEF	PEF		PPEF	PEF	PPEF	PEF
Total	**3,138.6**	**3,176.7**	**3,486.9**	**348.3**	**310.2**	**11.1**	**9.8**
Gasto corriente	**2,422.6**	**2,433.1**	**2,679.5**	**256.9**	**246.4**	**10.6**	**10.1**
Servicios personales	1,000.2	1,000.2	1,028.1	27.9	27.9	2.8	2.8
Pensiones	457.9	457.9	529.0	71.1	71.1	15.5	15.5
Subsidios	408.0	416.5	494.2	86.2	77.6	21.1	18.6
Otros de operación	556.5	558.5	628.2	71.7	69.7	12.9	12.5
Gasto de capital	**716.0**	**743.6**	**807.4**	**91.4**	**63.8**	**12.8**	**8.6**

El gasto por concepto de subsidios suma 494.2 mmp y representa el 14.2 por ciento del gasto programable total, con un crecimiento esperado para 2014 de 18.6 por ciento en términos reales respecto al aprobado para 2013.

Por su parte, el gasto de capital estimado para 2014 asciende a 807.4 mmp, 8.6 por ciento más en términos reales que el aprobado en 2013; del monto total, el 88.8 por ciento corresponde a la inversión física presupuestaria; el 8.2 por ciento se relaciona con subsidios para los sectores social y privado, y para las entidades federativas y municipios; y el 3.0 por ciento se asocia a la inversión financiera.

La inversión impulsada por el sector público, definida como la suma de la inversión física presupuestaria y la que se realiza mediante erogaciones fuera de presupuesto, neta de amortizaciones de Pidiregas, se ubicará en 834.3 mmp, lo que implicará un incremento real de 7.6 por ciento respecto a lo aprobado en 2013.

De acuerdo con la clasificación administrativa, las previsiones de gasto se agrupan conforme a los ejecutores de gasto, en términos de ramos y entidades públicas.

Para 2014, la asignación de gasto propuesta para los Ramos Autónomos asciende a 80.8 mmp, 10.0 por ciento más en términos reales que el monto aprobado para 2013. De este total, el 67.1 por ciento corresponde al Poder Judicial; 15.9 por ciento al Poder Legislativo; 15.3 al Instituto Federal Electoral; y 1.8 por ciento a la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

El Poder Legislativo estima ejercer 12.8 mmp, 3.5 por ciento real más que en 2013, mientras que el Poder Judicial prevé un presupuesto de 54.2 mmp, 12.4 por ciento más en términos reales que en el aprobado de 2013.

Para el Instituto Federal Electoral y la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, se prevé un presupuesto de 12.3 mmp y 1.4 mmp, respectivamente, lo que representa el 17 por ciento de los Ramos Autónomos.

Gasto programable del sector público, 2013-2014
Clasificación administrativa
(Miles de millones de pesos de 2014)

	2013		2014	Diferencias de 2014 vs. 2013			
				Absolutas		Relativas (%)	
	PPEF	PEF		PPEF	PEF	PPEF	PEF
Total	**3,138.6**	**3,176.7**	**3,486.9**	**348.3**	**310.2**	**11.1**	**9.8**
Ramos Autónomos	**73.6**	**73.5**	**80.8**	**7.2**	**7.3**	**9.7**	**10.0**
Legislativo	12.4	12.4	12.8	0.4	0.4	3.5	3.5
Judicial	48.2	48.2	54.2	6.0	6.0	12.4	12.4
Instituto Federal Electoral	11.6	11.4	12.3	0.8	0.9	6.5	7.8
Comisión Nacional de los Derechos Humanos	1.4	1.4	1.4	0.0	0.0	-0.8	-0.8
INEGI	**5.6**	**5.6**	**7.8**	**2.2**	**2.2**	**39.1**	**39.1**
Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa	**2.2**	**2.2**	**2.2**	**0.0**	**0.0**	**0.3**	**0.3**
Ramos administrativos	**989.9**	**1,013.8**	**1,130.3**	**140.4**	**116.5**	**14.2**	**11.5**
Presidencia de la República	2.2	2.2	2.2	0.0	0.0	0.7	0.7
Gobernación	64.6	64.6	74.9	10.3	10.3	16.0	15.9
Relaciones Exteriores	7.2	7.2	7.5	0.3	0.3	4.5	4.5
Hacienda y Crédito Público	40.7	40.9	41.4	0.7	0.4	1.6	1.1
Defensa Nacional	63.1	63.1	65.2	2.1	2.1	3.4	3.4
Sagarpa	78.3	78.3	81.5	3.2	3.2	4.1	4.1
Comunicaciones y Transportes	76.1	89.5	114.7	38.6	25.2	50.8	28.2
Economía	21.2	21.2	21.4	0.3	0.3	1.3	1.3
Educación Pública	260.1	269.8	290.0	29.9	20.2	11.5	7.5
Salud	125.9	126.4	130.1	4.2	3.7	3.3	2.9
Marina	22.7	22.7	24.6	1.9	1.9	8.4	8.4
Trabajo y Previsión Social	4.6	4.6	4.9	0.3	0.3	5.5	5.5
Reforma Agraria	20.5	20.5	26.4	5.8	5.8	28.4	28.4
Semarnat	58.6	58.6	69.0	10.4	10.3	17.7	17.6
PGR	16.4	16.4	17.3	0.9	0.9	5.7	5.7
Energía	2.4	2.4	3.8	1.4	1.4	56.3	56.3
Desarrollo Social	91.2	91.2	115.2	24.0	24.0	26.4	26.4
Turismo	5.4	5.4	6.0	0.6	0.6	11.8	11.8
Función Pública	1.4	1.4	1.5	0.0	0.0	2.3	2.3
Tribunales Agrarios	1.0	1.0	1.0	0.0	0.0	0.5	0.5
Consejería Jurídica	0.1	0.1	0.1	0.0	0.0	0.8	0.8
CONACYT	26.2	26.2	31.6	5.4	5.4	20.5	20.5
Ramos Generales	**1,068.1**	**1,082.5**	**1,180.2**	**112.0**	**97.7**	**10.5**	**9.0**
Entidades Control Directo	**1,379.2**	**1,379.2**	**1,523.7**	**144.5**	**144.5**	**10.5**	**10.5**
Pemex	494.7	494.7	527.7	33.0	33.0	6.7	6.7
CFE	279.4	279.4	313.6	34.1	34.1	12.2	12.2
IMSS	437.5	437.5	477.0	39.4	39.4	9.0	9.0
ISSSTE	167.5	167.5	205.5	38.0	38.0	22.7	22.7
Aportaciones, subsidios y transferencias	**380.1**	**380.1**	**438.2**	**58.1**	**58.1**	**15.3**	**15.3**

Para el Ramo 40 Información Nacional Estadística y Geográfica, se propone un presupuesto de 7.8 mmp, 39.1 por ciento más en términos reales respecto a lo aprobado en 2013, a fin de estar en condiciones de dar cumplimiento a lo establecido en la Ley del Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica,

Para el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa se propone un presupuesto de 2.2 mmp, 0.3 por ciento más en términos reales que el presupuesto aprobado de 2013. Con los recursos se continuará con la impartición de justicia en los juicios contenciosos administrativos.

Para los Ramos Administrativos se propone una asignación de gasto de 1,130.3 mmp, monto superior en 11.5 por ciento real al aprobado para 2013. Estos recursos se canalizarán al fortalecimiento de las acciones de política pública que el marco jurídico aplicable encomienda a tales instancias de gobierno, conforme a las metas nacionales, los objetivos, las estrategias y las líneas de acción previstas en el Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018.

Destacan por su importancia las asignaciones presupuestarias a los ramos Educación Pública (25.7 por ciento); Salud (11.5 por ciento); Comunicaciones y Transportes (10.2 por ciento); y Desarrollo Social (10.2 por ciento), que en conjunto concentran el 57.5 por ciento del total, con lo que se fortalecerán las políticas públicas orientadas a elevar la calidad y cobertura de los servicios de educación y de salud; fomentar la infraestructura de comunicaciones, en materia satelital principalmente, y de transportes, particularmente carretera, portuaria y aeroportuaria; y avanzar en la lucha contra la pobreza extrema y las condiciones de marginación, entre otras acciones.

Los recursos que se propone asignar a los Ramos Generales ascienden a 1,180.2 mmp, 9.0 por ciento más en términos reales respecto al monto aprobado para 2013, con lo que se cubrirán las obligaciones previstas en la Ley de Coordinación Fiscal por concepto de previsiones y aportaciones federales; las establecidas en las leyes y disposiciones en materia de seguridad social; y las resultantes de la ocurrencia de desastres naturales, entre otras.

Para 2014, se estima un gasto programable de 1,523.7 mmp para las entidades de control presupuestario directo, 10.5 por ciento más en términos reales que el aprobado del ejercicio fiscal 2013. Con las asignaciones previstas, se avanzará en las labores relacionadas con el fortalecimiento de la infraestructura energética y de cobertura a la población derechohabiente en materia de seguridad social y calidad de los servicios de salud.

La clasificación funcional y programática permite analizar la distribución del gasto en tres grandes grupos de finalidades, de acuerdo con las atribuciones y competencias establecidas en el marco legal: Gobierno, Desarrollo Social y Desarrollo Económico.

Para la finalidad Gobierno se propone una asignación de 243.2 mmp, lo que representa 7.0 por ciento del total programable y un incremento de 15.3 por ciento en términos reales con relación a lo aprobado de 2013. El gasto propuesto se destinará principalmente a las funciones relacionadas con seguridad nacional, asuntos financieros y hacendarios, asuntos de orden público y de seguridad interior, y justicia.

Como parte de las políticas públicas que se fortalecerán con los recursos asignados a esta finalidad, se apoyarán las acciones de gobierno vinculadas a la meta nacional México en Paz, que busca generar mejores condiciones de seguridad y de convivencia social a la población; reducir la incidencia de los efectos de la violencia y del crimen organizado; y modernizar los cuerpos policíacos, así como desarrollar la infraestructura penitenciaria, entre otras.

La estimación de recursos para apoyar las funciones comprendidas en la finalidad desarrollo social asciende a 2,016.2 mmp, 9.0 por ciento más en términos reales que en el aprobado de 2013 y representa el 57.8 por ciento del total. Las acciones a ejecutar dentro de este grupo se orientan a la provisión de servicios a la población en materia de protección social; educación; salud; y vivienda y servicios a la comunidad, entre otras, y se apoya fundamentalmente la consecución de las metas nacionales México Incluyente y México con Educación de Calidad.

El gasto que se propone en 2014 para la finalidad desarrollo económico suma 1,119.4 mmp, lo que representa un incremento de 9.9 por ciento real respecto al importe aprobado el año anterior y 32.1 por ciento del total. Dicho gasto incluye las previsiones para las funciones combustibles y energía; transporte; agropecuaria, silvicultura, pesca y caza; y ciencia, tecnología e innovación, entre otras, con lo que se fortalecerán las acciones para alcanzar las metas México Próspero y México con Responsabilidad Global.

Cabe señalar que el gasto asignado por finalidad representa el 96.9 por ciento del total de los recursos de naturaleza programable; el restante 3.1 por ciento, se distribuye entre los Poderes Legislativo y Judicial y los entes autónomos; el Instituto Nacional de Estadística y Geografía; el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa; y los Fondos de Estabilización a que se refiere la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria.

Gasto programable del sector público, 2013-2014
Clasificación funcional
(Miles de millones de pesos de 2014)

	2013		2014	Diferencias de 2014 vs. 2013			
				Absolutas		Relativas (%)	
	PPEF	PEF		PPEF	PEF	PPEF	PEF
Total	**3,138.6**	**3,176.7**	**3,486.9**	**348.3**	**310.2**	**11.1**	**9.8**
Poderes, órganos autónomos, INEGI y TFJFA	**79.6**	**79.5**	**90.9**	**11.3**	**11.4**	**14.1**	**14.3**
Administración Pública Federal	**3,059.0**	**3,097.2**	**3,396.0**	**337.0**	**298.8**	**11.0**	**9.6**
Gobierno	210.2	210.9	243.2	33.0	32.3	15.7	15.3
Desarrollo Social	1,824.9	1,848.9	2,016.2	191.3	167.3	10.5	9.0
Desarrollo Económico	1,005.5	1,019.0	1,119.4	113.9	100.4	11.3	9.9
Fondos de estabilización	18.4	18.5	17.3	-1.1	-1.2	-6.2	-6.4

4.4.3 Requerimientos Financieros del Sector Público

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

Adicionalmente se consideran los siguientes elementos:

- Los requerimientos financieros del Instituto de Protección al Ahorro Bancario (IPAB) corresponden al componente inflacionario de la deuda, 0.1 por ciento del PIB.
- En las adecuaciones de registros se prevé que el incremento de la deuda pública derivado del ajuste por inflación de los valores gubernamentales sea de 0.4 por ciento del PIB.
- La inversión financiada (Pidiregas) se ubicará en 0.1 por ciento del PIB, nivel similar al de los últimos cuatro años y que permitirá complementar los recursos para inversión de la CFE con el fin de garantizar el abasto de energía.
- Para la Banca de Desarrollo y fondos de fomento se prevé un incremento en su patrimonio de 11.1 mmp, el cual reconoce la constitución de reservas preventivas por riesgos crediticios para las entidades que son reguladas y supervisadas por la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, así como un techo de intermediación financiera equivalente a 0.4 por ciento del PIB. Con ello las instituciones contarán con recursos financieros necesarios para fomentar tanto las actividades productivas como la inversión en áreas estratégicas para el desarrollo nacional, para la infraestructura en servicios públicos locales, así como para atender a grupos de la población que no tienen acceso al sistema financiero.

Requerimientos financieros del sector público
(% del PIB)

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

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

Se estima que el saldo histórico de los RFSP, como resultado de las medidas antes mencionadas, se ubique en 40.5 por ciento del PIB al cierre de 2014, nivel 1.5 puntos del producto superior al previsto para 2013.

4.5. Política de deuda pública

El adecuado manejo de los pasivos públicos es parte fundamental de la política económica del Gobierno Federal y representa un elemento indispensable de la estabilidad macroeconómica y financiera que se requiere para el crecimiento sostenido de la actividad productiva. El mantener un nivel de deuda bajo y estable es indispensable para poder mantener finanzas públicas sanas, lo que a su vez permite tener costos de financiamiento bajos y estables, Adicionalmente, al contar con un endeudamiento bajo se puede recurrir al financiamiento de manera contracíclica, lo cual contribuye a mantener el ritmo de crecimiento económico cerca de su potencial, reduciendo así su volatilidad.

Una administración adecuada de la deuda pública contribuye a la estabilidad económica a través de dos vertientes principales: en primer lugar permite mantener una estructura de pasivos públicos sólida que reduce la vulnerabilidad de las finanzas públicas a episodios de

volatilidad en los mercados financieros internacionales. En segundo lugar permite fomentar el desarrollo y eficiencia de los mercados financieros nacionales.

Sobre esta segunda vertiente es importante mencionar que los términos y condiciones bajo los cuales se financia el Gobierno Federal constituyen la base sobre la cual se determina el costo de financiamiento del resto de los agentes económicos, públicos y privados. Por tanto, una política de crédito público bien manejada y que promueva el desarrollo y eficiencia de los mercados locales de deuda abre la puerta al financiamiento de toda la economía, lo que la convierte en un elemento clave para promover el crecimiento económico y la estabilidad financiera lo que al final se traduce en una mayor prosperidad para el país.

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

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

En el ámbito del manejo de la deuda externa, la estrategia está orientada a utilizar el crédito externo de manera activa, buscando diversificar las fuentes de financiamiento, mejorando las condiciones de los pasivos públicos denominados en moneda extranjera y ampliando el acceso a los mercados financieros internacionales.

La estrategia de deuda busca contar con un adecuado manejo de riesgos del portafolio de deuda, para que pueda hacer frente a una amplia gama de choques, que podrían afectar el acceso al financiamiento o aumentar la volatilidad de su costo. Adicionalmente la estrategia busca que el acceso al financiamiento del Gobierno Federal permita el establecimiento de referencias en los mercados internos y externos que contribuyan al financiamiento del sector privado en mejores términos y condiciones.

Conforme a lo anterior, durante 2013 la política de crédito público se ha orientado a mantener una estructura de pasivos sólida que permita hacer frente a situaciones de volatilidad en los mercados financieros globales. Al mismo tiempo, la política de deuda pública ha buscado promover el desarrollo y la eficiencia de los mercados locales de deuda realizando acciones dirigidas a mejorar y fomentar su buen funcionamiento.

En el ámbito externo la estrategia del Gobierno Federal ha estado encaminada a mejorar los términos y condiciones de la deuda externa de mercado y fomentar la liquidez de los bonos de

referencia del Gobierno Federal, buscando ampliar y diversificar la base de inversionistas. En este sentido, es importante destacar que en las operaciones de financiamiento que ha realizado el Gobierno Federal durante 2013 se han obtenido los menores costos en la historia y se han enfrentado episodios de volatilidad en los mercados financieros internacionales conservando el acceso a los mercados, lo cual es una muestra de la confianza de los inversionistas internacionales en el manejo de la deuda pública y las perspectivas económicas de nuestro país.

Para 2014 se prevé que el entorno internacional podrá estar sujeto a volatilidad, por lo cual en 2014 se contempla financiar la mayor parte de las necesidades de recursos del Gobierno Federal en el mercado interno, privilegiando la emisión de instrumentos de mediano y largo plazos, tanto los nominales como los indizados a la inflación, buscando con esto seguir alargando el plazo de la deuda interna. En el ámbito externo se plantea utilizar los mercados internacionales de capital de manera activa, buscando acceder a dichos mercados cuando las condiciones de acceso al financiamiento sean favorables y permitan ampliar y diversificar la base de inversionistas.

Conforme a lo anterior, en la iniciativa de Ley de Ingresos que se somete a la consideración del H. Congreso de la Unión se solicita un monto de endeudamiento interno neto del Gobierno Federal por hasta 550 mmp, así como un endeudamiento externo neto del sector público de hasta 10 mmd.

Por su parte el techo solicitado de endeudamiento externo neto del sector público considera el endeudamiento externo neto requerido por el Gobierno Federal, la Banca de Desarrollo así como PEMEX y CFE.

4.5.1 Política de deuda interna

La política de endeudamiento interno para 2014 estará dirigida a seguir una estrategia de colocación que satisfaga los requerimientos de financiamiento del Gobierno Federal tomando en cuenta la demanda de valores gubernamentales por parte de inversionistas locales y extranjeros, y procurando en todo momento el buen funcionamiento del mercado local de deuda.

La estrategia para 2014 contempla la realización de diversas acciones encaminadas a seguir profundizando la liquidez de los instrumentos de deuda del Gobierno Federal en el mercado secundario y facilitar el proceso de formación de precios en el mercado primario. De manera específica, se contemplan las siguientes líneas de acción: (i) obtener el financiamiento requerido promoviendo la eficiencia y el buen funcionamiento de los mercados locales, (ii) fortalecer la liquidez y la eficiencia en la operación y en el proceso de formación de precios de los instrumentos del Gobierno Federal en sus distintos plazos, (iii) fortalecer el desarrollo del mercado de instrumentos a tasa real, (iv) consolidar el acceso directo de personas físicas al mercado primario de valores gubernamentales a través del programa *cetesdirecto*.

Para 2014 se buscará seguir fortaleciendo la liquidez de los instrumentos de deuda del Gobierno Federal y la eficiencia a lo largo de la curva de rendimientos. En este sentido, se seguirá con la reapertura de instrumentos ya existentes y la colocación a través del proceso de subasta sindicada (detallados en el Programa Anual de Financiamiento 2013). Ello tanto para los títulos en pesos a tasa fija como para los denominados en UDIs.

Finalmente, se impulsará el programa de venta de títulos en directo *cetesdirecto* realizando distintas acciones para incrementar su acceso entre la población como un medio de ahorro en instrumentos financieros gubernamentales de manera sencilla, segura y con montos accesibles.

4.5.2 Política de deuda externa

Dentro de la estrategia de financiamiento del Gobierno Federal para 2014, el crédito externo se utilizará de manera activa, buscando diversificar las fuentes de financiamiento, mejorando las condiciones de los pasivos públicos denominados en moneda extranjera y ampliando el acceso a los mercados financieros internacionales. El financiamiento en los mercados de capitales estará dirigido a ampliar y diversificar la base de inversionistas. La estrategia para 2014 adicionalmente plantea la obtención de recursos a través de los Organismos Financieros Internacionales (OFIs) y las Agencias de Crédito a la Exportación. En este sentido la estrategia de crédito externo estará encaminada a alcanzar los siguientes objetivos: (i) consolidarse como una fuente alternativa de financiamiento; (ii) mejorar el perfil de la deuda externa de mercado, (iii) ampliar y diversificar la base de inversionistas del Gobierno Federal, considerando mantener la presencia en los mercados internacionales de mayor importancia y profundidad, (iv) desarrollar y fortalecer los bonos de referencia del Gobierno Federal y (v) mantener una comunicación clara y constante con los inversionistas en los mercados financieros internacionales, a fin de promover su participación en instrumentos de deuda del Gobierno Federal, tanto en los externos como en los emitidos en el mercado local.

Para 2014 la estrategia de manejo de la deuda externa considerará las distintas fuentes de financiamiento, predominantemente emisiones en dólares, euros y yenes, para diversificar adecuadamente los pasivos públicos y contar con el acceso a los más importantes mercados financieros internacionales. Asimismo, se contempla la posibilidad de realizar las operaciones de manejo de pasivos necesarias para fortalecer la estructura de la deuda pública y asegurar que las condiciones de acceso, costo y liquidez de la deuda sean amplias en un horizonte de mediano y largo plazo.

Para el próximo año se continuará con el uso de crédito de las agencias bilaterales y de los Organismos Financieros Internacionales. Estos financiamientos representan una alternativa de crédito que podrá utilizarse si sus condiciones financieras son adecuadas respecto de otras alternativas y que puedan ser utilizadas en episodios de volatilidad en los mercados financieros globales.

4.5.3 Consideraciones sobre los riesgos de la deuda pública

La política de deuda pública contempla el contar con una estrategia de administración de riesgos del portafolio de deuda. Ello, a fin de tomar las medidas necesarias que permitan hacer frente a una amplia gama de choques, los que podrían afectar el acceso al financiamiento o aumentar la volatilidad de su costo. Adicionalmente, se continuará proveyendo la información necesaria para que el público inversionista pueda evaluar las características del portafolio de deuda y su sostenibilidad a lo largo del tiempo.

LINEAMIENTOS DE POLÍTICA ECONÓMICA

5. LINEAMIENTOS DE POLÍTICA ECONÓMICA

Con el fin de presentar una visión integral del panorama económico futuro, como parte de los Criterios Generales de Política Económica se presenta una breve revisión de la estrategia y lineamientos de política económica para la presente Administración. En otros documentos, como el Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018 y los Programas Especiales Transversales, se han descrito a mayor profundidad y detalle la estrategia planteada para llevar a México a su máximo potencial. Asimismo, los programas sectoriales y especiales que se publicarán en un futuro próximo, de acuerdo al calendario establecido[27], detallarán aún más las políticas sectoriales. En el Capítulo 6, se presenta la estimación del crecimiento asociada a la agenda de reformas estructurales, así como las estimaciones de los recursos asociados en el mediano plazo a la Reforma Social y Hacendaria.

Plan Nacional de Desarrollo 2013 – 2018

El 20 de mayo de 2013 fue presentado el Plan Nacional de Desarrollo 2013 – 2018 (PND) por el Presidente de la República, Lic. Enrique Peña Nieto. La importancia del PND radica en que rige la programación y presupuestación de toda la Administración Pública Federal, y, en consecuencia, todas las acciones de política pública del Gobierno Federal deben de alinearse con los principios, estrategias y objetivos que emanen de éste.

El objetivo general del Plan Nacional de Desarrollo es llevar a México a su máximo potencial. Además del crecimiento económico, factores como el desarrollo humano, la igualdad sustantiva entre mujeres y hombres, la protección de los recursos naturales, la salud, educación, participación política y seguridad, forman parte integral de la visión que se tiene para alcanzar dicho potencial. El plan propone potenciar las oportunidades de los mexicanos para ser productivos, para innovar y para desarrollar con plenitud sus aspiraciones. Así, el plan busca que México se convierta en una Sociedad de Derechos, es decir, una sociedad donde los derechos establecidos en la Constitución pasen del papel a la práctica.

El plan se organiza en las siguientes cinco metas nacionales y tres estrategias transversales.

Metas Nacionales

La primera Meta Nacional, un **México en Paz**, busca el fortalecimiento de las instituciones y la consolidación de una democracia plena mediante el diálogo y la construcción de acuerdos, la formación de ciudadanía y la protección de los derechos humanos. Asimismo, esta meta responde a un nivel de inseguridad que atenta contra la tranquilidad y seguridad de las familias mexicanas. La prioridad, en términos de seguridad pública, es abatir los delitos que más afectan a la ciudadanía mediante la prevención del delito y la transformación institucional de las fuerzas de seguridad, la instrumentación de un Nuevo Sistema de Justicia Penal y un sistema efectivo de reinserción social de los delincuentes.

[27] En el decreto de publicación del PND se establecen como fechas límite el 16 de diciembre para los programas sectoriales y el último día hábil de abril de 2014 para los especiales y regionales.

La segunda meta es lograr un **México Incluyente**, que garantice el ejercicio efectivo de los derechos sociales de todos los mexicanos, que vaya más allá del asistencialismo y que conecte el capital humano con las oportunidades que genera la economía en el marco de una nueva productividad social. La administración trabaja activamente en proveer una red de protección social que garantice el acceso al derecho a la salud a todos los mexicanos y evite que problemas inesperados de salud o movimientos de la economía, sean un factor determinante en su desarrollo.

La meta **México con Educación de Calidad** garantiza un desarrollo integral de todos los mexicanos para que el país cuente con un capital humano preparado y competitivo. El enfoque es de promover políticas que cierren la brecha entre lo que se enseña en las escuelas y las habilidades que el mundo de hoy demanda desarrollar para un aprendizaje a lo largo de la vida. En la misma línea, se está incentivando una mayor y más efectiva inversión en ciencia y tecnología que alimente el desarrollo del capital humano nacional, así como nuestra capacidad para generar productos y servicios con un alto valor agregado.

La meta **México Próspero** promueve el crecimiento sostenido de la productividad en un clima de estabilidad económica y mediante la generación de igualdad de oportunidades. Asimismo, esta meta busca proveer condiciones favorables para el desarrollo económico, a través de una regulación que permita una sana competencia entre las empresas y el diseño de una política moderna de fomento económico enfocada a generar innovación y crecimiento en sectores estratégicos.

Finalmente, la meta **México con Responsabilidad Global** busca que México sea una fuerza positiva y propositiva en el mundo, una nación al servicio de las mejores causas de la humanidad. Aspiramos a que nuestra nación fortalezca su voz y su presencia en la comunidad internacional y recobre el liderazgo en beneficio de las grandes causas globales. Se reafirma el compromiso con el libre comercio, la movilidad de capitales, la integración productiva, la movilidad segura de las personas y la atracción de talento e inversión al país.

Estrategias Transversales

La primera estrategia transversal es **Democratizar la Productividad**, que busca que las oportunidades y el desarrollo lleguen a todas las regiones, a todos los sectores y a todos los grupos de la población. Así, uno de los principios que se ha establecido en el diseño e implementación de políticas públicas en todas las dependencias de la Administración Pública Federal, es su capacidad para ampliar la productividad de la economía. Cada programa de gobierno debe diseñarse en atención a responder cómo se puede elevar la productividad de un sector, una región o un grupo de la población.

La segunda estrategia es un **Gobierno Modero y Cercano a la Gente**. Las políticas y los programas de la presente Administración estén orientados a obtener resultados, a optimizar el uso de los recursos públicos, a implementar las nuevas tecnologías de la información e impulsar la transparencia y la rendición de cuentas.

La presente Administración considera fundamental garantizar la igualdad sustantiva de oportunidades entre mujeres y hombres, por lo que la tercera estrategia transversal es **Perspectiva de Género**. Se fomente un proceso de cambio profundo que comienza al interior de las instituciones de gobierno para evitar que en las dependencias de la Administración Pública Federal se reproduzcan los roles y estereotipos de género que inciden en la desigualdad.

5.1. Insumos estratégicos

Para ser más productivas, las empresas deben tener acceso pleno a insumos estratégicos, como financiamiento, energía y telecomunicaciones, de calidad y a buenos precios. Cuando el acceso a estos insumos es deficiente, se limita el potencial de desarrollo nacional, al permitir un uso ineficiente de los recursos y mermar la competitividad del país en comparación con otros mercados. De manera similar, México requiere invertir más en capital humano de calidad para ser más competitivo y poder desarrollar productos y servicios de una manera más eficiente y con un contenido de mayor valor agregado nacional.

Energía

La reforma presentada en el mes de agosto pasado y que actualmente se discute en el H. Congreso de la Unión contiene elementos fundamentales para orientar la política económica en materia energética para los próximos años. La reforma propone que el Artículo 27 de la Constitución vuelva a decir lo que el Presidente Lázaro Cárdenas dejó escrito, palabra por palabra, para establecer un modelo eficiente que impulse el resurgimiento de la industria energética en México.

En términos generales, con la reforma se busca atraer mayor inversión al sector y generar las condiciones para que la industria energética vuelva a ser motor de crecimiento del país y fuente de más empleos para los mexicanos. Concretamente, la reforma:

1. Modernizará al sector petrolero del país, al dotar a PEMEX con un gobierno corporativo moderno y una infusión de nueva inversión mediante los contratos de utilidad compartida; con la participación de particulares en todas las actividades de la industria petrolera, excepto en exploración y explotación, y con una fortalecida rectoría del Estado en el sector energético.
2. Modernizará al sector eléctrico de nuestro país, al dotar a CFE con un gobierno corporativo moderno, creando un operador independiente para administrar la red nacional de transmisión, y con la participación de particulares en la generación eléctrica que competirán con CFE en un mercado abierto.

Así, la reforma traerá los siguientes beneficios:

1. Bajarán los precios de la luz y el gas para las familias, comercios e industria.
2. Incrementará la disponibilidad de gas natural barato para la generación de electricidad, lo que a su vez reducirá las tarifas eléctricas.
3. Al tener gas natural más barato, habrá más fertilizantes de mejor precio y alimentos más baratos.
4. Se crearán cerca de medio millón de empleos adicionales en este sexenio y 2.5 millones de empleos de aquí al 2025.
5. México tendrá cerca de 1 punto porcentual más de crecimiento económico en 2018 y aproximadamente 2 puntos porcentuales más para el 2025, de lo pronosticado hasta ahora. (ver Sección 6.1)

6. Para 2018 la inversión adicional será de 100 mmp y para el 2025 alcanzará los 300 mmp de pesos.
7. El Estado contará con mayores recursos presupuestales para invertirlos en programas sociales, educación de calidad, salud y servicios de agua.
8. Pemex y CFE serán empresas públicas más autónomas, transparentes y eficientes con claros mandatos de generación de valor económico.

Telecomunicaciones

En términos de telecomunicaciones, se busca asegurar la cobertura universal de servicios de televisión, radio, telefonía y datos, así como menores precios para que todos los niveles socioeconómicos tengan acceso a ellos. Asimismo, se busca garantizar mayor calidad en el servicio y en los contenidos. En este sentido, la Reforma en materia de Telecomunicaciones y Competencia Económica, publicada en el DOF el 11 de junio de 2013 establece una estrategia de política articulada en seis ejes:

1. Garantizar que los servicios de telecomunicaciones sean provistos en condiciones de competencia, calidad, pluralidad, cobertura universal, interconexión, convergencia, acceso libre y continuidad.
2. Regular de manera convergente el espectro, las redes y los servicios, mediante el régimen de concesión única y sujetar a los agentes económicos preponderantes a regulación asimétrica.
3. Crear el Instituto Federal de Telecomunicaciones y la Comisión Federal de Competencia Económica, como órganos constitucionales autónomos.
4. Permitir la inversión extranjera directa en los sectores de telecomunicaciones y de radiodifusión.
5. Establecer una política de inclusión digital universal y una agenda digital nacional que contemplará infraestructura, accesibilidad, conectividad, tecnologías de la información y comunicación, así como habilidades digitales.
6. Impulsar una mayor cobertura en infraestructura de banda ancha.

Educación

En ausencia de una adecuada inversión en una educación de calidad para todos los mexicanos, nuestra competitividad en ocasiones ha estado limitada en proveer mano de obra a un costo accesible, lo que se refleja en una relativamente baja remuneración salarial. Para revertir esta situación, es necesario que nuestro capital humano esté mejor preparado, con un desarrollo humano pleno, y que pueda generar mayor valor agregado en su trabajo.

En este sentido, la Meta Nacional México con Educación de Calidad del Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018, propone implementar políticas que incrementen la calidad de la educación pública y la vinculen con el quehacer científico, el desarrollo tecnológico y el sector productivo. Lo anterior con el fin de generar un capital humano capaz de detonar la innovación nacional.

Finalmente, como parte de la implementación de la Reforma Educativa se encuentran en la parte final del proceso legislativo las siguientes iniciativas:

1. El fortalecimiento del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación, organismo que ahora será autónomo y se encargará de crear un nuevo sistema de evaluación de la educación.
2. La aprobación de la Ley General de Educación, que otorga mayor autonomía de gestión a las escuelas para que la educación se convierta en una responsabilidad compartida; e impulsa la figura de escuelas de tiempo completo, para proveer una educación integral a los niños mexicanos.
3. La Ley General del Servicio Profesional Docente, que garantiza que los alumnos sean educados por los mejores profesores sin afectar los derechos laborales de los maestros.

Infraestructura de transporte y logística

Para competir a nivel internacional se necesita contar con una infraestructura que facilite el flujo de productos, servicios y el tránsito de personas de una manera ágil, eficiente y a un bajo costo y promueva un desarrollo regional equilibrado. Una infraestructura adecuada potencia la capacidad productiva del país y abre nuevas oportunidades de desarrollo para la población.

Entre las principales acciones enfocadas a mejorar la calidad de la infraestructura se encuentran modernizar el sistema carretero para contar con una red troncal, segura, completa y en buen estado que mejore la conectividad entre regiones; en materia de ferrocarriles, retomar el transporte de pasajeros, incentivar el uso de trenes de carga y mejorar los costos y tiempos de traslado; en materia de puertos, el objetivo es contar con cuatro puertos de clase internacional e incentivar el desarrollo de la marina mercante y de cabotaje, por último, en materia de aeropuertos, la meta es mejorar la calidad del servicio y el costo, así como resolver el congestionamiento del Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México.

La implementación de estas políticas estará guiada por el Programa de Inversiones en Infraestructura de Transporte y Comunicaciones. Para financiar estos proyectos se propiciará una amplia participación del sector privado en el desarrollo de proyectos de infraestructura a través de diferentes instrumentos financieros como el otorgamiento de garantías y de las asociaciones público-privadas.

5.2. Fomento económico

El gobierno debe fungir como el rector del desarrollo nacional, garantizando que éste sea incluyente, equitativo y sostenido. En cumplimiento de este deber, la política de fomento económico se enfoca en sectores estratégicos que tienen una alta capacidad para competir exitosamente en el exterior, para incrementar la productividad en diversos sectores económicos y regiones, para generar valor a través de su integración con cadenas productivas locales, así como para generar los mayores beneficios directos a la población. En este sentido,

el fomento económico incluye el apoyo a las MIPYMES, a los emprendedores, así como a los sectores agroalimentario, minero y turístico.

MIPYMES

Las MIPYMES son de gran importancia para el desarrollo nacional ya que representan más del 30 por ciento de la Producción Bruta Total y generan más del 70 por ciento de los empleos en el país. Debido a su importancia en la economía, se creó el Instituto Nacional del Emprendedor (INE), el cual impulsa a los emprendedores y a las MIPYMES, fomentando la economía social a través de un mejor acceso al financiamiento y fortalecerá el mercado interno.

En línea con las Estrategias Transversales del Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018, así como con los objetivos de la Reforma Financiera, el INE cuenta con cuatro líneas de acción para apoyar a quienes quieran crear su propio negocio:

1. Ampliar el acceso de las MIPYMES a financiamiento y capital.
2. Generar habilidades gerenciales para que cualquier emprendedor tenga la habilidad organizacional y el liderazgo necesarios para expandir su negocio.
3. Incentivar que las MIPYMES adopten tecnologías de información y comunicación en sus procesos y con ello, eleven su competitividad y su productividad.
4. Impulsar la Red Nacional de Apoyo al Emprendedor, donde los emprendedores podrán recibir asesoría y acceder a programas Federales, así como a apoyos sociales y privados.

Competencia y desregulación

Además de la disponibilidad y de la calidad de los insumos de producción, la productividad de una economía depende de las condiciones en que los agentes interactúan. Por tanto, es necesario contar con reglas claras que incentiven la competencia en el mercado interno para que la calidad y el precio de sus productos y servicios sea la principal fuente de diferenciación entre las empresas. En este sentido, el Programa Especial para Democratizar la Productividad traza los principios generales que la presente Administración seguirá para aumentar la productividad en todos los sectores y regiones del país.

En consecuencia, la política en esta materia privilegia una regulación que inhiba las prácticas monopólicas e incentive a las empresas a producir mejores productos y servicios de una manera más eficiente. En este sentido, la Reforma en materia de Telecomunicaciones y Competencia Económica introdujo cambios como la creación de la Comisión Federal de Competencia Económica para prevenir, investigar y combatir las prácticas monopólicas y demás restricciones al funcionamiento eficiente de los mercados.

Adicionalmente, está promoviendo una cultura de consumo responsable, la modernización de las instituciones encargadas de la protección del consumidor, así como la incorporación de nuevos métodos de atención y servicio a los ciudadanos. La presente Administración utiliza las nuevas tecnologías de la información y la comunicación con el fin de simplificar los trámites y

agilizar los servicios gubernamentales que deben realizar los individuos y las empresas y que, en ocasiones, pueden representar barreras para su crecimiento.

Sector agroalimentario y pesquero

Se debe impulsar la construcción de un nuevo rostro del sector agroalimentario, de la ganadería y de la pesca, con un enfoque de productividad, rentabilidad y competitividad, que también sea incluyente, incorpore el manejo sustentable de los recursos naturales y garantice la seguridad alimentaria.

Lo anterior implica la capitalización del sector, una mayor inversión en equipamiento e infraestructura, la incorporación de nuevas tecnologías y prácticas sustentables, una mejor organización y escala productiva y el acceso a insumos estratégicos como los fertilizantes.

Los programas existentes están siendo evaluados y revisados para que la política de fomento agroalimentario transite del otorgamiento de subsidios hacia una política de impulso a la productividad. Además, se fomentarán modelos de asociación que aprovechen economías de escala y generen valor agregado, y se otorgará certidumbre en la actividad agroalimentaria mediante mecanismos de administración de riesgos.

Turismo

Otro de los sectores estratégicos con gran potencial de generación de empleos y bienestar es el turismo, el cual actualmente representa 9 por ciento del PIB. Por este motivo, se implementa la Política Nacional Turística, misma que, en cooperación con los gobiernos estatales y municipales, facilita la inversión privada, impulsa el espíritu emprendedor y la creación de MIPYMES, y genera un entorno de seguridad y confianza para los viajeros y turistas.

Esta política se sustenta en cuatro directrices:

1. Creación del Gabinete Turístico para reestructurar el marco institucional y mejorar la toma de decisiones y la aplicación de los programas turísticos.
2. Instauración del Sistema Nacional de Certificación Turística para asegurar la calidad de los servicios y buscar una mayor innovación y competitividad.
3. Proyección de México en el mundo con una imagen de confianza, infraestructura de calidad y modernidad.
4. Transformación del sector para que sea una industria limpia, que preserve el patrimonio cultural y que sea más accesible para todos los mexicanos.

Vivienda

La Política Nacional de Vivienda conducirá los esfuerzos públicos y privados dentro del sector los siguientes años. Se han emprendido ajustes de fondo al modelo de desarrollo habitacional, enfocados a promover el desarrollo ordenado y sustentable del sector; a mejorar y regularizar la vivienda urbana, así como a construir y mejorar la vivienda rural.

Las políticas públicas de vivienda y crédito se orientan a lograr un desarrollo urbano sustentable e inteligente, que satisfaga las necesidades de hogar de los mexicanos y en línea con las mejores prácticas a nivel mundial para este sector.

Los ejes estratégicos de la política de vivienda son:

1. Una mayor y mejor coordinación interinstitucional con la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano (SEDATU) como la instancia coordinadora de la política de vivienda;
2. La transición hacia un modelo de desarrollo urbano sustentable e inteligente donde el Gobierno de la República oriente, a través del financiamiento a la vivienda, el desarrollo territorial y urbano del país;
3. La reducción de manera responsable del rezago en la construcción de vivienda, y
4. La procuración de una vivienda digna para todos los mexicanos.

Para cumplir con los objetivos planteados por la actual administración es necesario dar continuidad a la construcción de vivienda, por lo que se ha establecido que la transición hacia el nuevo esquema sea gradual, durante un periodo de 24 meses, con la finalidad de dar a todos los actores involucrados el tiempo suficiente para llevar a cabo los ajustes necesarios.

El financiamiento a la vivienda representa uno de los instrumentos más importantes de los que dispone el Gobierno de la República para orientar y acompañar la política de desarrollo urbano. La política de financiamiento a la vivienda estará alineada con los cuatro ejes estratégicos de la política nacional de vivienda coordinada por la SEDATU.

El financiamiento asegurará que existan recursos suficientes para lograr las metas propuestas en el plan nacional de vivienda. El Gobierno Federal, a través de la Banca de Desarrollo, continuará promoviendo que exista crédito suficiente y oportuno para respaldar el ritmo de construcción de vivienda que requiere el sector.

5.3. Sistema financiero

Reforma Financiera

La iniciativa de Reforma Financiera presentada por el Presidente de la República propone, a través de cuatro ejes, dar mayor flexibilidad e incentivos para que el sector privado y la Banca de Desarrollo de forma conjunta, otorguen más créditos y que éstos se otorguen en mejores condiciones:

1. Fomentar el crédito a través de la Banca de Desarrollo;
2. Incrementar la competencia en el sector financiero;
3. Ampliar el crédito de las instituciones financieras privadas ; y
4. Asegurar la solidez y prudencia del sector financiero en su conjunto.

El **primer eje** está encaminado a lograr que la Banca de Desarrollo complemente a la banca comercial en beneficio de las familias mexicanas. Para lograr este propósito, se otorga mayor

flexibilidad regulatoria y financiera a su operación para que su meta sea ampliar el crédito, con especial énfasis en las áreas prioritarias para el desarrollo nacional. También se impulsa activamente la inclusión financiera, estableciendo la obligación en ley de adoptar una perspectiva de género, es decir promover activamente la igualdad entre hombres y mujeres a través de productos específicos.

El **segundo eje,** propone medidas que fomentan una mayor competencia en el sistema financiero, las cuales propician una expansión en la oferta de crédito y a la par una reducción en las tasas de interés. En primera instancia, se prevé la elaboración de un diagnóstico por parte de la Comisión Federal de Competencia para analizar y evaluar las condiciones de competencia en el sistema financiero y formular recomendaciones a las autoridades financieras para mejorar la competencia en este sector. Asimismo, se propone dar facilidades para que empresas medianas puedan acceder y mantenerse listadas en la Bolsa Mexicana de Valores. La Reforma Financiera plantea medidas para la protección de los usuarios de servicios financieros como la prohibición a nivel de ley de que los bancos realicen ventas de productos financieros condicionados a la compra de otros y se establecen medidas que otorgan una mayor libertad a los usuarios para escoger y migrar sus productos financieros a las instituciones financieras que otorguen mejores condiciones.

También se crea un Buró de Entidades Financieras en la CONDUSEF para que los usuarios puedan acceder fácilmente a información relevante de dichas instituciones, y que éste les sirva para tomar la mejor decisión para la contratación de servicios. Se contempla además la posibilidad de crear un buró crediticio propiedad del Estado en beneficio de los usuarios cumplidos, para que su información sirva para acceder en mejores condiciones a los productos que ofrece el sector financiero.

Para dar atención al **tercer eje** se fortalecen las facultades de las autoridades financieras para evaluar periódicamente el desempeño de las instituciones de banca múltiple de modo que se promueva la transparencia en el desempeño del sector. De igual forma, la iniciativa de Reforma Financiera reconoce la necesidad de otorgar mayor certidumbre en la ejecución de contratos y de fortalecer el esquema de garantías, como medidas necesarias para incentivar la expansión de oferta de crédito. A efecto de reducir el riesgo en la actividad bancaria, se simplifican los regímenes para el otorgamiento y la ejecución de garantías crediticias, asimismo se introducen mejoras al marco jurídico que regula a los concursos mercantiles de empresas comerciales para propiciar confianza en dichos procesos y lograr mayor certidumbre jurídica; con respeto estricto a los derechos de los usuarios actuales de la banca.

Como **cuarto eje**, se establecen medidas que contribuyen al fortalecimiento del sector. Para ello, se contempla elevar a rango de Ley las normas para la conformación y calidad de capital establecidas en las reglas de Regulación Bancaria de Basilea III. Adicionalmente, se facilitan los procesos de quiebras bancarias, salvaguardando los derechos de los ahorradores; y se refuerzan los mecanismos de coordinación y cooperación entre las autoridades financieras, contemplando a nivel de Ley la existencia del Consejo de Estabilidad del Sistema Financiero como órgano permanente.

La Reforma Financiera es de carácter integral ya que busca en todo momento el desarrollo sano y sólido del sector financiero en beneficio de los mexicanos. Para la consecución de estos cuatro ejes, así como para modernizar integralmente la normatividad del sector, la Reforma contempla adecuaciones a un total de 34 ordenamientos jurídicos que rigen el actuar del sistema financiero mediante la expedición de 13 decretos.

Inclusión financiera

En materia de Inclusión y Educación Financiera, se llevará a cabo la formulación de la Política Nacional de Inclusión Financiera así como su estrategia de implementación, y se elaborará la Estrategia Nacional de Educación Financiera, cuyas principales acciones serán:

- El Consejo Nacional de Inclusión Financiera (CONAIF), el cual preside la SHCP, articulará la Política Nacional de Inclusión Financiera (Política) con el propósito general de establecer una directriz para la acción colectiva que oriente las decisiones, acciones e interacciones tanto del CONAIF en conjunto como de sus integrantes en lo individual, esto con el objetivo de ampliar la inclusión financiera a un mayor número de personas, con equidad de género, y empresas en México, en particular a los segmentos de la población actualmente excluidos; y con ello favorecer su participación sostenible en el desarrollo económico del país, así como elevar su nivel de bienestar y las posibilidades de ser parte de la actividad productiva de la nación.

- El Comité de Educación Financiera es el encargado de desarrollar la Estrategia Nacional de Educación Financiera (ENEF), la cual contempla la incorporación de la educación financiera en los programas de educación básica y media, la promoción del acceso y uso responsable de productos y servicios financieros, así como el fortalecimiento de la educación financiera con equidad de género para una adecuada integración al sistema financiero.

Como parte de la estrategia para incrementar el nivel de inclusión financiera, es conveniente contar con derechos sólidos de protección y con información precisa y clara para que la población pueda tomar decisiones informadas y tengan confianza en el sistema financiero. Para lograrlo, las medidas están centradas en:

- Reforzar las acciones realizadas por la CONDUSEF respecto a las políticas de protección al consumidor de productos y servicios financieros.

- Que el sector público y privado trabajen para desarrollar entre la población las habilidades necesarias para obtener información financiera confiable y objetiva, juzgar adecuadamente dicha información, y tomar decisiones responsables.

Banca de Desarrollo

En línea con las estrategias establecidas en el Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018 y la Reforma Financiera, la Banca de Desarrollo enfocará su atención en democratizar el acceso al financiamiento, induciendo la participación de los intermediarios financieros privados con el fin

de generar una mayor oferta de recursos, a través de programas de crédito y garantías que amplíen su cobertura en los diversos sectores que atiende. Para lograr el cumplimiento de su labor, orientará sus esfuerzos en la ejecución de las siguientes líneas de acción:

Para dar un mayor impulso a las micro, pequeñas y medianas empresas, NAFIN continuará fortaleciendo sus programas de crédito y garantías con el propósito de:

- Incrementar su colocación de crédito en primer piso y fomentar la entrada de nuevos intermediarios financieros privados, a través de sus operaciones de segundo piso.
- Potenciar el esquema de subastas de garantías que fomenten la bancarización de empresas e induzca la competencia entre los intermediarios financieros para reducir las tasas de interés.

BANCOMEXT generará una mayor la oferta de servicios financieros para las empresas exportadoras:

- Continuará impulsando su financiamiento a través del Programa de Garantías para PYMES exportadoras, a fin de que los Intermediarios Financieros Privados cuenten con fondeo en moneda nacional y dólares.
- Ampliará su capacidad de financiamiento mediante nuevos productos basados en programas de garantías que incentiven a la banca comercial en el otorgamiento de créditos, con enfoque regional en los sectores maquilador, automotriz y autopartes y eléctrico-electrónico, dirigido a empresa micro, pequeñas y medianas que sean exportadoras.

BANOBRAS en materia de desarrollo de infraestructura atenderá las siguientes acciones y programas:

- Impulsará el uso de garantías que permitan redistribuir de manera eficiente los riesgos inherentes a la participación de privados en el desarrollo de proyectos de infraestructura, a través de su Programa GPO.
- Ofrecerá créditos pre-autorizados con la premisa de estructurarse en condiciones que fomenten la participación de la banca comercial (créditos engrapados para el ganador de licitaciones de obra pública).
- Continuará impulsando la participación de la banca comercial mediante su programa de garantías financieras a estados y municipios, para que puedan acceder a financiamientos con mejores condiciones financieras.

Las principales acciones que emprenderá la SHF para impulsar nuevos esquemas de créditos a la construcción de vivienda serán:

- Fomentará la participación de la banca comercial en el financiamiento a los desarrolladores de vivienda a través de su programa de "Garantía SHF".
- Continuará participando en convenios de colaboración con organismos estatales de vivienda para que en forma conjunta con los Intermediarios Financieros se ofrezcan soluciones acordes con sus tipos de rezagos habitacionales existentes.

La Banca de Desarrollo en el sector rural se orientará a revisar sus productos, para continuar facilitando el acceso al crédito a los productores y empresas pequeñas y medianas del sector rural, en condiciones oportunas y suficientes, en combinación con servicios de capacitación y asistencia técnica. Para ello, la Financiera Rural y FIRA, trabajaran en las siguientes líneas de acción y programas:

- Continuarán incrementando el financiamiento de largo plazo para fomentar la capitalización del sector, a través de la adquisición de activos productivos, como son la tecnificación de infraestructura hidroagrícola, dando acceso a tecnologías que permiten mayor rendimiento por hectárea; redes de frío; centros de acopio y almacenamiento y parques agroindustriales.
- Se continuarán vinculando los programas de apoyos con el crédito para hacer un uso más eficiente de los recursos al destinarse a proyectos viables y se incremente el impacto de los subsidios sobre la productividad al estar acompañados de asistencia técnica.

En materia de servicios financieros:

- BANSEFI dará continuidad a la promoción de sus productos y servicios financieros en localidades de baja densidad de población con el propósito de fomentar el ahorro popular a plazo.
- Asimismo, seguirá apoyando, a través de su alianza con L@Red de la Gente, el uso de servicios como las remesas y la distribución de apoyos de programas gubernamentales para atender a la población excluida del sistema financiero formal.
- Finalmente BANJERCITO continuará incrementando el financiamiento en beneficio del personal de las fuerzas armadas.

Sistema de Pensiones

Conforme a los objetivos establecidos en el Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018, la presente Administración tiene la responsabilidad de implementar estrategias que permitan ampliar el acceso a la Seguridad Social. En el año 2014 se instrumentarán acciones encaminadas al logro de esos objetivos. Continuará la consolidación del SAR, se profundizarán programas de seguridad social iniciados en el año 2013 y se reforzará el proceso de transformación a sistemas de pensiones de cuentas individuales con portabilidad.

Con el fin de incrementar la eficiencia del SAR: i) se continuará con la diversificación del régimen de inversión de las SIEFOREs mediante modificaciones que incluyan, entre otras, la incorporación de nuevas clases de activos a éste. Esto permitirá a las AFOREs otorgar mayores rendimientos sobre los recursos de los trabajadores, a la vez que se canalizan recursos hacia proyectos productivos nacionales, manteniendo un control adecuado de los riesgos financieros a los que está expuesta la inversión de los recursos de los trabajadores, y ii) se propiciará la aplicación de un nivel de comisiones sustentable, que permita a las AFOREs otorgar un servicio de calidad sin menoscabo de las pensiones de los trabajadores.

En relación a la Seguridad Social Universal, los principales objetivos son: i) proteger a la sociedad ante eventualidades que afecten el ejercicio pleno de sus derechos sociales, ii) promover la cobertura universal de servicios de seguridad social en la población, y iii) instrumentar una gestión financiera de los organismos de seguridad social que garantice la sustentabilidad del Sistema de Seguridad Social en el mediano y largo plazos. Durante el primer semestre de 2014 se llevarán a cabo las siguientes acciones:

- Pensión para adultos mayores: Se establecerán las medidas necesarias para implementar la cuota social adicional que aportará el Gobierno Federal a una cuenta individual a todos los mexicanos al cumplir 18 años y hasta la edad de 65 años, para dar plena portabilidad a los beneficios pensionarios de la población a lo largo de su vida.
- Seguro de Desempleo: Se creará un Seguro de Desempleo que cubra a los trabajadores del sector formal asalariado cuando pierdan su empleo para evitar un detrimento en el nivel de vida de sus familias y les permita buscar mejores opciones para tener un crecimiento profesional y patrimonial.

Por lo que respecta al proceso de transformación de sistemas de pensiones de contribución definida con portabilidad, es necesario avanzar con el sistema de pensiones del Servicio de Administración y Enajenación de Bienes (SAE).

El nuevo plan, aprobado por los órganos de gobierno del SAE está programado para iniciar operación en 2014. Este sistema estará basado en cuentas individuales, estableciendo un periodo de transición en el que se les ofrecerá a los trabajadores actuales la opción de elegir entre migar al nuevo esquema de contribución definida, con un bono de reconocimiento de antigüedad, o mantenerse en el sistema actual de beneficio definido, con algunos ajustes en sus beneficios.

El impulso a la transformación de los sistemas pensionarios de reparto hacia sistemas de contribución definida, basados en cuentas individuales con portabilidad entre los sistemas reformados, resultará en sistemas de pensiones viables en el largo plazo además de que se

permitirá a los trabajadores buscar las condiciones laborales más favorables sin perjuicio de su pensión.

Sectores asegurador y afianzador

Hacia 2014 se busca fomentar las acciones coordinadas con las dependencias públicas que atienden al sector agropecuario, así como los Fondos de Aseguramiento y aseguradoras, para identificar necesidades del sector y adaptar o crear productos específicos de cobertura, en especial, para actividades que representen áreas de oportunidad desatendidas.

Asimismo, se busca alinear los programas de subsidio de la SHCP para que promuevan una mejor supervisión y administración de riesgos en los Fondos de Aseguramiento Agropecuario y generen incentivos a la reconversión productiva.

Por otra parte, con el propósito de beneficiar las condiciones de contratación de la Administración Pública Federal, se promueven esquemas de transferencia de riesgos y contratación centralizada a las Entidades y Dependencias, lo anterior en línea con el Decreto que establece las medidas para el uso eficiente, transparente y eficaz de los recursos públicos, y las acciones de disciplina presupuestaria en el ejercicio del gasto público, así como para la modernización de la Administración Pública Federal, publicado en el DOF el 10 de diciembre del 2012.

En relación a la promulgación de la nueva Ley de Instituciones de Seguros y Fianzas, se ha iniciado con la revisión de la Circular Única que contendrá las disposiciones complementarias derivadas de dicha ley, las cuales estarán listas a la entrada en vigor del Ordenamiento.

Perspectivas Económicas de Mediano Plazo

6. PERSPECTIVAS ECONÓMICAS DE MEDIANO PLAZO

6.1. Escenario macroeconómico 2015-2019

El marco macroeconómico para los próximos años que aquí se presenta se basa en condiciones inerciales y en el marco normativo actualmente vigente en nuestro país. Es decir, contempla los efectos de las acciones y reformas que ya se han llevado a cabo a lo largo de la presente Administración, pero no incluye los resultados de reformas estructurales que están en discusión o por aprobarse. No obstante, más adelante en esta misma sección, se presenta una estimación del aumento en el dinamismo económico que se derivaría del conjunto de reformas estructurales planteadas.

Asimismo, el escenario de mediano plazo está construido considerando una serie de trayectorias esperadas para indicadores internacionales que no dependen de las condiciones económicas del país, como: 1) la evolución de la economía de Estados Unidos; 2) las tasas de interés internacionales; 3) el entorno en los mercados internacionales de capital; y 4) los precios del petróleo y del gas natural a nivel mundial.

Se anticipa que entre 2015 y 2019 la economía de Estados Unidos tendrá un ritmo de expansión mayor que el potencial, llevando a un cierre paulatino de la brecha del producto en ese país. En concreto, los analistas encuestados por Blue Chip y el FMI pronostican que durante el periodo 2015-2019, el PIB de Estados Unidos se expandirá a un ritmo anual promedio de 2.8 y 3.4 por ciento, respectivamente.[28] Asimismo, los analistas encuestados por Blue Chip estiman que en el periodo referido la producción industrial de esa economía tenga un crecimiento anual promedio de 3.1 por ciento.

El crecimiento económico proyectado para Estados Unidos en los próximos años está relacionado, principalmente, con una expansión de su demanda interna. En este sentido, se espera que el consumo privado registre una aceleración gradual conforme sigan mejorando los balances de los hogares y se normalicen las condiciones en el mercado laboral. Asimismo, se anticipa que la inversión privada tenga una expansión significativa como resultado de una recuperación de la construcción (tanto residencial como en estructuras) y del gasto en maquinaria y equipo, que estarían sustentadas en una mejor posición financiera de las empresas, menor capacidad no utilizada al irse cerrando la brecha del producto y la normalización del mercado de vivienda. Por otro lado, se prevé que se mantendrá un proceso de ajuste de las finanzas públicas de Estados Unidos, dada la necesidad de que el déficit fiscal regrese a niveles que permitan una disminución en la razón de la deuda pública a PIB.

[28] Los pronósticos del FMI que se mencionan en esta sección corresponden al periodo 2015-2018 debido a que no se cuenta con estimaciones para 2019. Los pronósticos del FMI y los de Blue Chip de este apartado fueron publicados en julio y marzo de 2013, respectivamente.

Finalmente, se anticipa que el déficit en la cuenta corriente de la balanza de pagos se mantenga como porcentaje del PIB en un nivel similar al proyectado para 2014.[29]

El FMI y los analistas encuestados por Blue Chip calculan que en el periodo 2015-2019 la inflación en Estados Unidos se mantendrá moderada, con niveles anuales promedio de 2.1 y 2.4 por ciento, respectivamente. Por otro lado, los analistas encuestados por Blue Chip estiman que durante ese mismo periodo los rendimientos de los bonos del Tesoro de Estados Unidos a tres meses y diez años promediarán 2.6 y 4.3 por ciento, en ese orden. El FMI prevé que las tasas de estos instrumentos en el periodo 2015-2018 serán de 1.7 y 4.6 por ciento, respectivamente.

Variables de apoyo
(estimadas)

	2014	2015	2016	2017	2018	2019
PIB de los Estados Unidos (Var. real anual)	2.6	3.1	2.9	2.8	2.7	2.6
Prod. Industrial de los Estados Unidos (Var. % anual)	3.2	3.4	3.1	3.0	2.9	2.9
Inflación de los Estados Unidos (Var. % anual)	1.9	2.3	2.4	2.4	2.4	2.4
Tasa de interés, bonos del tesoro de los Estados Unidos (3 meses)	0.2	0.9	2.1	3.0	3.3	3.5
Tasa de interés, bonos del tesoro de los Estados Unidos (10 años)	2.8	3.4	4.1	4.5	4.7	4.7
Tasa Libor 3 meses (promedio)	0.5	1.2	2.2	3.2	4.0	4.5
Precio del petróleo (dls./barril)*/	81.0	77.0	77.0	77.0	77.0	77.0

Fuente: SHCP, FMI y Blue Chip Economic Indicators.
*/ El precio del petróleo se calcula de acuerdo a la fórmula establecida en la LFPRH.

En este contexto se espera que la demanda externa de México tenga una expansión significativa, si bien el ritmo iría moderándose en congruencia con la trayectoria esperada para la economía estadounidense.

Asimismo, las estimaciones actuales indican que en el mediano plazo los componentes de la demanda interna registrarán un dinamismo significativo. Los crecimientos del gasto y del consumo estarán apuntalados por una continua creación de empleos, incrementos elevados en el crédito a los hogares y empresas, y niveles vigorosos de inversión pública.

Se estima que durante el periodo 2015-2019 el PIB inercial de México tenga un crecimiento anual promedio de 3.6 por ciento. Es importante reiterar que el comportamiento de la economía mexicana en el mediano plazo también estará determinado por los avances que se alcancen en las reformas estructurales y los detalles con que éstas sean aprobadas. Más adelante se presenta una estimación de dichos efectos.

Se estima que en el mediano plazo las importaciones de bienes y servicios tengan un aumento anual promedio de 7.6 por ciento. Con el crecimiento anual promedio del PIB de 3.6 por ciento,

[29] El FMI pronostica que en el periodo 2014-2018 el déficit de la cuenta corriente de la balanza de pagos de los Estados Unidos será equivalente a 3.2 por ciento del PIB en cada año.

ello implica que durante 2015-2019 la oferta agregada registraría una expansión anual promedio de 4.7 por ciento.

Por el lado de la demanda agregada, el entorno externo que se anticipa implica que entre 2015 y 2019 las exportaciones de bienes y servicios observen un crecimiento anual promedio de 6.7 por ciento. Se anticipa que para este mismo periodo el gasto destinado a la inversión fija bruta tenga una expansión anual promedio de 5.6 por ciento, mientras que el consumo crecería a un ritmo de 3.7 por ciento.

OFERTA Y DEMANDA AGREGADA, 2015-2019*/

Variación % real anual

	2015	2016	2017	2018	2019
Oferta Agregada	4.9	4.8	4.7	4.6	4.6
PIB	3.8	3.7	3.6	3.5	3.5
Importaciones	8.1	7.9	7.5	7.3	7.3
Demanda Agregada	4.9	4.8	4.7	4.6	4.6
Consumo	3.8	3.8	3.6	3.5	3.5
Formación Bruta de Capit	5.7	5.6	5.6	5.5	5.4
Exportaciones	7.1	6.7	6.6	6.4	6.4

*/ Estas estimaciones no consideran el efecto de las reformas estructurales aprobadas y en consideración por el Poder Legislativo.
Fuente: SHCP.

Por otro lado, se espera que en el periodo 2015-2019 la inflación se ubique en un nivel consistente con la meta del Banco de México de 3 por ciento y un intervalo de variabilidad de más/menos un punto porcentual. Se anticipa que durante esos años la tasa de Cetes a 28 días sea de 5.4 por ciento en promedio.

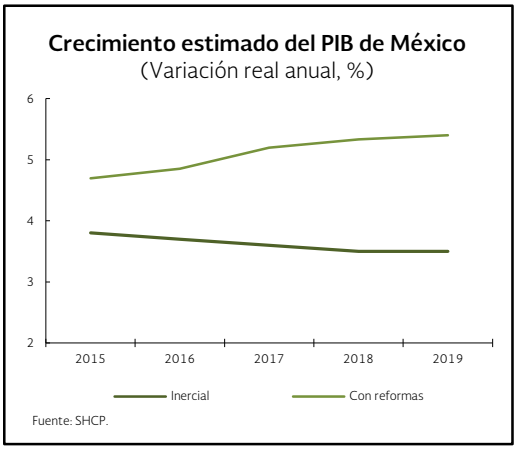
Se prevé que en el mediano plazo las cuentas externas se mantendrán en niveles sostenibles. En particular, durante el horizonte proyectado el déficit de la cuenta corriente de la balanza de pagos no rebasaría el 2 por ciento del PIB y además estaría sanamente financiado a través de los ingresos por IED. Por otro lado, se calcula que los ingresos por remesas familiares crezcan a ritmos moderados a la par de la recuperación esperada para el empleo de los trabajadores mexicanos en Estados Unidos. En el siguiente cuadro se presenta el marco macroeconómico inercial que resume las proyecciones mencionadas.

MARCO MACROECONÓMICO INERCIAL, 2014-2019*/

	2014	2015	2016	2017	2018	2019
PIB **/						
Var. real anual	3.5	3.8	3.7	3.6	3.5	3.5
Inflación						
Dic/dic	3.0	3.0	3.0	3.0	3.0	3.0
Tasa de interés						
Nominal promedio	4.0	4.3	4.8	5.3	5.8	6.0
Real acumulada	1.0	1.3	1.8	2.3	2.8	3.1
Cuenta Corriente						
% del PIB	-1.5	-1.7	-1.7	-1.8	-1.9	-2.0

*/Estimado
**/ Esta trayectoria no considera el efecto de las reformas estructurales aprobadas y en consideración por el Poder Legislativo.
Fuente: SHCP.

El escenario macroeconómico de mediano plazo está sujeto a riesgos que podrían modificar las trayectorias anticipadas. Entre los riesgos al alza que pueden incrementar el crecimiento por arriba de las trayectorias estimadas, se encuentran los efectos positivos de la agenda de reformas estructurales de la presente Administración. Lo anterior se debe a que la aprobación de dichas reformas, detonaría el potencial productivo de la economía a través de su efecto sobre la inversión, la productividad y la mayor actividad económica. Las propuestas de reforma que se encuentran en discusión en el H. Congreso de la Unión (la energética y la financiera), la Reforma Social y Hacendaria que acompaña al Paquete Económico 2014, al igual que las aprobadas en materia de telecomunicaciones, educación y mercado laboral, tienen la capacidad de incrementar, de manera sostenida, el potencial de crecimiento de la economía. Se estima que este conjunto de reformas podría aumentar el crecimiento potencial de la economía mexicana de cerca de 3.5 por ciento a 5.4 por ciento en el mediano plazo. El crecimiento adicional que se tendría entre 2015 y 2019 podría traducirse en una generación adicional de más de 300 mil empleos formales por año, por lo que ésta superaría el millón de plazas anuales.



Crecimiento estimado del PIB de México en un escenario con reformas
(Variación real anual, %)

	2015	2016	2017	2018	2019
Inercial	3.8	3.7	3.6	3.5	3.5
Con reformas	**4.7**	**4.9**	**5.2**	**5.3**	**5.4**
(Contribución de las reformas al crecimiento)					
Telecomunicaciones	0.2	0.3	0.3	0.2	0.2
Financiera	0.3	0.3	0.4	0.4	0.4
Energética	0.3	0.4	0.7	1.0	1.1
Fiscal	0.1	0.2	0.2	0.2	0.2

Fuente: SHCP.

Por otro lado, dentro de los riesgos a la baja para los pronósticos de actividad económica destacan:

- **Dinamismo de la economía de Estados Unidos menor que el esperado.** La recuperación de los mercados laboral y de vivienda puede ser más moderada que lo anticipado, lo que repercutiría en el consumo privado y la inversión residencial. Además, son inciertos los efectos que pueda generar la normalización de la política monetaria en ese país. Por ejemplo, una salida desordenada de la política monetaria expansiva podría ocasionar un incremento desproporcionado de las tasas de interés (particularmente de largo plazo) y mayor volatilidad, lo que afectaría al gasto privado. En caso de materializarse un crecimiento menor de esa economía, las exportaciones de México aumentarían a tasas inferiores que las proyectadas.
- **Condiciones en los mercados financieros internacionales menos favorables**. Esta situación puede ocurrir, por ejemplo, si se deterioran las perspectivas de expansión de la economía global o si no se solucionan los problemas financieros y de sostenibilidad fiscal de algunos países industriales y emergentes. Esto podría traducirse en condiciones más restrictivas de financiamiento para los sectores público y privado de nuestro país, y en un deterioro en la confianza de consumidores y empresas.
- **Reducción significativa en los precios internacionales del petróleo o que se reanude la tendencia descendente en la plataforma de producción de crudo de México.** Lo anterior llevaría a un debilitamiento en las finanzas públicas del país a través de menores ingresos petroleros.

6.2. Perspectivas de finanzas públicas 2015-2019

6.2.1 Ingresos presupuestarios

a) Ingresos petroleros

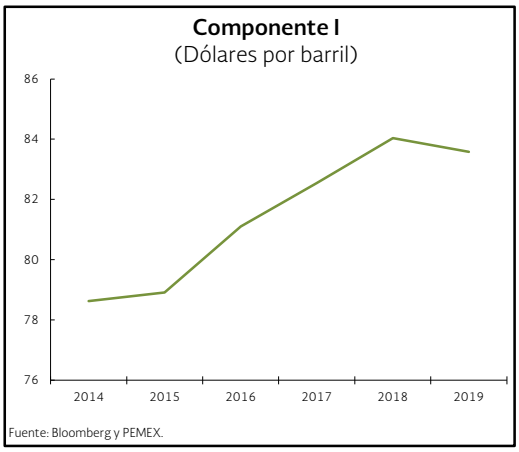
La evolución esperada de los ingresos petroleros de la Federación para el periodo 2015-2019 dependerá del comportamiento que muestren el precio de referencia de la mezcla mexicana de petróleo y la producción, exportación, demanda e importaciones de petróleo, petrolíferos y gas natural, principalmente. A continuación se describe el procedimiento y resultados de estimación de estos elementos que son la base de la estimación de los ingresos petroleros.

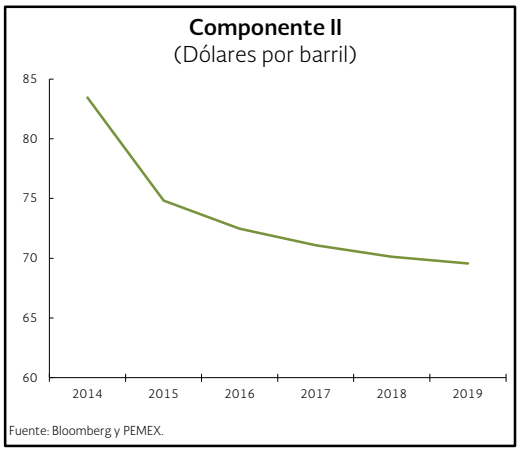
1) Precio de la mezcla mexicana

Para estimar el precio de referencia para los próximos seis años se utiliza la fórmula descrita en la LFPRH. Como se mencionó en la Sección 4.1.2, la fórmula para el cálculo del precio de referencia se obtiene a partir del promedio de dos componentes. El primero incorpora la tendencia de mediano plazo del precio a partir de información histórica y las cotizaciones de los contratos futuros del crudo tipo WTI a cuando menos tres años. El segundo incorpora los precios implícitos en los contratos futuros para el año que se presupuesta.

El primer componente de la fórmula muestra una tendencia positiva derivada de la tendencia al alza que se ha observado en los precios del petróleo durante los últimos años, así como por el promedio de los futuros de cuando menos tres años ajustado por el diferencial empleado.

Para el segundo componente se utilizan los precios de los contratos a futuro con vencimiento de diciembre del año anterior a noviembre del año para el que se estima el precio de referencia, ajustando por el factor de riesgo mencionado en la LFPRH y su reglamento. Cabe señalar que, contrario a lo que se observa en el primer componente, en el segundo componente se puede observar una trayectoria descendente que proviene de la curva de futuros del petróleo.





El promedio de los componentes anteriores arroja un precio de referencia de 77 dpb para 2015, el cual se mantiene en este nivel hasta 2019. El precio resultante es constante derivado de que con el paso del tiempo, si bien se reducen los futuros estimados para años más lejanos, crece el componente asociado a los precios observados en el pasado derivado del aumento de precios observado recientemente. Ambos componentes se contrarrestan.

Precio de la mezcla mexicana 2014 - 2019[1/]
(Dólares por barril)

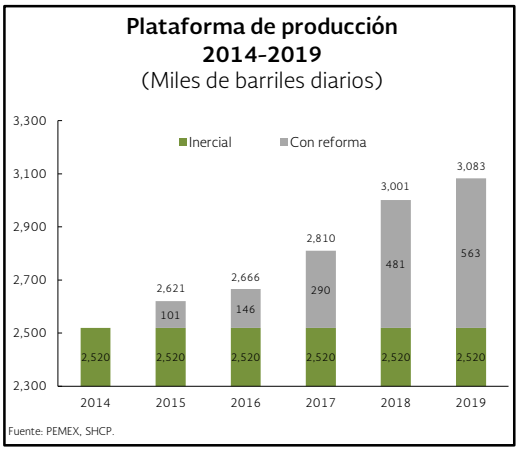
Año	Prom. Mmex Últimos 10 Años	Futuros a 3 Años Ajustados	CI[2/]	CII[2/]	Precio de Referencia
2014	68	89	79	83	81
2015	75	83	79	75	77
2016	80	82	81	72	77
2017	83	82	83	71	77
2018	87	81	84	70	77
2019	86	81	84	70	77

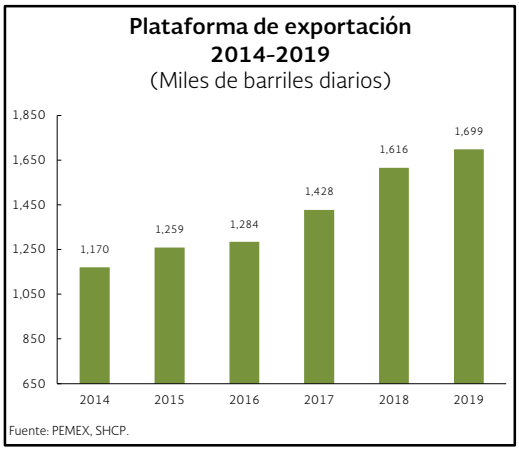
1/ Considera el periodo del 7 de abril al 6 de agosto de 2013.
2/ CI se refiere al primer componente de la fórmula y CII al segundo.
Fuente: Cálculos propios de la SHCP con datos de Bloomberg y PEMEX.

2) Producción

Para la proyección de ingresos petroleros, se utiliza una estimación de producción de PEMEX consistente con la propuesta por la Secretaría de Energía al Titular del Ejecutivo Federal con base en lo establecido en los artículos 33 fracciones XVII y XXI de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y 4° fracciones I y IV de la Ley de la Comisión Nacional de Hidrocarburos. De esta forma se espera que la plataforma de producción de crudo presente una tendencia ascendente al pasar de 2,621 mbd en 2015 a 3,083 mbd en 2019, derivada de la producción adicional resultante de la Reforma Energética. Asimismo, este escenario supone que la plataforma de exportación aumentará de 2015 a 2019 en 35 por ciento, alcanzando un nivel de 1,699 mbd en 2019.

Uno de los objetivos estratégicos de PEMEX es incrementar la producción de hidrocarburos mediante la implementación de mejores prácticas para administrar la declinación de los campos, el desarrollo de campos de crudo extrapesado y la aceleración de la entrada a producción de nuevos campos. Para lograr este objetivo se requiere la modificación en las prácticas de operación, la introducción de nuevas estrategias de explotación y la instalación de infraestructura para la perforación en desarrollo en los pozos existentes. Tomando en consideración lo anterior, la producción considera un supuesto de un crecimiento moderado durante el periodo referido.



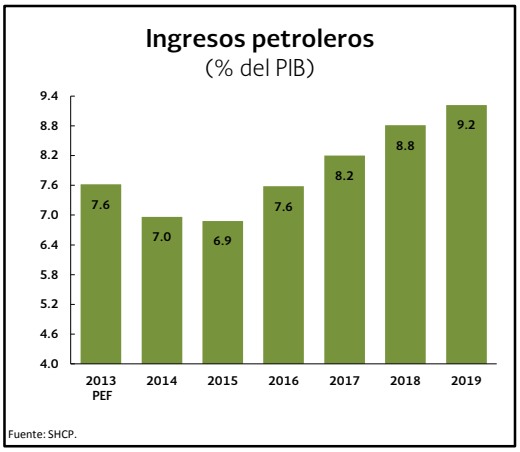


3) Demanda de importaciones

Con base en la Prospectiva de Petrolíferos 2012-2026 elaborada por la Secretaría de Energía, se estima que la tasa de crecimiento promedio de la demanda de importación de petrolíferos para el periodo 2015-2019 sea de 2.3 por ciento. Esta demanda se estima como la diferencia entre la demanda interna y la producción de petrolíferos.

4) Proyección de ingresos petroleros

Con base en los volúmenes estimados y la evolución esperada de los precios internacionales, se prevé que los ingresos petroleros aumenten 11.2 por ciento real promedio anual entre 2014 y 2019, resultado de un escenario moderado en los precios internacionales con un crecimiento de la plataforma de producción derivada de los beneficios de la Reforma Energética. Como proporción del PIB pasarán de un nivel estimado de 7.0 por ciento en 2014 a 9.2 por ciento en 2019.

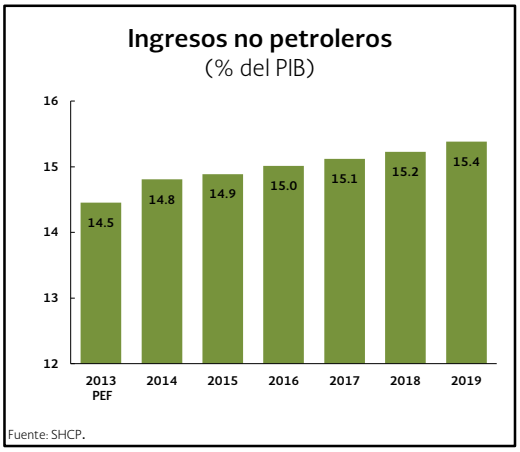


b) Ingresos No Petroleros

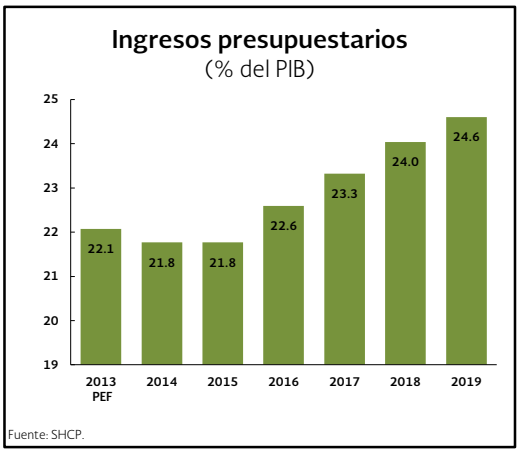
Para estimar los ingresos no petroleros durante 2014-2019, se considera lo siguiente:

- En los ingresos tributarios la recaudación bruta derivada de la Reforma Social y Hacendaria y una mayor recaudación bruta asociada a la maduración de la misma Reforma por ganancias en eficiencia de 0.7 por ciento entre 2015-2016.
- No se consideran ingresos no recurrentes por remanentes del Banco de México, ni por privatizaciones. El resto de los ingresos no tributarios se mantienen constantes como proporción del PIB en 0.9 por ciento.
- Al interior de los Ingresos de Organismos y Empresas, los ingresos de CFE se ajustan por el incremento en la demanda por energía (alrededor de 4.5 por ciento por año) y los precios de la electricidad. Por su parte, los del IMSS y el ISSSTE se mantienen constantes como proporción del PIB a partir del valor estimado para 2013.

Con los supuestos anteriores, los ingresos no petroleros aumentarán en términos reales 5.9 por ciento en promedio cada año, representando en promedio 15.0 por ciento del PIB durante el periodo 2014-2019.

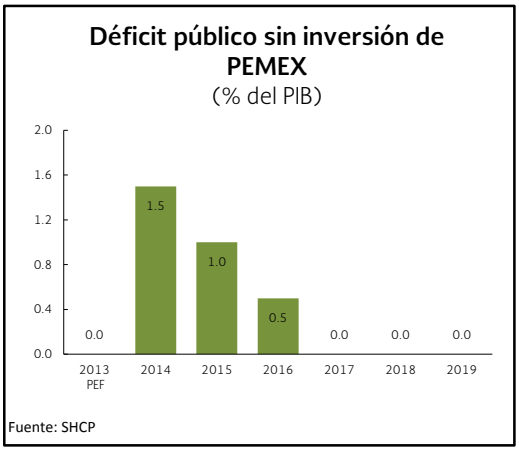


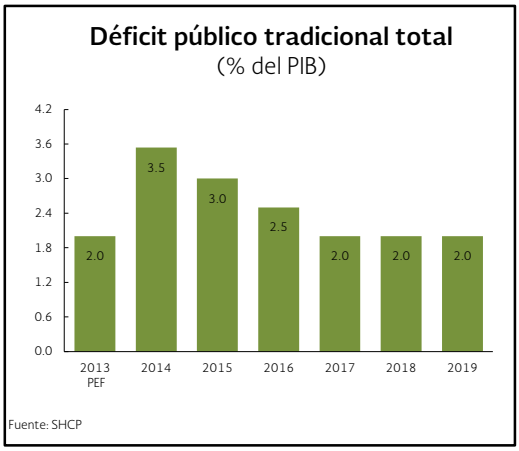
La combinación proyectada de ingresos petroleros y no petroleros implica que los ingresos presupuestarios entre 2013 y 2014 aumenten 7.1 por ciento real en promedio anual, al pasar de 21.8 por ciento del PIB en 2014 a 24.6 por ciento del PIB en 2019.



6.2.2 Balance público

De acuerdo con el programa financiero expuesto, el déficit público sin inversión de PEMEX en 2014 se ubicaría en 1.5 por ciento del PIB, se reduciría gradualmente entre 2015 y 2016, y se mantiene en equilibrio en el periodo 2017-2019. El déficit público total se reduce de 3.5 por ciento del PIB a 2.0 por ciento, monto que permitirá mantener la deuda amplia del sector público en niveles bajos respecto a otras economías y reducirla en la segunda mitad de esta Administración, dando un impulso a la actividad productiva de manera contracíclica, en tanto se materializan los beneficios de las reformas estructurales.

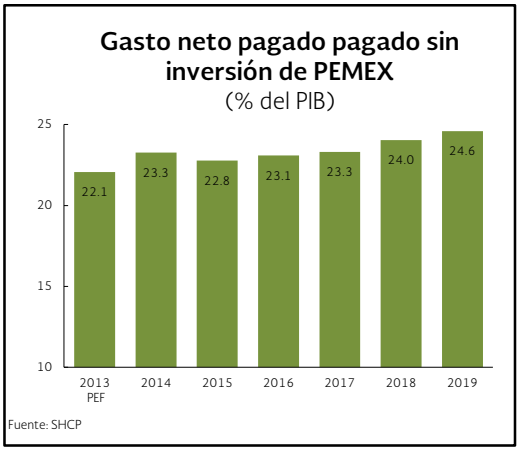




La trayectoria del balance público confirma la convicción del Poder Ejecutivo en preservar y fortalecer la solidez de las finanzas públicas para coadyuvar a la estabilidad, con un uso responsable del endeudamiento para promover el desarrollo.

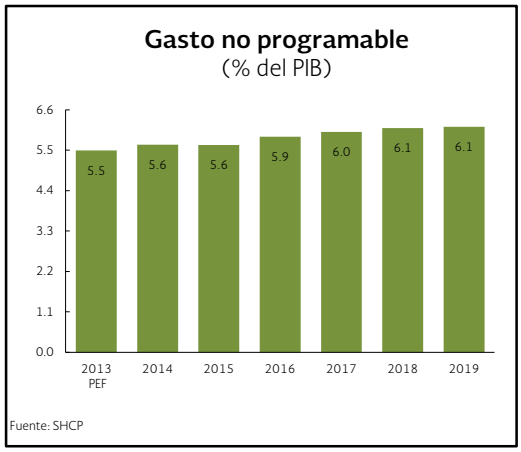
6.2.3 Gasto neto

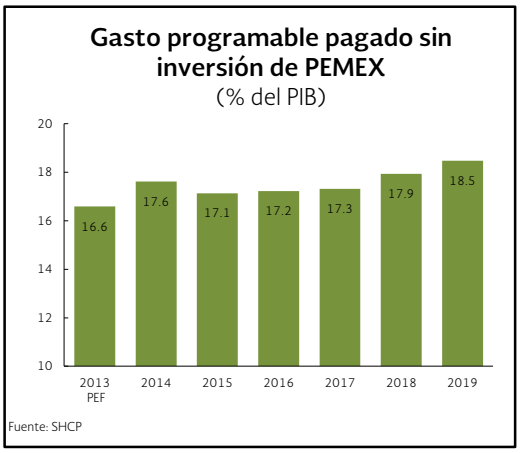
De acuerdo con los ingresos esperados y la capacidad de financiamiento del sector público, el gasto neto pagado sin inversión de PEMEX podrá aumentar en 6.8 por ciento real anual promedio entre 2013 y 2019. Como proporción del tamaño de la economía aumenta en 1.2 puntos porcentuales del producto en 2014 al ubicarse en 23.3 por ciento del PIB, para ajustarse ligeramente entre 2015 y 2016 a alrededor de 23.0 por ciento del PIB y aumentar paulatinamente hasta 24.6 por ciento del PIB en 2019.



a) Gasto no programable

Se prevé que el gasto no programable alcance un nivel de 6.1 por ciento del PIB en 2019, superior en 0.5 puntos porcentuales del PIB al estimado para 2014. El costo financiero aumenta de 2.2 por ciento del producto en 2013 a 2.3 por ciento en 2017, debido a que en el marco macroeconómico empleado se prevé un incremento de la tasa de interés y un aumento en el costo financiero, derivado del financiamiento de los déficit extraordinarios, de 5.8 por ciento real cada año en promedio. Asimismo, la proyección supone que entre 2014 y 2019, las participaciones aumentarán anualmente en 7.9 por ciento real en promedio y las Adefas se mantienen en un nivel similar a su promedio histórico de 0.2 por ciento del PIB.





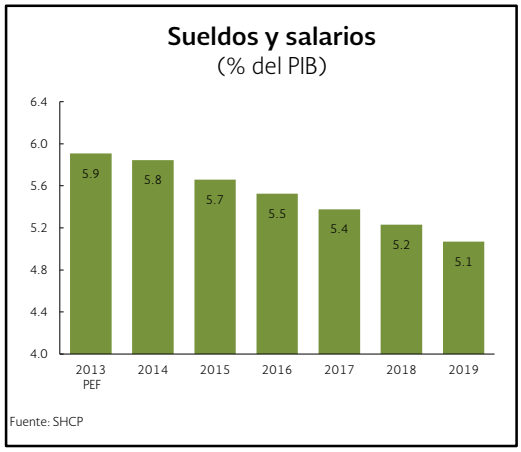
b) Gasto Programable

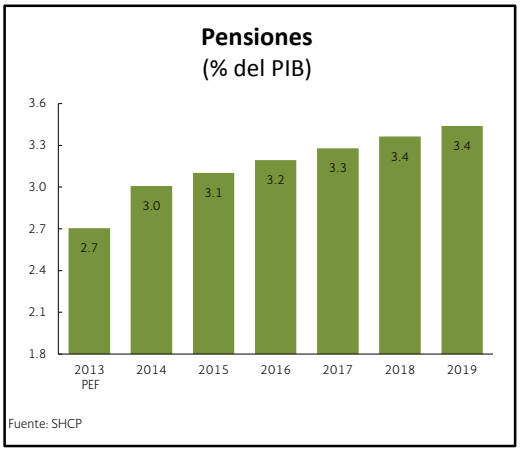
Con base en los elementos descritos, el gasto programable pagado del sector público sin inversión de PEMEX podrá aumentar en 6.6 por ciento real cada año entre 2013 y 2019, mientras que como proporción del PIB se ubica en 17.5 por ciento entre 2014 y 2019. El comportamiento esperado de sus principales rubros sería el siguiente:

Servicios personales

El gasto en servicios personales aumenta a una tasa anual de 2.2 por ciento real. Como proporción del PIB se reducen de 5.8 por ciento en 2014 a 5.1 por ciento en 2019.

- En la proyección del periodo 2014-2019, se supone que el gasto en servicios personales del Gobierno Federal crecerá a una tasa anual de 2.0 por ciento real, así como un sesgo en favor de los trabajadores que prestan servicios que benefician directamente a la población.
- Para el gasto en servicios personales en las empresas paraestatales, se supone un crecimiento real anual de alrededor de 2.3 por ciento, similar al aumento promedio anual real del salario medio observado entre 2000 y 2012.





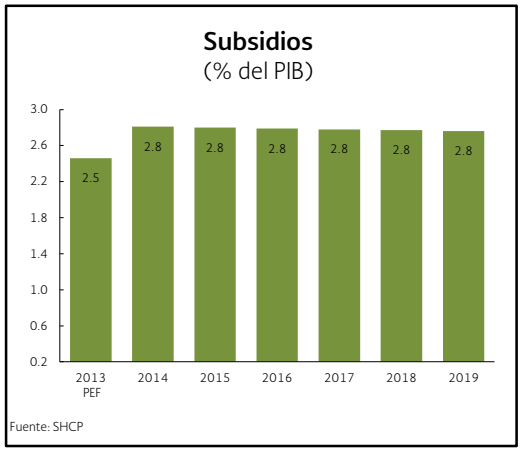
Pensiones

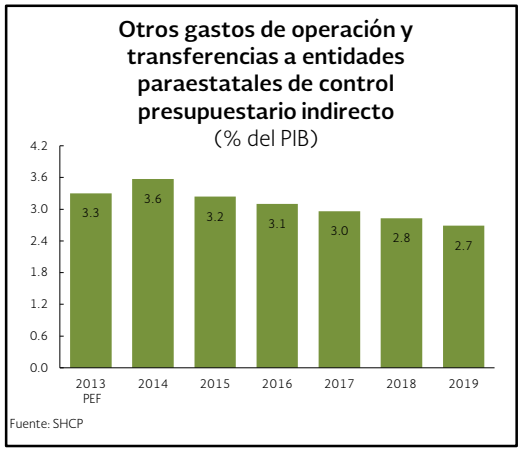
El gasto en pensiones pasará de 3.0 a 3.4 por ciento del PIB de 2014 a 2019, con un crecimiento anual promedio de 8.0 por ciento. Los supuestos para la proyección del gasto en pensiones es la siguiente:

- PEMEX y CFE: Se aplicaron tasas de crecimiento de las obligaciones pensionarias de 6.6 y 11.0 por ciento, respectivamente, de acuerdo con el comportamiento de la tendencia de estas variables entre 2006-2012 y los estudios actuariales disponibles.
- IMSS: Se supone que el componente del Régimen de Jubilaciones y Pensiones (RJP) aumenta a una tasa real anual de 5.2, las pensiones en curso de pago aumentan 6.5 por ciento real anual y las sumas aseguradas en 5.8 por ciento durante 2013-2018.
- ISSSTE: Se aplica un crecimiento real de 13.0 por ciento anual, derivado de la trayectoria inercial tomada del estudio actuarial presentado por el ISSSTE.

Subsidios

El gasto en subsidios considera incrementos por las erogaciones asociadas a la cobertura universal de salud, la pensión para adultos mayores, el seguro de desempleo, entre otros programas para fortalecer el desarrollo de los individuos, así como ahorros y economías en programas que ya cumplieron su fin, lo que permitirá que el gasto en subsidios se mantenga en 2.8 por ciento del PIB entre 2014 y 2019, registrando una tasa anual de crecimiento real de 4.8 por ciento.





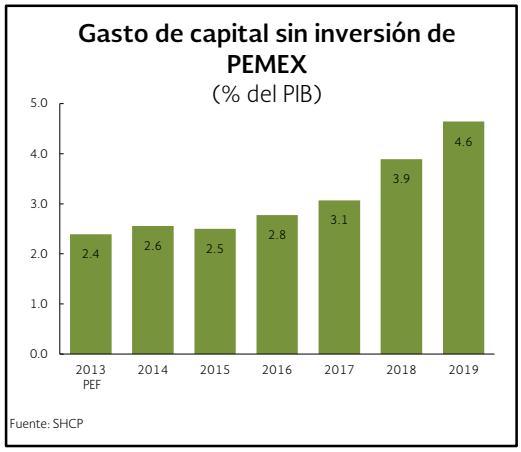
Otros gastos de operación

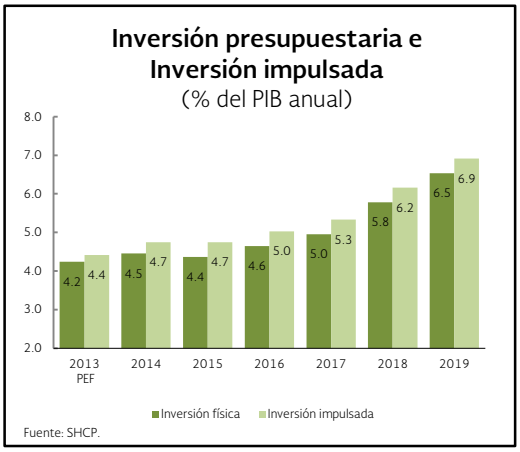
El rubro de otros gastos de operación y transferencias a entidades paraestatales de control presupuestario indirecto disminuye en 0.9 por ciento del PIB entre 2014 y 2019 al pasar de 3.6 por ciento a 2.7 por ciento. Este comportamiento implica una tasa anual de crecimiento de 3.9 por ciento entre 2013 y 2019. En su composición se supone lo siguiente:

- La inclusión de gastos extraordinarios para cubrir los comicios electorales federales en 2015 y 2018.
- La trayectoria de gasto en materiales y suministros considera el efecto del incremento en el costo de los combustibles por el precio de referencia de la mezcla de petróleo mexicano.
- El resto del gasto en materiales y suministros se supone se mantendrá constante en términos reales.
- Para los cargos fijos de Pidiregas se emplea el crecimiento promedio anual que se observa en el PEF2013 y los proyectos que se concluirán a partir de 2014.

Gasto de capital

- El gasto de capital sin inversión de PEMEX será de 3.2 por ciento del PIB en promedio entre 2014 y 2019, destacando 2019 con una cifra de 4.6 por ciento del PIB. Durante todo el periodo el crecimiento real promedio anual es de 15.1 por ciento.
- Por su parte, la inversión impulsada por el sector público, que incluye la inversión presupuestaria más la realizada por terceros a través de distintos esquemas de contratación como son los Pidiregas y las Asociaciones Publico Privadas, se prevé aumente a una tasa anual de 11.0 por ciento. En especial en 2014 representará el 4.7 por ciento del PIB y para 2019 se ubicará en 6.9 por ciento del PIB.





6.2.4 Requerimientos Financieros del Sector Público

Se prevé que los RFSP aumenten a 4.1 por ciento en 2014 y después desciendan gradualmente hasta 2.5 por ciento del PIB en 2017-2019, debido principalmente al estímulo contracíclico que se prevé dar a la economía entre 2014 y 2017. Este nivel de financiamiento permite niveles de deuda amplia del sector público financiados sanamente, así como potenciar las ganancias en eficiencia que se anticipan por las reformas estructurales que ha iniciado esta Administración.

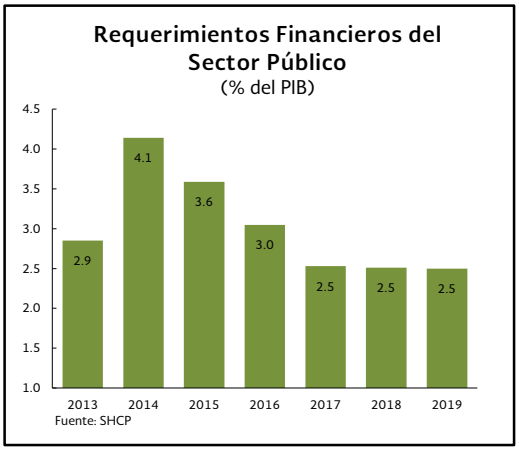
Para la banca de desarrollo y los fondos de fomento se prevé que entre 2014 y 2019 el patrimonio se mantenga prácticamente constante en términos reales, una vez creadas las reservas preventivas por riesgos crediticios, lo que es congruente con un techo por intermediación financiera de 0.4 por ciento del PIB en promedio. De esta forma, las instituciones financieras de fomento contarán con recursos para potenciar la inversión en áreas estratégicas para el desarrollo nacional, para la infraestructura en servicios públicos locales, para atender a grupos de la población que no tienen acceso al sistema financiero, y para el fomento de las actividades productivas.

La inversión en Pidiregas entre 2014 y 2019 se ubicará en un nivel similar al de 2013, monto que permitirá complementar los recursos para inversión de la CFE con el fin de garantizar el abasto de energía. Así, el monto para la ejecución de obras nuevas menos la amortización de proyectos en el presupuesto de CFE se prevé en 0.1 por ciento del PIB cada año.

Tal y como se ha determinado en años anteriores, entre 2014 y 2019 los requerimientos financieros del IPAB corresponden al componente inflacionario de la deuda y en el caso del programa de apoyo a deudores se prevé que el monto de los apoyos fiscales sea igual al cambio en sus obligaciones financieras, por lo que estos últimos no incurrirán en mayores necesidades de financiamiento.

Por último, se prevé que las adecuaciones a registros entre 2014 y 2019 sean constantes en términos reales, manteniéndose en 0.4 por ciento del PIB para cada año.

De esta forma, se estima que para el cierre de 2014 el SHRFSP se ubique en 40.5 por ciento del PIB, subiendo hasta 41.0 por ciento en 2015, para empezar a disminuir hasta 38.6 por ciento del PIB en 2019, manteniéndose una tendencia sostenible a lo largo del periodo señalado.



Riesgos fiscales

Con el objetivo de evaluar adecuadamente las condiciones fiscales del país y fomentar la transparencia y la rendición de cuentas, en el presente apartado se incluye una descripción y análisis de los principales riesgos que enfrentan las finanzas públicas en el corto y largo plazo, incluyendo los distintos pasivos contingentes para el último caso.

Las estimaciones que se presentan a continuación consideran el máximo pasivo contingente en diversos rubros, por lo cual la probabilidad de realización de estos eventos es baja. Las estimaciones se deben tomar como escenarios bajo casos extremos y lejanos del escenario central. Asimismo, se incluyen las acciones de política que se han implementado para minimizar la posibilidad de que estos eventos se materialicen.

A escala internacional, el tema de riesgos fiscales y pasivos contingentes ha adquirido un creciente interés en los años recientes y ha sido estudiado tanto por organismos internacionales como por economías emergentes y en vías de desarrollo. En este sentido, en su publicación, "Fiscal Risks: Sources, Disclosure and Management", el FMI analiza las principales fuentes de riesgos fiscales y construye una serie de lecciones a partir de la experiencia de algunas economías. Asimismo, otros países reportan sensibilidades de las proyecciones fiscales ante cambios en el marco macroeconómico, así como estimaciones de los pasivos contingentes de sus gobiernos. Entre estos, destacan el "Statement of Specific Fiscal Risks" del Departamento de Tesoro de Nueva Zelanda, el "Informe de Pasivos Contingentes" de la Dirección de Presupuestos de Chile y el "Budget and Economic Outlook" de la Oficina de Presupuesto del Congreso de Estados Unidos.

I. Riesgos macroeconómicos de corto plazo

Debido a que la evolución del entorno macroeconómico durante un ejercicio fiscal puede ser distinta a la que se espera al momento de la elaboración y aprobación de la Ley de Ingresos de la Federación (LIF) y del Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF), se presenta un análisis de sensibilidad de las finanzas públicas para 2014 ante cambios en las principales variables macroeconómicas.

1) Crecimiento económico

Los ingresos del sector público aumentan al observar mayor ritmo de actividad económica a través de un aumento en la recaudación del IVA, del sistema renta, así como de otros impuestos. Al mismo tiempo, un crecimiento económico mayor al esperado permite que los ingresos netos de las entidades de control presupuestario directo sean más elevados. Se estima que una tasa de crecimiento real de la economía medio punto porcentual mayor al esperado conlleva a un aumento de los ingresos tributarios no petroleros de 8.9 mmp, equivalente a 0.05 por ciento del PIB.

2) Precio del petróleo

El precio internacional del crudo tiene efectos sobre las finanzas públicas en varios sentidos: un mayor precio incrementa los ingresos por exportaciones de petróleo, pero también aumenta los gastos por importación de hidrocarburos para PEMEX. Se estima que el efecto neto de la variación de un dólar en el promedio anual del precio del petróleo sobre los ingresos petroleros del sector público es equivalente a un aumento de 0.02 por ciento del PIB estimado para 2014.

3) Tipo de cambio

Los ingresos petroleros en moneda nacional se ven afectados por el tipo de cambio del peso con el dólar debido a su relación con las exportaciones de crudo netas de importaciones de hidrocarburos. En este sentido, una apreciación del tipo de cambio reduce los ingresos petroleros al mismo tiempo que disminuye el servicio de la deuda denominada en moneda extranjera. Se estima que el efecto neto sobre el balance público derivado de una apreciación en el tipo de cambio de 10 centavos sobre los ingresos petroleros y el costo financiero del sector público es equivalente a -0.01 por ciento del PIB.

4) Plataforma petrolera

El nivel de los ingresos petroleros es determinado por la plataforma petrolera a través de los ingresos por extracción de petróleo. Se estima que una disminución de 50 mbd en la extracción de crudo genera una caída de 16.5 mmp en los ingresos petroleros.

5) Tasa de interés

La tasa de interés afecta directamente al gasto no programable del sector público al incrementar el pago de intereses de la deuda a tasa variable y los costos de refinanciamiento de la deuda que vence. Se estima que el impacto de una variación de 100 pb en la tasa de interés nominal sobre el costo financiero del sector público (deuda tradicional y componente de la deuda del IPAB) es equivalente a 0.09 por ciento del PIB.

Sensibilidades de ingresos y egresos en 2014

Concepto	Millones de pesos	% de PIB
1. Medio punto real de crecimiento económico (tributarios)	**8,926**	**0.05**
2. Un dólar adicional en el precio del petróleo	**4,128**	**0.02**
3. Apreciación de 10 centavos en el tipo de cambio promedio	**-2,462**	**-0.01**
Ingresos petroleros (-)	-3,366	-0.02
Costo financiero (+)	905	0.01
4. Por 50 mbd de extracción de crudo	**16,509**	**0.09**
5. Por 100 puntos base en la tasa de interés	**15,618**	**0.09**

A pesar de que la evolución de las variables fiscales se explica principalmente por las fluctuaciones en las variables macroeconómicas, existen algunos elementos adicionales de riesgo en el corto plazo que también tienen un impacto sobre las condiciones de finanzas públicas del país. No obstante, una cuantificación precisa de los mismos no es posible debido a su propia naturaleza. Por el lado de los ingresos, se incluyen, por ejemplo, el resultado de resoluciones judiciales sobre la recaudación de distintos impuestos, la posibilidad de retrasos en algunos procesos de licitación por cambios en las condiciones económicas o por factores administrativos y legales, así como condiciones climatológicas adversas que pueden afectar temporalmente a la producción de hidrocarburos. Por el lado del gasto,

existen factores tales como contingencias epidemiológicas o desastres naturales, los cuales se discuten con mayor detalle más adelante.

En cumplimiento con la LFPRH, el Gobierno Federal tomará las acciones necesarias para promover la estabilidad macroeconómica y financiera de la economía mexicana, así como garantizar la salud de las finanzas públicas ante la materialización de cualquiera de los riesgos que alteren la trayectoria de los ingresos o gastos de las previsiones aprobadas por el H. Congreso de la Unión. En este sentido, y con el objetivo de atender a la responsabilidad de mantener finanzas públicas ordenadas y sentar las bases para el incremento del bienestar de la población, el Gobierno Federal se ha comprometido con la sustentabilidad y el equilibrio de la hacienda pública.

II. Riesgos de largo plazo y pasivos contingentes

Las variables macroeconómicas que guardan relación con las finanzas públicas en el corto plazo también tienen impacto sobre su desempeño en el mediano plazo. Complementario a lo anterior, existen otros riesgos tales como presiones de gasto determinados por tendencias de más largo plazo como los asociados a cambios sociodemográficos, a pesar de que no se anticipe un efecto inmediato significativo. Finalmente, existen pasivos asociados a las obligaciones contractuales que tiene el Sector Público Federal a pesar de que por su naturaleza no constituyen deuda pública del mismo o que surgen de la ocurrencia de imprevistos como son los desastres naturales. La planeación fiscal de mediano plazo debe tomar en cuenta las implicaciones de estos factores.

1) Pirámide poblacional, salud y pensiones

En el mediano plazo, los cambios demográficos en México llevarán a que una mayor proporción de la población se ubique en la parte media de la pirámide poblacional, y eventualmente se genere una estructura con una mayor proporción de personas en edad avanzada. Lo anterior conlleva presiones en el gasto esperado en pensiones y en salud, con el riesgo asociado a que la pirámide poblacional puede cambiar de manera diferente a lo contemplado.

Con el objeto de garantizar la solidez del sistema de pensiones, varios de los sistemas de reparto se modificaron para convertirse en sistemas de cuentas individuales. Los recursos para las cuentas individuales se depositan gradualmente, por lo cual representan una presión moderada de gasto para el gobierno. Sin embargo, el proceso de transición derivado de las reformas puede representar presiones de gasto más significativas. Esto se debe a que las pensiones de los trabajadores que se hayan jubilado o vayan a jubilarse bajo el viejo esquema ya no se fondean con las aportaciones de los nuevos trabajadores, dado que estas últimas tienen como propósito fondear sus cuentas individuales.

Cada esquema de pensiones tienes riesgos característicos adicionales al costo de transición. El pasivo de las pensiones de reparto depende esencialmente de: a) la razón de dependencia que está determinada por el número de pensionados respecto al número de trabajadores activos que aún cotizan bajo ese sistema; b) la edad esperada de retiro de los trabajadores activos; c) los años de servicio de los trabajadores activos; y d) la esperanza de vida promedio de los trabajadores que se retiran bajo ese sistema. El pasivo pensionario es altamente sensible a los cambios en los valores estimados de estas variables. Las instituciones de seguridad social, PEMEX y CFE publican en diversos reportes el valor presente neto del pasivo pensionario asociado a los trabajadores que todavía están en sistemas de reparto. Sin embargo, la comparación entre las estimaciones se debe hacer con cuidado ya que son publicadas en diferentes momentos y algunos de los supuestos empleados pueden diferir

entre estimaciones. Los pasivos que se reportan a continuación se encuentran en términos brutos, dado que no descuentan las reservas constituidas para hacer frente al pasivo.

Pasivo Pensionario

Institución	miles de millones de pesos de 2012	% del PIB de 2012
IMSS e IMSS-RJP (1)	2,461	15.9
PEMEX (2)	1,289	8.3
CFE (3)	452	2.9
ISSSTE (4)	4,857	31.3

1) Dato 2012, Informe al Ejecutivo Federal y al Congreso de la Unión sobre la Situación Financiera y los Riesgos del IMSS 2012-2013. Incluye al IMSS como asegurador y como patrón, y la prima de antigüedad.
2) Dato 2012, Estados Financieros Consolidados, Pemex.
3) Dato 2012, Estados Financieros CFE.
4) Dato 2010, Resultados de Valuación Actuarial, ISSSTE.

Instituciones como el IMSS, ISSSTE, CFE, NAFIN y BANCOMEXT han realizado reformas a sus sistemas de pensiones, creando un sistema basado en cuentas de retiro individualizadas para los nuevos trabajadores que se incorporaron a partir del momento en que se realizó la reforma respectiva. Las presiones de gasto para el gobierno asociadas a estas cuentas dependen de: a) el número de trabajadores en los sistemas de pensiones individuales; b) el porcentaje que el gobierno contribuye a estas cuentas; y c) el rendimiento de las cuentas, ya que el gobierno tiene que aportar la diferencia si la pensión realizada resulta menor a la pensión mínima garantizada. Las reformas permiten que los pasivos gubernamentales relacionados a estas cuentas se tornen más transparentes y predecibles y reducen significativamente el riesgo asociado. Asimismo, considerando las tasas de retorno observadas, se contempla que el riesgo asociado es reducido.

En relación al gasto en salud, los riesgos asociados a este sector dependen principalmente de: a) el aumento en la esperanza de vida y una mayor edad promedio de la población; b) la transición epidemiológica a enfermedades crónicas más costosas de tratar; y c) la tasa de crecimiento de los costos médicos, independientemente de la enfermedad de que se trate.

Se prevé que la esperanza de vida continúe incrementándose en el mediano plazo, lo cual aumentará el gasto en salud. La expectativa de vida en México en el 2013 es de 74.5 años de acuerdo con la CONAPO, misma que proyecta que para 2020 llegaría a 75.7 años.[30] Es complejo cuantificar el incremento en los gastos de salud asociados a la transición epidemiológica de enfermedades mayoritariamente infecciosas y de bajos costos a enfermedades crónicas, degenerativas, o costosas como son la diabetes, el Alzheimer y el cáncer. A pesar de esto, es necesario considerar que ello implicará un mayor gasto en el sector de salud hacia adelante.

[30] Cifras revisadas por CONAPO, consistentes con el Censo 2010.

En este contexto, un estudio realizado por el FMI estima que el gasto en salud pública en México aumentará de 3 por ciento del PIB en 2011 a 4.2 por ciento en 2030 y a 5.6 por ciento en 2050, equivalente a un cambio de 1.2 y 2.6 puntos porcentuales, respectivamente. El aumento en el gasto en esta materia se explica, principalmente, por los cambios asociados a la transición demográfica que se observan a partir de una mayor expectativa de vida de la población, que representa el 60 por ciento del aumento, y por el incremento en el costo de los programas de seguridad social, especialmente el caso del IMSS y del Seguro Popular. Sin embargo, el estudio no contempla el efecto de la transición epidemiológica, lo que podría aumentar el costo promedio de los programas. En cuanto al sistema de pensiones, las proyecciones del FMI indican que el gasto del sector público federal se incrementaría de 2.4 por ciento del PIB en 2011 a 3.6 por ciento del PIB en 2030 y 4.2 por ciento del PIB en 2050. En específico, considera un aumento de 0.7 por ciento del PIB en el gasto relacionado al sistema de pensiones del IMSS y de 0.5 por ciento del PIB para el ISSSTE entre 2011 y 2050.

En relación a los pasivos pensionarios, los cambios en el sistema de cuentas individuales han fortalecido la sostenibilidad del sistema de pensiones, mitigando el riesgo e incrementado la movilidad laboral en beneficio de los trabajadores gracias a la portabilidad de las pensiones. Al mismo tiempo, se espera que los retornos de las cuentas individuales sean mayores gracias a las reformas que se han llevado a cabo en materia de ampliar las opciones de inversión, incrementar la competencia y mejorar las comisiones de las AFOREs. En un futuro, se requiere continuar con el proceso de reforma, incluyendo a los sistemas de pensiones de PEMEX y de las entidades federativas.

En materia de salud, la extensión gradual en el Seguro Popular durante 2013 implica que se alcanzará una cobertura universal de servicios de salud básicos para todos los hogares del país. En buena medida, la presión de gasto relacionada a esa expansión ya ha sido cubierta. Hacia adelante, será necesario continuar con un proceso de mejora en la eficiencia de las instituciones prestadoras de servicios, así como asegurar que cuenten con los recursos suficientes.

2) Banca de Desarrollo

Los riesgos fiscales vinculados a la Banca de Desarrollo se concentran en el posible incumplimiento del servicio de los créditos directos o en el ejercicio de las garantías otorgadas. Al mes de junio de 2013, el saldo de la cartera de crédito directo de la Banca de Desarrollo ascendió a 556 mmp, lo que representó 3.5 por ciento del PIB. La cartera garantizada y las bursatilizaciones hipotecarias (sin considerar el saldo expuesto del intermediario) fueron de 95 mmp, equivalentes a 0.6 por ciento del PIB.

A pesar de lo anterior, se considera poco probable la formación de un pasivo financiero de esa magnitud dado que los créditos se han originado siguiendo estándares rigurosos, y se encuentran respaldados por colateral y reservas. Actualmente, la Banca de Desarrollo se rige de acuerdo a principios prudenciales similares a los de la banca comercial. El nivel de capitalización de la Banca de Desarrollo es de 15.2 por ciento a junio de 2013, superior al mínimo regulatorio. A junio de 2013, la cartera vencida de la Banca de Desarrollo fue de 33 mmp, mientras que las estimaciones por riesgo de crédito fueron de 43 mmp, es decir 0.21 por ciento y 0.27 por ciento del PIB, respectivamente. Sin embargo, las reservas por riesgo de crédito expresadas como porcentaje de la cartera vencida fueron de 131.2 por ciento.

3) Seguro de depósitos e IPAB

El riesgo relacionado con el seguro de depósitos es la contingencia asociada a cubrir el monto garantizado de los depósitos en el caso de insolvencia de una institución financiera. El IPAB procede a

pagar las obligaciones garantizadas líquidas y exigibles, a cargo de una institución de banca múltiple, cuando se establece la liquidación o concurso mercantil de dicha institución. A junio de 2013, el monto total de depósitos a la vista y a plazo en el sistema es de 2,778 mmp, lo cual representa el 18 por ciento del PIB. La exposición del IPAB es significativamente menor a este número, dado que únicamente tiene la obligación de cubrir hasta un monto máximo de 400 mil UDIs, equivalentes a alrededor de 1.97 millones de pesos a la fecha,[31] por persona física o moral por institución.

Al igual que en el caso de la Banca de Desarrollo, la probabilidad de que se materialice este pasivo es reducida, dado que el sistema financiero mexicano mantiene su solidez y se encuentra bien capitalizado. El Índice de Capitalización (ICAP) a junio de 2013 se ubicaba en 16.2 por ciento para el sistema, cifra por encima del 10.5 por ciento requerido por la regulación internacional bancaria conocida como Basilea III. La cartera vencida de la banca comercial asciende a 76.5 mmp, equivalente a 0.5 por ciento del PIB y 2.8 por ciento de la cartera total. Las reservas por riesgo de crédito de la banca comercial, que se utilizan para atender cualquier eventualidad, ascendían a 127 mmp a junio de 2013, lo que representa 0.8 por ciento del PIB y 167 por ciento de la cartera vencida. En el agregado, existe un saldo positivo entre la cartera vencida y las previsiones por riesgo de crédito. Finalmente, México ha implementado de manera exitosa las medidas regulatorias de Basilea III, lo que propicia la salud y sustentabilidad del sistema bancario mexicano.

4) Empresas paraestatales

Actualmente, la única entidad paraestatal que sigue utilizando el esquema de inversión directa conocido como los Proyectos de Infraestructura de Largo Plazo (Pidiregas) es la CFE. PEMEX dejó de utilizar estos esquemas a partir de la reforma energética de 2009, por lo que toda la deuda asociada a ese concepto se convirtió en deuda pública. Los pasivos derivados de estos esquemas para ambas entidades ya están reflejados en el SHRFSP, y representan una obligación de pago por parte de la entidad paraestatal que los contrae.

En contraste, la inversión financiada condicionada no constituye un compromiso firme e inmediato de inversión, aunque si representa una obligación contractual para comprar los bienes y servicios elaborados con los activos de las empresas del sector privado bajo las especificaciones técnicas acordadas de antemano. Bajo ciertas condiciones establecidas en los contratos, como incumplimiento de pago o a causas de fuerza mayor, la entidad paraestatal está obligada a adquirir los activos de las empresas privadas con las que se tiene el contrato. La exposición máxima por el monto contingente es de 102.6 mmp distribuida en un plazo de aproximadamente 30 años. Sin embargo, la materialización del total de este pasivo se daría sólo en el caso extremo en que los bienes y activos adquiridos tuvieran un valor de cero. En la medida que el valor de los activos sea positivo, la exposición al riesgo se reduce significativamente. Los criterios estrictos que existen para la evaluación de la rentabilidad de los proyectos ayudan a minimizar este riesgo.

5) Desastres naturales

México enfrenta año con año una gran variedad de desastres naturales puesto que el país goza de una amplia diversidad de ecosistemas y cuenta con dos costas que se encuentran expuestas al paso de

[31] Es decir, 4.94 pesos por UDI, el valor promedio al 31 de julio del 2013.

huracanes y tormentas tropicales. Así, de 1971 a 2012 los daños económicos por desastres naturales fueron en promedio de 11.5 mmp de 2013 y de 0.1 por ciento del PIB del mismo año[32]. Estas eventualidades representan una fuente importante de riesgo para las finanzas públicas, debido a que el peso del daño económico no sólo recae en el sector privado, a través de seguros, sino también en el sector público. De 1997 a la fecha el Gobierno Federal ha desembolsado en promedio recursos equivalentes a 0.1 por ciento del PIB al año en atención a desastres naturales.

En caso de que los efectos de los desastres naturales rebasen la capacidad financiera de respuesta de las entidades federativas se cuenta con el Fondo de Desastres Naturales (FONDEN). El fondo representa una herramienta financiera para que, en caso de un desastre natural severo, se apoye a la población afectada, a la restitución y salvaguarda de bienes públicos y privados y ayude a mitigar los daños a los activos productivos y viviendas. Así, el FONDEN es un instrumento que complementa a los esfuerzos realizados por el Sistema Nacional de Protección Civil, los de otras instituciones de prevención y de apoyo a damnificados, así como los de los programas normales de las dependencias y entidades federativas relacionados directamente con la atención de desastres.

En el 2012, los recursos autorizados con cargo al Fideicomiso FONDEN para la atención de desastres naturales sumaron 16.6 mmp, equivalentes a 0.11 por ciento del PIB. En la primera mitad del 2013, el Gobierno Federal ha desembolsado 7.1 mmp para atender las eventualidades enfrentadas en varios estados del país, especialmente, en Veracruz y Tabasco, que se han visto afectados por inundaciones y lluvias severas.

La aportación aprobada para el FONDEN en el presente año fiscal fue de 5.5 mmp, y al 31 de julio de 2013 el Fideicomiso FONDEN contaba con recursos equivalentes a 19.4 mmp. Asimismo, la LFPRH dispone que las previsiones en el Presupuesto de Egresos de la Federación para desastres naturales no podrán ser inferiores a un monto equivalente al 0.4 por ciento del gasto programable.

Como parte de la estrategia para proteger las finanzas públicas ante riesgos del entorno macroeconómico, en el mes de julio de 2013, el Gobierno Federal renovó por tercer año consecutivo el seguro catastrófico del FONDEN (ver Sección .3.8.3). En esta ocasión se estructuró una estrategia de aseguramiento que brinda protección por cada evento que supere un nivel mínimo de daño establecido en 350 millones de pesos, y hasta una suma asegurada de 5 mmp. De esta forma, el FONDEN absorbe los costos de eventos catastróficos que no superen el nivel mínimo. Asimismo, la Banca de Desarrollo a través de BANOBRAS puso en operación en 2010 el Programa de Apoyo Crediticio a Entidades Federativas afectadas por Desastres Naturales, cuyo objetivo es canalizar recursos crediticios, de manera oportuna y bajo condiciones preferenciales, a estados que se vean afectados por estos fenómenos con el fin de que puedan llevar a cabo obras de reconstrucción de infraestructura. Estas medidas muestran que México se encuentra a la vanguardia en el diseño y uso de instrumentos financieros novedosos para mitigar la sensibilidad de las finanzas públicas ante eventos de esta naturaleza.

[32] Excluye el terremoto de la Ciudad de México en 1985. Centro para la Investigación sobre la Epidemiología de los Desastres (CRED), Universidad Católica de Lovaina.

Anexos

ANEXO A. EVOLUCIÓN ECONÓMICA Y DE LAS FINANZAS PÚBLICAS 2007-2013

A.1 Evolución de la economía mexicana 2007-2013

A.1.1 Oferta y demanda agregada

Durante el periodo 2007-2013 el valor real del PIB se expandió a una tasa anual promedio de 2.0 por ciento. Dentro de la demanda agregada, los componentes que tuvieron un mayor crecimiento fueron la formación bruta de capital fijo realizada por el sector público y las exportaciones de bienes y servicios. A nivel sectorial, las actividades productivas que registraron un mayor dinamismo fueron los servicios financieros y de seguros; información en medios masivos; electricidad, agua y suministro de gas por ductos al consumidor final; y comercio.

Oferta y demanda agregadas
(Variación real anual promedio)

	2007-2013 1/
Oferta	2.3
PIB	**2.0**
Importaciones de bienes y servicios	3.8
Demanda	2.3
Consumo	1.9
Privado	1.9
Público	2.1
Formación bruta de capital fijo	2.4
Privado	1.6
Público	6.1
Exportaciones de bienes y servicios	4.4

1/ En 2013 corresponde al primer trimestre. Para el PIB se refiere al primer semestre.
Fuente: INEGI.

Producto Interno Bruto
(Variación real anual promedio)

	2007-2013 1/
Total	**2.0**
Agropecuario	1.0
Industrial	0.7
Minería	-1.2
Electricidad	3.2
Construcción	1.0
Manufacturas	1.3
Servicios	2.9

1/ En 2013 corresponde al primer semestre.
Fuente: INEGI.

A.1.2 Empleo

Entre 2007 y 2013, el número de trabajadores afiliados al IMSS, creció a un ritmo anual promedio de 2.8 por ciento. En ese periodo, los sectores con mayores ritmos de expansión en

el empleo formal fueron la industria extractiva, los servicios para empresas y hogares,[33] el comercio y las actividades agropecuarias.

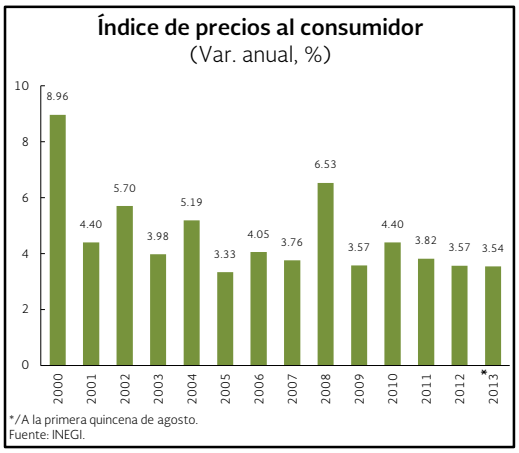
Trabajadores asegurados totales en el IMSS, 2007-2013
(Variación respecto a diciembre previo)

	Variación relativa							Variación absoluta (Miles de personas)						
	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013*/	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013*/
Total	3.9	-0.2	-1.2	5.2	4.1	4.6	3.2	529	-30	-172	732	612	712	514
Agropecuario	1.4	0.8	1.4	3.6	6.6	5.0	3.2	6	3	6	17	32	25	15
Industrial	1.5	-5.3	-4.1	7.9	4.5	5.1	2.8	76	-281	-203	375	231	273	160
Comercio	4.9	2.5	-0.7	4.7	4.8	5.1	3.2	133	70	-19	137	146	161	106
Servicios	5.9	3.1	0.8	3.5	3.3	4.0	3.6	313	177	45	203	202	252	233

*/ Corresponde a la variación anual de julio. Fuente: IMSS.

A.1.3 Inflación

La estabilidad macroeconómica es una de las fortalezas fundamentales de la economía mexicana. Así, el ejercicio disciplinado de la política fiscal y la conducción responsable de la política monetaria se han traducido en una tasa de inflación moderada: entre 2003 y 2013 la tasa de inflación anual del INPC al cierre de cada año promedió 4.2 por ciento.



A.2. Evolución de las finanzas públicas 2007-2013

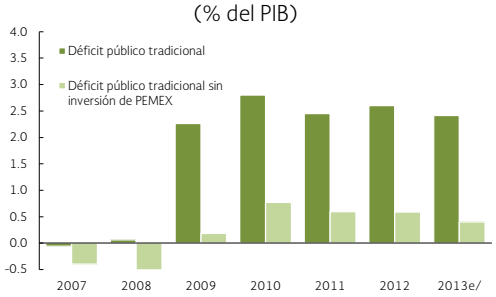
El balance público pasará de un superávit de 0.1 por ciento del PIB en 2007 a un déficit de 2.4 por ciento en 2013[34], resultado que obedece a que en octubre de 2008 se adecuó la regla

[33] Incluye servicios financieros y de seguros, inmobiliarios, profesionales y técnicos, alquiler, alojamiento temporal, preparación de alimentos, recreativos y de esparcimiento.

fiscal en la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria para que a partir de 2009 la meta de balance público se evalúe excluyendo la inversión física de PEMEX. La misma Ley estableció que PEMEX ya no realizaría inversiones a través del esquema de inversión financiada (Pidiregas) y las inversiones de los proyectos Pidiregas contratados con anterioridad se registraran en el Presupuesto cuando se realizan, en lugar de cuando se amortizan que es lo que marca la norma para el registro de la inversión Pidiregas.

Entre 2009 y 2012 de acuerdo con lo señalado en el artículo 17 de la LFPRH, con lo aprobado por el H. Congreso de la Unión y con la estrategia del Poder Ejecutivo para enfrentar el efecto sobre la actividad económica de la crisis financiera de 2009 se incurrió en un déficit excluyendo la inversión de PEMEX. El balance tradicional del sector público sin inversión de PEMEX para 2013 prevé un déficit de 0.4 por ciento del PIB debido, como se explica en el documento (ver Sección 3.10), a que con la desaceleración de la economía en 2013 se abre la brecha del producto respecto a su potencial.

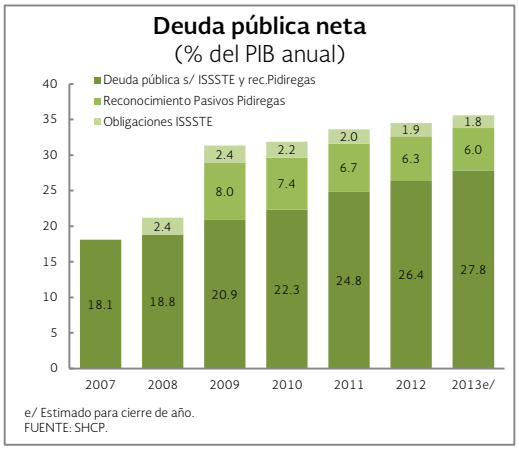
Déficit público tradicional con y sin inversión de PEMEX*/
(% del PIB)



*/ Excluye en 2007 los recursos para los programas de conclusión de la relación laboral, en 2008 el costo asociado por la entrada en vigor de la Nueva Ley del ISSSTE y en 2009 el reconocimiento de las obligaciones PIDIREGAS.
e/ Estimado para cierre de año.
FUENTE: SHCP.

La deuda pública neta entre 2007 y 2013 pasará de 18.1 a 35.6 por ciento del PIB anual como resultado principalmente de lo siguiente: i) el reconocimiento en 2008 de las obligaciones pensionarias derivadas de la Reforma de la Ley del ISSSTE y su costo de transición de 2.4 puntos porcentuales del producto anual; ii) el registro contable y presupuestario al 31 de enero de 2009 de las obligaciones Pidiregas de PEMEX de 8.0 por ciento del PIB, las cuales eran registradas por la entidad en cuentas de orden –éstas son obligaciones que fueron contraídas en años anteriores pero que no se reflejaban en la deuda pública hasta que se fueran amortizando de acuerdo con la normatividad aplicable; iii) el déficit tradicional sin inversión de PEMEX entre 2009 y 2012 como parte de las medidas contracíclicas ante la crisis global de 2008-2009; y iv) el efecto de la depreciación del tipo de cambio en el periodo.

[34] Para fines de análisis no incluye en 2007 los recursos para programas de conclusión de la relación laboral, en 2008 el costo por la entrada en vigor de la nueva Ley del ISSSTE y en 2009 el reconocimiento de las obligaciones de los Pidiregas.



A.2.1. Ingresos públicos

En 2013 los ingresos se ubicaron en 21.6 por ciento del producto,[35] nivel inferior al observado en 2007 y 2012 en 0.2 y 0.9 puntos porcentuales del producto, respectivamente. Esto se debe fundamentalmente a la evolución de la recaudación petrolera entre 2007 y 2013, que fue inferior en 0.4 por ciento del PIB y los menores ingresos no tributarios del Gobierno Federal que también disminuyeron en 0.7 por ciento del PIB. Dichos efectos fueron compensados parcialmente por el incremento en los ingresos tributarios no petroleros en 0.7 puntos porcentuales del producto y los ingresos propios de las entidades paraestatales de control directo en 0.2 por ciento del PIB.

- Los ingresos petroleros se ubican en 7.3 por ciento del PIB en 2013, monto 0.4 puntos porcentuales del producto menor al nivel de 2007, como resultado de una disminución de la plataforma de producción por 545.7 mbd durante el periodo (17.7 por ciento), el mayor valor de las importaciones de petrolíferos (16.5 por ciento real) y un menor precio del gas natural (43.2 por ciento), factores que se compensaron parcialmente con un mayor precio de exportación de la mezcla mexicana en 36.4 dólares por barril.

- Los ingresos no tributarios ascienden a 0.7 por ciento del producto y son menores a lo registrado en 2007 y 2012 en 0.7 por ciento del PIB, en ambos casos. Ello se explica por menores ingresos de naturaleza no recurrente.

- La recaudación tributaria se ubica en 9.9 por ciento del producto, nivel superior al de 2007 en 0.7 puntos porcentuales del producto, pero inferior al máximo histórico que se alcanzó en 2011 de 10.0 por ciento. Dentro de la recaudación tributaria destaca lo siguiente:

  - En el caso del ISR-IETU-IDE la recaudación pasó de 4.6 por ciento del PIB en 2007 a 5.6 por ciento en 2013. Entre 2007 y 2013 la recaudación por estas contribuciones

[35] Todas las cifras que se presentan para 2013 corresponden a la estimación para el cierre de año.

aumentó en 36.1 por ciento real, en buena medida por los mayores ingresos derivados de la implementación del IETU y el IDE en 2008, así como el incremento de las tasas máximas del ISR para personas físicas y empresas en 2010 que pasaron de 28 por ciento a 30 por ciento, además de la modificación del esquema de consolidación fiscal.

- La recaudación por IVA en 2013 se ubica en 3.4 por ciento del PIB, menor en 0.2 como proporción del producto que en 2007 e inferior a su máximo histórico de 3.8 por ciento en 2010. En el periodo el IVA aumentó en términos reales 5.5 por ciento, debido principalmente al incremento en la tasa de este impuesto de 15 por ciento al 16 por ciento en 2010, así como a las mejoras en la administración tributaria.

- Las cifras del ISR y el IVA no son estrictamente comparables a partir 2013 debido a un cambio de metodología en la contabilización de las compensaciones por saldos a favor de los contribuyentes respecto a 2012. Hasta 2012, prácticamente la totalidad de las compensaciones por saldos a favor de impuestos se aplicaba contra el ISR (aunque fueran de otro gravamen), a partir de 2013 las compensaciones se descuentan del impuesto que generó el saldo a favor.

- Los ingresos por el IEPS se ubican en 0.5 por ciento del PIB, 0.1 por ciento del PIB más que en 2007, resultado principalmente de los impuestos especiales a las telecomunicaciones y a los tabacos labrados.

- En 2013 la recaudación por importaciones se ubica en 0.2 por ciento del PIB, menor en 0.1 como proporción del producto que en 2007, principalmente por la reducción de aranceles por acuerdos internacionales.

- El resto de los impuestos pasó de 0.3 por ciento del PIB en 2007 a 0.2 por ciento del PIB en 2013, debido a la derogación del impuesto federal sobre tenencia o uso de automóviles.

Ingresos Presupuestarios del Sector Público
- Por ciento del PIB -

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013 Estim.	Diferencia 2013-2007	Estructura % 2013
Total	**21.8**	**23.3**	**23.3**	**22.4**	**22.7**	**22.7**	**21.6**	**-0.2**	**100.0**
Petroleros	**7.7**	**8.6**	**7.2**	**7.4**	**7.6**	**7.6**	**7.3**	**-0.4**	**33.8**
Gobierno Federal	4.4	5.6	4.1	4.4	4.9	4.6	4.7	0.3	21.8
Ingresos propios de PEMEX	3.3	3.0	3.2	2.9	2.7	3.0	2.6	-0.7	12.1
No petroleros	**14.1**	**14.7**	**16.1**	**15.0**	**15.0**	**15.0**	**14.3**	**0.2**	**66.2**
Tributarios[1]/	9.2	9.9	9.3	9.9	10.0	9.8	9.9	0.7	45.7
ISR-IETU-IDE	4.6	5.1	4.9	5.1	5.3	5.2	5.6	1.0	26.1
IVA	3.6	3.7	3.4	3.8	3.7	3.7	3.4	-0.2	15.7
IEPS	0.4	0.4	0.4	0.5	0.5	0.5	0.5	0.1	2.2
Importación	0.3	0.3	0.2	0.2	0.2	0.2	0.2	-0.1	0.8
Otros	0.3	0.3	0.4	0.3	0.3	0.2	0.2	-0.1	0.9
No tributarios	4.9	4.9	6.8	5.1	5.1	5.2	4.4	-0.5	20.5
Gobierno Federal	1.4	1.2	3.2	1.3	1.2	1.4	0.7	-0.7	3.4
Organismos y empresas distintas de PEMEX	3.5	3.7	3.6	3.7	3.9	3.9	3.7	0.2	17.0
Ingresos tributarios totales	8.8	8.1	9.3	9.5	9.0	8.5	9.5	0.7	44.1
Ingresos no tributarios totales	13.0	15.2	14.0	12.9	13.7	14.2	12.1	-0.9	55.9

Nota: Las sumas parciales pueden no coincidir debido al redondeo.
1_/ En 2013 incluye 46 mmp de Ponte al Corriente e ISR por la venta de Grupo Modelo, si se excluye este monto los ingresos tributarios serían de 9.6 por ciento del PIB.
FUENTE: SHCP.

A.2.2. Gasto público

Entre 2007 y 2013 el gasto neto pagado aumentó en 2.2 puntos porcentuales del PIB, al pasar de 21.8 a 24.0 por ciento[36]. Sin inversión de PEMEX el gasto neto pagado pasó de 21.4 a 22.0 por ciento. Al interior de éste:

- El costo financiero, que incluye el pago de intereses de la deuda y el programa de apoyo a deudores fue similar en puntos porcentuales del PIB al registrado en 2007.

[36] Para fines de análisis se excluyen de 2007 los recursos para programas de conclusión de la relación laboral, la emisión de los bonos asociada a la Reforma de la Ley del ISSSTE en 2008 y en 2009 el reconocimiento de los pasivos de los Pidiregas.

- El gasto primario se incrementó en 2.3 puntos porcentuales del producto y sin considerar la inversión de PEMEX en 0.7 puntos porcentuales. Ello implicó crecimientos reales en el periodo de 24.6 y 15.2 por ciento, respectivamente.
- Dentro del gasto primario, las participaciones pagadas a entidades federativas aumentaron en 0.3 puntos porcentuales del producto respecto al nivel observado en 2007. Este resultado implicó un crecimiento real de 22.8 por ciento aun cuando en el periodo se derogó el impuesto sobre la tenencia y disminuyeron los ingresos petroleros como porcentaje del producto.
- Por su parte, el gasto programable devengado se incrementó en 2.1 puntos porcentuales del PIB y sin considerar la inversión de PEMEX en 0.4 puntos porcentuales. En términos reales aumentaron en 25.4 y 14.3 por ciento, respectivamente, recursos que se canalizaron a mayor inversión de PEMEX, pago de pensiones, servicios médicos y el Programa Oportunidades.

Gasto Neto del Sector Público Presupuestario

- Por ciento del PIB -

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013 Estim.	Diferencia 2013-2007	Estructura % 2013
Total	**21.8**	**23.4**	**25.5**	**25.2**	**25.2**	**25.3**	**24.0**	**2.2**	**100.0**
Sin inversión de PEMEX	***21.4***	***22.9***	***23.5***	***23.2***	***23.3***	***23.3***	***22.0***	***0.6***	***91.6***
Costo financiero	**2.1**	**1.9**	**2.2**	**1.9**	**1.9**	**2.0**	**2.1**	**0.0**	**8.6**
Intereses, comisiones y gastos	1.8	1.6	1.9	1.8	1.8	1.9	2.0	0.2	8.2
Programa de apoyo a deudores	0.2	0.2	0.3	0.1	0.1	0.1	0.1	-0.1	0.3
Gasto primario	**19.7**	**21.6**	**23.4**	**23.3**	**23.3**	**23.3**	**22.0**	**2.3**	**91.4**
Sin inversión de PEMEX	*19.3*	*21.0*	*21.3*	*21.2*	*21.4*	*21.3*	*20.0*	*0.7*	*83.0*
Gasto programable devengado 1_/	16.7	18.2	20.3	20.0	20.0	20.1	18.8	2.1	78.3
Sin inversión de PEMEX	*16.4*	*17.6*	*18.3*	*17.9*	*18.1*	*18.1*	*16.8*	*0.4*	*70.0*
Participaciones	2.9	3.5	3.1	3.3	3.3	3.2	3.2	0.3	13.4
Adefas y otros menos diferimiento de pagos	0.0	-0.1	-0.1	0.0	0.0	0.0	-0.1	-0.1	-0.3

Nota: Las sumas parciales pueden no coincidir debido al redondeo.
1_/ Excluye cuotas ISSSTE-FOVISSSTE y transferencias a organismos y empresas bajo control presupuestario directo. En 2007 excluye el costo del Programa de Conclusión de la Relación Laboral.
FUENTE: SHCP.

Desde la perspectiva de quién ejerce el gasto primario de la Federación, entre 2007 y 2013 el 36.9 por ciento de las mayores erogaciones correspondió a las entidades federativas por medio de participaciones, aportaciones, transferencias y convenios; el 30.7 por ciento a las

dependencias de la Administración Pública Centralizada, de los cuales 6.3 puntos porcentuales se destinaron al pago de pensiones a los beneficiarios del IMSS y del ISSSTE; el 30.5 por ciento a entidades paraestatales bajo control presupuestario directo; 1.8 por ciento a los Poderes y entes autónomos, 0.2 por ciento al INEGI y 0.1 por ciento al Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

El gasto programable, es decir aquel que se destina al cumplimiento de los programas del sector público, aumentó en 2.1 puntos porcentuales del PIB al pasar de 16.7 por ciento del PIB en 2007 a 18.8 por ciento del PIB en 2013. En su composición sobresale lo siguiente:

- Del mayor gasto programable, 51.3 por ciento se destinó a gasto corriente y 48.7 por ciento a gasto de capital.
- En cuanto a la composición del gasto programable, se observa que entre 2007 y 2013 la participación del gasto de capital aumentó de 21.4 a 24.4 por ciento.
- Al interior del gasto corriente 79.1 por ciento se destinó al pago de pensiones, 12.1 para desarrollo social donde destaca el Programa Oportunidades, los seguros médicos, 70 y más y estancias infantiles y el 0.8 por ciento al resto del gasto.
- Por su parte, la inversión impulsada como proporción del gasto programable total pasa de 22.4 a 24.0 por ciento en el mismo periodo.

En cuanto al destino del gasto de acuerdo a las funciones que realiza el sector público:

- Las actividades de desarrollo social absorbieron el 58.7 por ciento del total del gasto programable de 2013 y aumentaron en 1.4 puntos porcentuales del producto respecto a 2007. A su interior, sobresale el mayor gasto en salud; protección social y protección ambiental.
- El gasto en desarrollo económico representó el 31.8 por ciento del gasto programable de 2013, incrementándose en 1.3 puntos porcentuales del PIB. Las actividades que absorbieron estos recursos fueron combustibles y energía, comunicaciones y transportes.
- El gasto en funciones de gobierno disminuyó su participación en el gasto programable de 9.1 a 8.9 por ciento del total entre 2007 y 2013, donde los de seguridad nacional, justicia y orden público y los de seguridad interior representaron el 72.2 por ciento de las funciones de gobierno en 2013, mientras que en 2007 representaba el 59.1 por ciento.

Gasto Programable Devengado del Sector Público Presupuestario
Clasificación económica
- Por ciento del PIB -

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013 Estim.	Diferencia 2013-2007	
								Nominal	Estructura %
Total	**16.7**	**18.2**	**20.3**	**20.0**	**20.0**	**20.1**	**18.8**	**2.1**	**100.0**
Sin inversión de PEMEX	***16.4***	***17.6***	***18.3***	***17.9***	***18.1***	***18.1***	***16.8***	***0.4***	***19.6***
Gasto corriente	**13.2**	**13.8**	**15.3**	**14.9**	**15.1**	**15.3**	**14.2**	**1.0**	**51.3**	**100.0**
Servicios personales	5.7	5.8	6.3	6.1	6.0	6.0	6.0	0.3	14.5	28.3
Pensiones y otros gastos de seguridad social	2.0	2.1	2.4	2.6	2.7	2.8	2.9	0.9	40.6	79.1
Subsidios y transferencias	2.2	2.6	3.0	2.9	3.1	3.2	2.7	0.5	24.0	46.8
Gastos de operación	3.2	3.3	3.6	3.4	3.3	3.4	2.6	-0.6	-27.8	-54.2
Gasto de capital	**3.6**	**4.4**	**5.1**	**5.0**	**4.9**	**4.8**	**4.6**	**1.0**	**48.7**	**100.0**
Inversión física	2.8	3.1	4.6	4.8	4.6	4.4	4.3	1.5	71.9	147.5
Inversión financiera y otros	0.8	1.3	0.5	0.3	0.4	0.4	0.3	-0.5	-23.2	-47.5
Partidas informativas:										
Inversión impulsada	4.0	4.3	4.7	4.9	4.7	4.6	4.6	0.6		
Gasto programable total incluyendo inversión impulsada	18.0	19.4	20.5	20.1	20.2	20.3	19.1	1.1		
Inversión impulsada como % del gasto programable total	22.4	22.1	23.1	24.5	23.4	22.6	24.0	1.6		

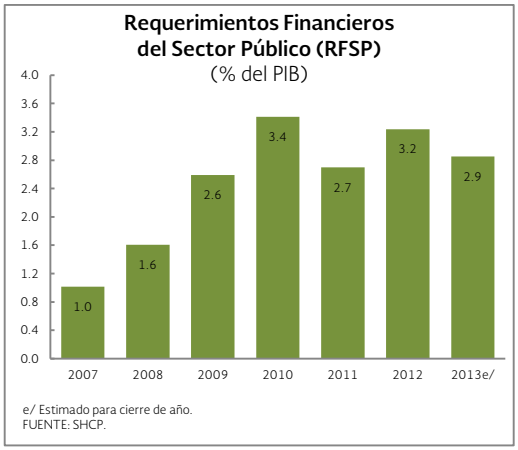
Nota: Las sumas parciales pueden no coincidir debido al redondeo.
1_/ Excluye cuotas ISSSTE-FOVISSSTE y transferencias a organismos y empresas bajo control presupuestario directo. En 2007 excluye el costo del Programa de Conclusión de la Relación Laboral.
FUENTE: SHCP.

A.2.3. RFSP y su Saldo Histórico 2007-2013

Los Requerimientos Financieros del Sector Público pasaron de 1.0 por ciento del PIB en 2007 a 3.4 por ciento en 2010 debido al déficit público sin inversión de PEMEX autorizado como parte de las medidas contracíclicas emprendidas para enfrentar los efectos de la crisis financiera internacional de 2008-2009 y la mayor inversión de PEMEX resultado de la modificación a la regla fiscal para evaluar la contribución del gasto al equilibrio presupuestario al excluir la inversión de PEMEX, derivada de la eliminación del esquema de los Pidiregas para la entidad.

Para 2013 se prevé que los RFSP se ubiquen en 2.9 por ciento del PIB, nivel que se integra por el balance público de 2.4 por ciento, incluyendo la inversión de PEMEX; las necesidades de

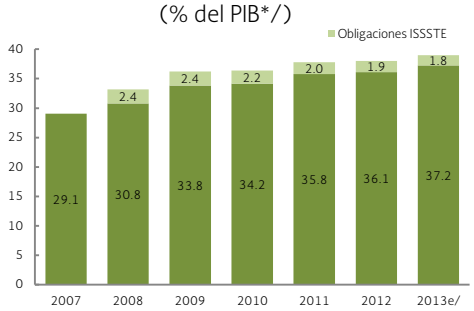
financiamiento para los proyectos de inversión Pidiregas de CFE; las necesidades de financiamiento del IPAB, equivalentes al componte inflacionario de su deuda en el programa original, y adecuaciones de registros por el componente inflacionario de la deuda pública indizada a la inflación y los ingresos derivados de colocaciones de valores sobre par.



El Saldo Histórico de los RFSP se espera pase de 29.1 a 39.0 por ciento del producto entre 2007 y 2013. El crecimiento real promedio anual del SHRFSP ascenderá a 6.6 por ciento y se explica por lo siguiente:

- Los RFSP que han servido para cubrir la inversión de PEMEX y CFE, las necesidades de financiamiento del IPAB, de los programas a apoyo a deudores y del rescate carretero, y el déficit presupuestal derivado de la política contracíclica, crecen en 4.2 puntos porcentuales (64.5 por ciento del total).
- El reconocimiento de las obligaciones derivadas de la reforma a la Ley del ISSSTE en 2008 en 0.8 puntos porcentuales (12.8 por ciento del total).
- La depreciación de la paridad cambiaria en 0.4 puntos porcentuales (6.3 por ciento del total).
- Otros ajustes contables en 0.9 puntos porcentuales (13.5 por ciento del total).

Saldo Histórico de los Requerimientos Financieros del Sector Público
(% del PIB*/)



*/ Calculados en base al PIB anual.
e/ Estimado para cierre de año.
FUENTE: SHCP.

ANEXO B. MARCO MACROECONÓMICO Y ESTIMACIÓN DE LAS FINANZAS PÚBLICAS 2013-2014

B.1 Marco macroeconómico, 2013-2014 (estimado)

	2013	2014
Producto Interno Bruto		
Crecimiento % real	1.8	3.9*
Nominal (miles de millones de pesos)	16,312.6	17,591.8
Deflactor del PIB (variación anual, %)	3.4	3.8
Inflación (%)		
Dic. / dic.	3.5	3.0
Tipo de cambio nominal (pesos por dólar)		
Promedio	12.7	12.6
Tasa de interés (Cetes 28 días, %)		
Nominal fin de periodo	4.0	4.0
Nominal promedio	3.9	4.0
Real acumulada	0.5	1.0
Cuenta Corriente		
Millones de dólares	-19,060.1	-21,476.9
% del PIB	-1.5	-1.5
Variables de apoyo:		
Balance fiscal (% del PIB)		
Sin inversión de Pemex	-0.4	-1.5
Con inversión de Pemex	-2.4	-3.5
PIB de los Estados Unidos		
Crecimiento % real	1.5	2.6
Producción Industrial de los Estados Unidos		
Crecimiento % real	2.5	3.2
Inflación de los Estados Unidos (%)		
Promedio	1.5	1.9
Tasa de interés internacional		
Libor 3 meses (promedio)	0.3	0.5
Petróleo (canasta mexicana)		
Precio promedio (dólares / barril)	98	81
Plataforma de exportación promedio (mbd)	1,182	1,170
Plataforma de producción crudo (mbd)	2,530	2,520
Gas natural		
Precio promedio (dólares/ MMBtu)	3.6	3.9

*Esta estimación considera el efecto de las reformas estructurales aprobadas y en consideración por el Poder Legislativo.

B.2 Estimación de las finanzas públicas para 2013-2014

	Millones de pesos corrientes		% del PIB		Crec.
	2013	2014	2013	2014	real %
Balance económico	**-394,074.0**	**-620,415.2**	**-2.4**	**-3.5**	**51.7**
Balance económico sin inversión de Pemex	*-65,250.3*	*-262,887.8*	*-0.4*	*-1.5*	*288.2*
Balance no presupuestario	0.0	0.0	0.0	0.0	n. s.
Balance presupuestario	**-394,074.0**	**-620,415.2**	**-2.4**	**-3.5**	**51.7**
Ingresos presupuestarios	**3,527,357.7**	**3,829,476.2**	**21.6**	**21.8**	**4.6**
Petroleros	1,193,267.8	1,224,733.9	7.3	7.0	-1.1
Gobierno Federal	768,148.3	781,561.4	4.7	4.4	-2.0
Pemex	425,119.5	443,172.5	2.6	2.5	0.4
No petroleros	2,334,089.9	2,604,742.3	14.3	14.8	7.5
Gobierno Federal	1,732,871.3	1,960,313.1	10.6	11.1	9.0
Tributarios	1,612,452.6	1,808,188.2	9.9	10.3	8.0
No tributarios	120,418.7	152,124.9	0.7	0.9	21.7
Organismos y empresas	601,218.5	644,429.2	3.7	3.7	3.3
Gasto neto pagado	**3,921,431.7**	**4,449,891.4**	**24.0**	**25.3**	**9.3**
Programable pagado	3,043,139.9	3,456,821.9	18.7	19.7	9.4
Diferimiento de pagos	-28,965.9	-30,062.8	-0.2	-0.2	0.0
Programable devengado	3,072,105.8	3,486,884.7	18.8	19.8	9.4
No programable	878,291.8	993,069.5	5.4	5.6	8.9
Costo financiero	336,095.2	383,364.9	2.1	2.2	9.9
Participaciones	524,142.2	585,654.3	3.2	3.3	7.7
Adefas	18,054.4	24,050.2	0.1	0.1	28.3
Costo financiero del sector público 1_/	**336,595.2**	**383,864.9**	**2.1**	**2.2**	**9.9**
Superávit económico primario	**-57,478.8**	**-236,550.3**	**-0.4**	**-1.3**	**296.5**

1_/ Incluye costo financiero de entidades de control presupuestario indirecto.