

El Paquete Económico 2021: Retos del Gobierno Federal

En torno a un escenario macroeconómico incierto, el pasado 8 de septiembre es presentado al Congreso de la Unión el Paquete Económico 2021, con retos y expectativas positivas de una recuperación significativa para el 2021, al pasar de un sombrío -8.0% de crecimiento en el 2020 para alcanzar un 4.6% en el 2021, cifras utilizadas para la estimación de las finanzas públicas.

Como antecedente, al primer semestre del 2020, las tasas de crecimiento proyectadas por los organismos internacionales observaban una caída en promedio del -5.4% en la actividad económica mundial para el cierre del 2020, sensibles a la continuidad de la pandemia del COVID-19, situación que podría agravar la caída de la economía hasta llegar a un retroceso del -7.7% ante un rebrote de contagios. Con caídas diferenciales por región y países entre los que destaca la agudización de la recesión en Estados Unidos con un cierre de alrededor del -7.0%. Para el caso mexicano, la caída pronostica en promedio un -8.5%, en los cuales la caída con un segundo brote llegaría hasta un -8.8% y -7.7%, respectivamente en el 2020.

Con una recuperación gradual, con un pronóstico -en el mejor escenario de control de la pandemia hacia el segundo semestre del 2020- de crecimiento en el 2021 hasta del 5.4% a nivel mundial, 4.5% en Estados Unidos y 3.3% para México, de acuerdo al Fondo Monetario Internacional.

Las proyecciones para México son ajustadas a la baja por parte de los especialistas en economía publicadas en la encuesta del Banco de México correspondientes al mes de agosto, que señalan una tasa de retroceso del -9.97% en el 2020 y un crecimiento del 3.01% para el 2021.

El paquete económico corresponde al conjunto de proyectos legislativos que presenta el Ejecutivo Federal al Poder Legislativo para cada ejercicio fiscal a través de la Secretaría de Hacienda y Crédito Pública.

En este año, es presentado al Congreso de la Unión el pasado 8 de septiembre, como plazo límite señalado por el artículo 42 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, integrado de los Criterios Generales de Política Económica, la Iniciativa de Ley de Ingresos de la Federación, del Proyecto del Presupuesto de Egresos de la Federación.

I. Criterios Generales de Política Económica

Dada las condiciones de pandemia enfrentadas en el primer semestre del año con impactos negativos en la economía producto de las restricciones a la movilidad y a la realización de actividades, se listan cinco elementos que presionaron la posición de las finanzas públicas relacionados con el incremento del gasto público social para enfrentar la contingencia, disminución de los ingresos del Estado e incremento de la deuda externa por ajuste del tipo de cambio.

Una variable relevante considerada en los CGPE 2021 es el freno de la economía norteamericana, estimada de un - 5.0% en este año y una caída del -8.4 % en la producción industrial, con una recuperación general del 3.8% para el 2021 y una tasa del 3.4% en el sector industrial. Escenario positivo para el cierre del año si se contrasta con los mayores retrocesos proyectados a nivel internacional; mientras que a nivel interno se establece un rango del -10.0% / -7.0% para el 2020 y entre el 3.6%/5.6% para el 2021.

En la tabla 1 se observa el concentrado de las variables claves para la estimación de las finanzas públicas 2021 en las que se considera un crecimiento puntual de 4.6 % real anual.

Tabla 1. Principales variables del marco macroeconómico

	Aprobado 2020	Estimado 2020	Estimado 2021
Producto Interno Bruto (PIB) (Crecimiento %)	2.0	-8.0	4.6
Inflación Dic/Dic (%)	3.0	3.5	3.0
Tipo de cambio nominal (pesos/dólar)			
Fin de periodo	20.0	22.3	21.9
Promedio	19.9	22.0	22.1
Tasa de interés (Cetes 28 días, %)			
Nominal fin de período	7.1	4.0	4.0
Nominal promedio	7.4	5.3	4.0
Real acumulada	4.5	1.9	10
Cuenta corriente (% del PIB)	-1.8	-0.6	-2.0
Petróleo (canasta mexicana)			
Precio promedio (dólares/barril)	49.0	34.6	42.1
Plataforma de producción crudo total (mdb)	1,951	1,744	1,857

Fuente. CGPE 2021

Es evidente el impacto de la pandemia del Covid-19 observable en el retroceso de la actividad económica, aunado al efecto negativo en la tasa de inflación, tipo de cambio, precios de la mezcla mexicana dada una pronunciada reducción en la demanda global.

En el 2020 la estimación conservadora de la economía interna estaba sujeta a riesgos relacionados con el tratado internacional del TMEC, conflictos geopolíticos y la desaceleración de la economía mundial; así como a nivel doméstico del deterioro de la calificación crediticia de Pemex y su posible expansión a la deuda soberana, y el debilitamiento de la inversión privada que se puede atribuir a las expectativas sobre el clima de negocios.

En esta línea, los factores que las autoridades señalaban podrían generar un mayor crecimiento, tales como mayores flujos de inversión extranjera directa o mayores inversiones privadas, estas últimas como resultado de la reducción de la violencia y la corrupción, fueron neutralizadas por la crisis sanitaria.

El entorno 2021 se somete al descubrimiento de la vacuna para el Covid-19 que agilice la reactivación de los sectores económicos, un incremento de la inversión privada para aprovechar los lazos del TMEC o mejores condiciones crediticias. Sin embargo, se enfrenta la barrera de una recuperación más lenta de la esperada de la economía y tensiones electorales en Estados Unidos y por conflictos comerciales y geopolíticos con China.

Es conveniente listar los objetivos del paquete económico 2021 y los pilares de la política hacendaria del Gobierno de México para posteriormente revisar la propuesta de los ingresos y egresos para el ejercicio fiscal.

Objetivos del paquete económico 2021

1. Preservar la salud, las vidas y el bienestar de la población, particularmente de los grupos más vulnerables, durante el mayor reto sanitario y económico global en cien años;
2. Promover una reactivación rápida y sostenida del empleo y de la economía;
3. Continuar reduciendo la desigualdad y sentando las bases para un desarrollo más equilibrado y sostenido en el largo plazo.

Pilares de la política hacendaria

1. La conducción responsable de las finanzas públicas y el uso mesurado del endeudamiento, como medios para preservar la estabilidad macroeconómica y asegurar el cumplimiento en el largo plazo de las metas y obligaciones del Estado;
2. El fortalecimiento permanente de las fuentes de ingresos del sector público, alcanzando primero todo el potencial del marco fiscal vigente;
3. La honestidad y la eficiencia en el ejercicio del gasto público, así como su focalización en la inversión social y en infraestructura en las personas y regiones en desventaja, con el fin de maximizar el rendimiento social de las erogaciones públicas;
4. La profundización del sistema financiero, para que más recursos lleguen a más hogares y empresas, en especial a los que actualmente no tienen acceso a financiamiento.

II. Iniciativa de Ley de Ingresos de la Federación.

Bajo el pilar 2 de la política hacendaria y el compromiso de no aplicar medidas procíclicas - aumentando las tasas impositivas o creando nuevos impuestos- para evitar una mayor contracción en la economía al desviar los ingresos privados del consumo al pago de más o nuevos impuestos, y con ello obstaculizando el efecto multiplicador del gasto privado.

El **primer reto** que se enfrenta es lograr fomentar mayor responsabilidad y equidad en el cumplimiento de las obligaciones fiscales por parte de los contribuyentes.

El total de ingresos esperados es de 6,295.7 miles de millones de pesos (mmp), superior en 3.0% real al ejercicio fiscal anterior.

Tabla 2. Iniciativa de Ley de Ingresos de la Federación 2021

	Miles de millones de pesos	Valor relativo
Total de ingresos	\$ 6,295.7	100.0%
Ingresos presupuestarios	\$ 5,539.0	88.0%
Petroleros	\$ 936.8	16.9%
Tributarios	\$ 3,533.0	63.8%
No tributarios	\$ 204.1	3.7%
Ingresos de organismos y empresas	\$ 865.1	15.6%
Ingresos derivados de financiamiento	\$ 756.7	12.0%

Fuente: CGPE 2021 y ILIF 2021

Se estima un total de ingresos presupuestarios de 5,538.9 mmp, un -3.0% real respecto de la LIF 2020 y menor en -0.5% en relación a los ingresos proyectados para el cierre del año. La reducción en los ingresos esperados para el 2021 es resultado de la caída en los ingresos petroleros productos de la disminución tanto en la producción como en el precio del petróleo, y a una menor recaudación derivada de la contracción de la actividad económica.

El **segundo reto** que enfrenta el Gobierno Federal es lograr incrementar la plataforma de producción petrolera, y mayores precios de la mezcla mexicana a nivel internacional.

En cuanto a los ingresos tributarios, se esperan como secuelas de la crisis experimentada en el 2020 una menor base gravable, por lo que la proyección es menor en -2.8% real, respecto a la LIF 2020. Por su parte se espera un crecimiento del 19.3% de los ingresos no tributarios.

En este aspecto destacan los mayores ingresos durante el 2020 por concepto de ingresos no tributarios provenientes del Fondo de Estabilización de los Ingresos Presupuestarios -para compensar la disminución de los ingresos del Gobierno Federal como establece la Ley Federal del Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (LFPRH)-, así como de otros fondos y fideicomisos utilizados para enfrentar la contingencia económica y sanitaria, sin recurrir a mayor endeudamiento.

Un **tercer reto**, alcanzar la tasa de crecimiento pronosticada para el 2021 con el fin de incrementar la recaudación fiscal en un siguiente periodo fiscal.

III. Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación

En el 2021, con base al objetivo del bienestar de la población y priorizando la atención a los grupos vulnerables, y con apego al pilar 3 de la política hacendaria sobre la eficiencia del gasto público orientado a personas y regiones con desventajas el PPEF 2021 plantea un aumento real respecto al PEF 2020 de 9.1% en el ramo de Salud, de 5.0% para IMSS e ISSSTE en conjunto y fortalecer los programas para el Bienestar de las Personas Adultas Mayores y de las Personas con Discapacidad. Además de continuar con la línea de realizar inversiones en recursos energéticos como principal motor de la economía, a pesar de la tendencia decreciente observada de los ingresos procedentes de este sector en los ingresos totales del Gobierno Federal.

Lo anterior bajo una postura de austeridad, a través de la reducción propuesta de 6.4% real en el gasto de operación al compararlo con el aprobado en el PEF 2020.

Un **cuarto reto** del Gobierno Federal es demostrar la eficiencia del aumento del gasto social a través de la mejora en los indicadores de desigualdad.

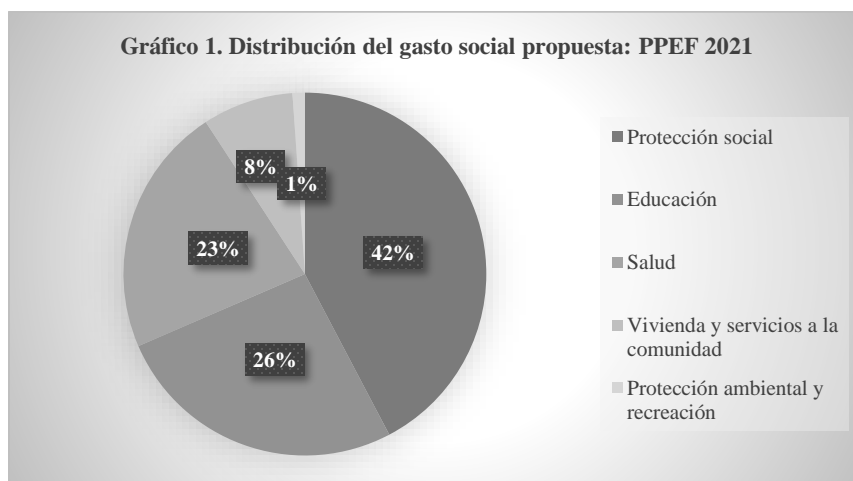
El **quinto reto** se relaciona con demostrar la rentabilidad de la inversión en el sector de energéticos.

El gasto neto total propuesto es de 6, 257.14 mmp, de los cuales 4,579.7mmp se destinan al gasto programable- recursos para potenciar el desarrollo a largo plazo-y 1,677.4 mmp para el rubro del gasto no programable-costo financiero de la deuda pública, participaciones y pago de adeudos; una variación real del 1.3% y -4.6%, respectivamente. Del gasto no programable los recursos asignados al costo financiero representan el 43% y el 29% las participaciones.

Aproximadamente el 30% del gasto total neto se transfiere a los Estados

Entre los rubros destacables se encuentran:

- Participaciones, aportaciones federales y otros conceptos: 1,867.3 mmp, 29.7% del gasto neto total, de los cuales el 49.3% corresponde a participaciones y el 44.8% a las aportaciones federales -destinado a rubros como educación, salud, infraestructura social y seguridad pública-.
- Gasto de inversión: 829.4 mmp, de los cuales el 85.3% se destina a inversión física presupuestaria, un 12.9% a inversión financiera y el 1.7% a subsidios para el sector social y privado.
- Gasto en funciones de desarrollo social por 2,983.5 mmp, equivalente al 64.6% del gasto total que implica un incremento real del 2.7% respecto al 2020 (ver distribución en el gráfico 1).
- Gasto en funciones de desarrollo económico por 1,204.8 mmp, un 26.1% del gasto programable. Con una asignación del 80.3% del total de este concepto en funciones de combustible y energía.



Fuente. Elaboración propia con datos de CGPE 2021

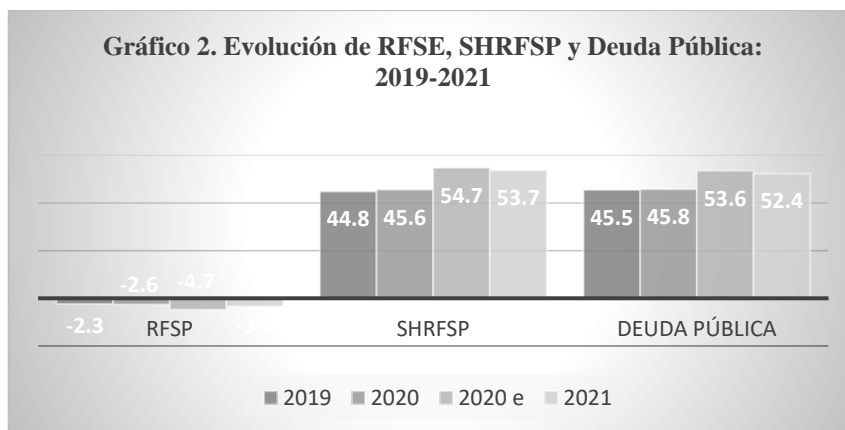
IV. Política de deuda pública

Las necesidades de financiamiento se han ampliado para enfrentar los requerimientos de salud y del apoyo de la reactivación económica. En congruencia con el pilar 1 sobre la conducción responsable de las finanzas y el uso mesurado del endeudamiento, la iniciativa de la Ley de Ingresos 2021 propone un monto de deuda interna neta del Gobierno Federal hasta por 700 mil millones de pesos y un techo de endeudamiento externo neto de hasta 1.0 mil millones de dólares, así como un techo de endeudamiento interno neto de hasta 10.8 mil millones de pesos y un techo de endeudamiento externo neto de 500 millones de dólares para la Comisión Federal de Electricidad y sus subsidiarias.

La política continúa enfocada a la deuda interna, mediante la colocación de instrumentos de corto plazo como Cetes a 28, 91, 182 y 364 días, la consideración en función de las condiciones del mercado de colocación de bonos a tasa fija, así como el fortalecimiento de la colocación de Udibonos.

En relación a la deuda externa, se buscará ampliar y diversificar la base de inversionistas y mejorar la estructura del portafolio de deuda disminuyendo el riesgo de refinanciamiento en el mediano plazo. Otras fuentes de financiamiento externo serán los Organismos Financieros Internacionales (OFIs) y el financiamiento y las garantías que ofrecen las Agencias de Crédito a la Exportación (ACEs).

Entre los indicadores destacados del endeudamiento se encuentra el Requerimiento Financiero del Sector Público (RFSP) que son las necesidades de financiamiento para alcanzar los objetivos de las políticas públicas, el Saldo Histórico de los Requerimientos Financieros del Sector Público (SHRFSP) y el nivel de Deuda Pública, que implican



Fuente. Elaboración propia con datos de CGPE 2021

Se estima que el Balance primario en 2021 muestre un superávit de 6.2 mmp, muy por debajo de 180.2 mmp esperado para 2020.

El gráfico 2 muestra el incremento de todos los indicadores durante el 2020 como resultado de la contingencia sanitaria, para el 2021 se estima reducir tales indicadores, sin embargo, los RFSP expresados en términos del PIB observan un incremento de 0.8 puntos base, el SHRFSP será 8.1% superior y la deuda pública 6.6%, respecto a lo aprobado en el 2020.

El **sexto reto** se asocia con mantener el nivel de endeudamiento en forma responsable.

Análisis de sensibilidad

En los CGPE 2021 se presenta el impacto de las desviaciones al marco macroeconómico planteado para las estimaciones de las finanzas públicas, de tal forma que se observa que:

- Por cada incremento de 0.5 % del crecimiento económico aumentaría en 15,411 millones de pesos la recaudación fiscal (0.06% del PIB).
- Cada dólar adicional en el precio del petróleo generaría un aumento de 13,217.6 millones de pesos (0.05% del PIB).
- Una apreciación de 10 centavos en el tipo de cambio promedio, disminuye en -3,081.3 millones de pesos los ingresos (-0.01% del PIB) como resultado de una caída de -3,518.9 millones de pesos en los ingresos petroleros y un aumento de 437.6 millones de pesos por concepto de costo financiero.
- Cada 50 miles de barriles diarios incrementan los ingresos petroleros en 15,120.3 millones de pesos (0.6% del PIB)
- Un aumento de 100 puntos base en la tasa de interés incrementa en 20,594 millones de pesos el gasto no programable por concepto del costo financiero.

Fuentes de información

Secretaría de Hacienda y Crédito Público (2020, septiembre 8). Criterios Generales de Política Económica para la Iniciativa de la Ley de Ingresos y el Proyecto del Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2021. Disponible en https://www.finanzaspublicas.hacienda.gob.mx/work/models/Finanzas_Publicas/docs/paquete_economico/cgpe/cgpe_2021.pdf

Secretaría de Hacienda y Crédito Público (2020, septiembre 8). Iniciativa de Ley de Ingresos de la Federación 2021. Disponible en https://www.finanzaspublicas.hacienda.gob.mx/work/models/PPEF2021/paquete/ingresos/LIF_2021.pdf

Secretaría de Hacienda y Crédito Público (2020, septiembre 8). Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación 2021. Disponible en https://www.ppef.hacienda.gob.mx/work/models/PPEF2021/paquete/egresos/Proyecto_Decreto.pdf

Centro de Estudios de las Finanzas Públicas (2020, septiembre 14). Paquete Económico 2021. Criterios Generales de Política Económica 2021. Disponible en <https://www.cefp.gob.mx/indicadores/gaceta/2020/iescefp0342020.pdf>