Aspectos relevantes de la aprobación de la Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal 2017

DIRECCIÓN GENERAL DE FINANZAS

NOVIEMBRE 2016

SERIE: SEGUIMIENTO AL CICLO PRESUPUESTARIO

SENADO DE LA REPÚBLICA
ESTADOS UNIDOS MEXICANOS
LXIII LEGISLATURA

Instituto Belisario Domínguez
Senado de la República

Aspectos relevantes de la aprobación de la Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal 2017

El Instituto Belisario Domínguez (IBD), como órgano especializado encargado de realizar investigaciones estratégicas sobre el desarrollo nacional, tiene dentro de sus funciones elaborar análisis de coyuntura en los campos de competencia del Senado de la República.

Lo anterior estará sujeto a los principios de relevancia, objetividad, imparcialidad, oportunidad y eficiencia que rigen el trabajo del Instituto.

En este contexto, una de las funciones de la Dirección General de Finanzas (DGFI) es realizar análisis, estudios e investigaciones sobre la composición y el comportamiento del ingreso, gasto, inversión, deuda y financiamiento públicos en el ámbito de la hacienda federal.

En cumplimiento de esta responsabilidad, se elabora un análisis relevante, objetivo, imparcial, oportuno y eficiente de los aspectos más relevantes de la aprobación de la Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal 2017, con el fin de contribuir a la toma de decisiones legislativas del Senado y apoyar en el ejercicio de sus facultades de supervisión y control.

El presente documento describe el proceso de aprobación, los principales cambios aprobados en la Ley de Ingresos de la Federación y en el Presupuesto de Egresos de la Federación de 2017. Por último, incluye un breve análisis de las proyecciones y perspectivas para 2017.

Aspectos relevantes de la aprobación de la Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal 2017

Aspectos generales

El proceso para la aprobación de la Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos de la Federación inicia a más tardar el primero de abril cuando el Ejecutivo Federal entrega al Congreso de la Unión el Documento relativo al cumplimiento de las disposiciones contenidas en el artículo 42, fracción I, de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, o "Pre-Criterios", con estimaciones de las principales variables macroeconómicas para el año en curso y el siguiente. El proceso continúa cuando el Ejecutivo remite a la Cámara de Diputados la estructura programática presupuestaria a utilizar en la elaboración del PPEF y el informe sobre los avances físicos y financieros de los programas y proyectos aprobados en el PEF del año en curso.

Posteriormente, el Ejecutivo tiene hasta el 8 de septiembre para entregar al Congreso el paquete económico, que es el conjunto de documentos que integran la política hacendaria propuesta anualmente por el Ejecutivo Federal (Ejecutivo) al Congreso de la Unión (Congreso). Este paquete está conformado por los Criterios Generales de Política Económica (CGPE), la Iniciativa de Ley de Ingresos de la Federación (ILIF), el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación (PPEF) y, en su caso, de las iniciativas para reformar disposiciones en materia hacendaria.

A más tardar el 20 de octubre, la Cámara de Diputados debe discutir y aprobar la Ley de Ingresos de la Federación, tras lo cual se envía a la Cámara de Senadores para aprobarla con fecha límite el 31 de octubre. La última etapa del proceso de revisión y aprobación se encuentra en la aprobación, por parte de la Cámara de Diputados, del Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF), a más tardar el 15 de noviembre.

En este sentido, el proceso descrito culminó con la aprobación de la Ley de Ingresos de la Federación (LIF), en la cual se estima obtener durante 2017 ingresos totales por 4 billones, 888,893 millones de pesos (mdp); monto 0.7% menor en términos reales respecto a lo aprobado en la LIF-2016. De los ingresos totales aprobados, 4 billones 360,914 mdp corresponden a ingresos presupuestarios y 527,979 mdp a ingresos por endeudamiento. En consistencia, el Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF) aprobado distribuye los 4 billones de 888,893 mdp, entre gasto no programable que asciende a 1 billón 338,505 mdp y gasto programable por 3 billones 550,388 mdp. En el resto del documento, las variaciones anuales se expresan en términos reales.

Ley de Ingresos de la Federación para el ejercicio fiscal 2017

La LIF-2017, considera ingresos totales por 4 billones, 888,893 mdp, lo que representa una caída de 0.7% real en comparación a lo aprobado en 2016. De dicho monto, 4 billones 360,914 mdp corresponden a ingresos presupuestarios, mientras que 527,979 mdp son por financiamiento.

Respecto a la LIF-2016, para 2017 se aprobaron ingresos presupuestales mayores en 1.6%, a su interior destaca la caída de 13.8% de los ingresos petroleros y un aumento de 5.8% de los ingresos no petroleros. En el rubro de ingresos no petroleros, se contempla un incremento de 10.1% de los ingresos tributarios, debido principalmente al aumento en la recaudación de ISR e IVA, en 10.5% y 4.1% respectivamente. Si se usa como referencia la estimación de ingresos para el cierre de 2016, los ingresos presupuestarios serían menores en 9.5%; variación que resulta de aspectos como el efecto del remanente de operación de Banco de México (Banxico), la reducción de 4.7% en los ingresos

petroleros y de 17.1% en los ingresos de organismos y empresas distintos a Petróleos Mexicanos (Pemex).

El monto de ingresos presupuestarios aprobado para el ejercicio fiscal 2017 es superior a lo propuesto por el Ejecutivo en 1.2%, equivalente a 51,380 mdp. En lo que respecta al financiamiento aprobado, si bien no se modificó el monto propuesto por el Ejecutivo, se redujo el déficit de las empresas productivas del Estado en 5,393 mdp, precisamente en la misma magnitud en la que se aumentó el endeudamiento interno del Gobierno Federal.

Cuadro 1. Composición de los ingresos públicos, 2016-2017

(Millones de pesos corrientes y porcentajes)

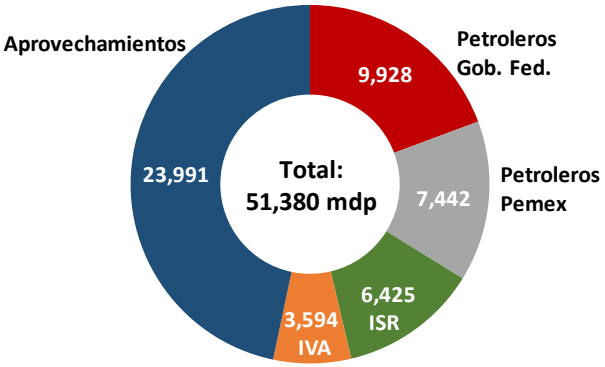
Concepto	LIF 2016	Cierre 2016[1]	ILIF 2017	LIF 2017	LIF 2017 Variación absoluta vs:	LIF 2017 Variación porcentual real vs:		
					ILIF 2017	LIF 2016	Cierre 2016	ILIF 2017
Totales	**4,763,874**	**n.d.**	**4,837,512**	**4,888,893**	**51,380**	**-0.7**	**n.d.**	**1.1**
Ingresos presupuestarios	**4,154,633**	**4,664,333**	**4,309,534**	**4,360,914**	**51,380**	**1.6**	**-9.5**	**1.2**
Petroleros	884,440	799,840	769,947	787,317	17,370	-13.8	-4.7	2.3
Gobierno federal	486,047	306,760	376,974	386,902	9,928	-23.0	22.1	2.6
Pemex	398,393	498,485	392,973	400,416	7,442	-2.7	-22.2	1.9
No petroleros	3,270,194	3,864,494	3,539,586	3,573,596	34,010	5.8	-10.5	1.0
Tributarios	2,407,206	2,587,406	2,729,348	2,739,367	10,019	10.1	2.5	0.4
De los cuales:								
ISR	1,249,300	1,342,075	1,419,377	1,425,802	6,425	10.5	2.8	0.5
IVA	741,989	747,728	794,060	797,654	3,594	4.1	3.3	0.5
IEPS Gasolinas	209,386	n.d.	284,432	284,432	0	31.5	n.d.	0.0
No tributarios	209,188	463,288	113,496	137,488	23,991	-36.4	-71.3	21.1
De los cuales:								
Aprovechamientos	161,743	n.d.	62,722	86,713	23,991	-48.1	n.d.	
IMSS/ISSSTE/CFE	653,800	813,800	696,742	696,742	0	3.2	-17.1	0.0
Financiamiento	**609,241**	**n.d.**	**527,978**	**527,978**	**0**	**-16.1**	**n.d.**	**0.0**

[1] Los montos correspondientes a ingreso petroleros del Gobierno Federal y Pemex, de ingresos por ISR, IEPS, IVA y aprovechamientos se obtuvieron a partir de los porcentajes del PIB y el monto del PIB reportados en CGPE-2017.
Nota: la suma de los parciales puede no coincidir con el total debido al redondeo de cifras.
IMSS: Instituto Mexicano del Seguro Social
ISSSTE: Instituto de Seguridad y Servicios sociales de los Trabajadores del Estado.
CFE: Comisión Federal de Electricidad
n.d: información no detallada en los CGPE-2017.
Cálculo con base en la variación anual del Deflactor de 3.3%.del Índice de Precios Implícitos del PIB.%.
Fuente: Elaboración propia con datos de LIF-2016, CGPE-2017 y Decreto LIF-2017, Cámara de Diputados.

Los ingresos presupuestarios adicionales por 51,380 mdp se generaron debido a tres modificaciones durante el proceso de aprobación de la LIF-2017:

1) Se elevó el tipo de cambio de 18.20 a 18.65 pesos por dólar y se incrementó el supuesto de producción de petróleo en 19 mil barriles diarios (mbd), para quedar en 1,947 mbd. Este nivel de producción es mayor al que considera el Plan de Negocios de Pemex, por 1,944 mbd; cambio que representó 9,928 mdp adicionales para el Gobierno Federal y 7,442 mdp para Pemex.
2) Respecto a los ingresos tributarios, se supuso una mayor eficiencia recaudatoria en el Impuesto sobre la Renta (ISR) y en el Impuesto al Valor Agregado (IVA), para generar 6,425 mdp y 3,594 mdp adicionales, respectivamente.
3) En los ingresos no tributarios, se consideró un aumento de 23,991 mdp en el rubro de “otros aprovechamientos”.

Gráfica 1. Composición de los ingresos adicionales aprobados por el Congreso en la LIF-2017
(Millones de pesos corrientes)



Nota: Los totales pueden no coincidir debido al redondeo de cifras.
Fuente: Elaboración propia con datos de LIF-2017.

En lo que respecta a los cambios en leyes de carácter fiscal, las principales modificaciones se encuentran en las leyes del ISR, IVA, sobre Ingresos de Hidrocarburos; así como la adición de modificaciones por parte de la Cámara de Diputados a la Ley sobre Automóviles Nuevos. A continuación, se presentan algunos cambios.

Ley del Impuesto sobre la Renta:

- Se otorga un estímulo fiscal, de 30% del monto de las inversiones hechas en el ejercicio fiscal.
- Los apoyos económicos o monetarios de los programas presupuestarios gubernamentales no son gravables.
- Se amplía la deducibilidad de las aportaciones a planes personales de retiro, tanto individuales como colectivos.
- Para microempresas con ingresos menores a 5.0 mdp anuales, se acumulan los ingresos y deducen gastos efectivos, sin necesidad de hacer ajustes por la inflación.
- El límite del 10% que pueden obtener las sociedades donatarias por actividades diferentes al objetivo social, no es aplicable a los ingresos que se obtienen por cuotas de recuperación.
- Las donatarias mayores con patrimonios mayores a 500.0 mdp o ingresos anuales mayores a 100 mdp, deberán contar con gobierno corporativo.
- Crédito fiscal del 30% en actividades de investigación y desarrollo de tecnología.
- Se podrá deducir el gasto en automóviles eléctricos e híbridos hasta por 250 mil pesos.

Ley del Impuesto al Valor Agregado:

- Tasa cero a la exportación en servicios de tecnologías e información.
- Se limita acreditar el IVA en periodo pre-operativo.

Ley del Impuesto sobre Automóviles Nuevos:

- Se exenta del impuesto la enajenación e importación de automóviles eléctricos e híbridos.

Ley de Ingresos sobre Hidrocarburos:

- El porcentaje de participación en el consorcio puede cambiar a lo largo de la vigencia del contrario.
- Para capturar la rentabilidad extraordinaria en proyectos de extracción, no se considera la rentabilidad del contratista en cada periodo.
- El tope de deducción por derecho de Utilidad Compartida, se establecerá con el monto mayor entre una tasa de 12.5% del valor de hidrocarburos extraídos o 8.3 dólares (dls) por barril de petróleo crudo o equivalente para áreas terrestres. Para aguas someras de 12.5% o 6.1 dls.

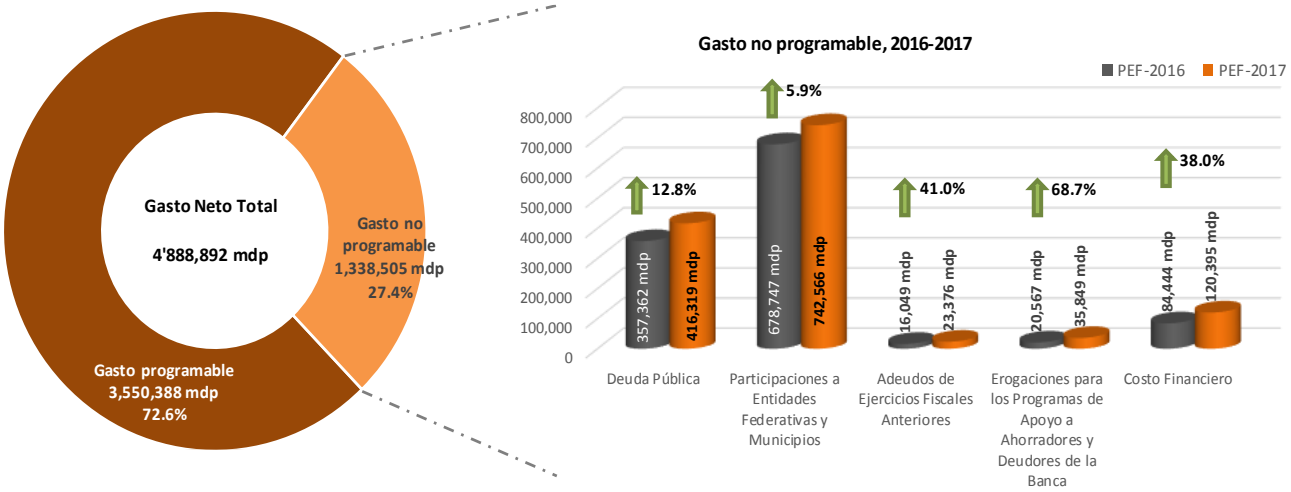
Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal de 2017

El gasto neto total aprobado por la Cámara de Diputados para 2017 asciende a 4 billones 888,893 mdp; de los cuales, 27.4% corresponde a gasto no programable y 72.6% a gasto programable. Este nivel de gasto implica una ampliación de 1.1%, equivalente a 51,380 mdp, respecto al proyecto entregado por el Ejecutivo; mientras que en el comparativo anual significa una reducción de 0.7% en comparación con lo aprobado en el PEF-2016.

La previsión para gasto no programable por 1 billón 338,505 mdp resulta superior en 12.0% al monto asignado para 2016 y menor en 0.1%, equivalente a 1,348 mdp, a lo planteado en el PPEF-2017. En el comparativo anual, los conceptos con mayor incremento real son Erogaciones para los Programas de Apoyo a Ahorradores y Deudores de la Banca, 68.7%; Adeudos de Ejercicios Fiscales Anteriores, 41.0%; y Costo Financiero, incluye a Pemex y a la Comisión Federal de Electricidad (CFE), 38.0%.

A pesar de que las variaciones anuales del presupuesto destinado a Deuda Pública y Participaciones a Entidades Federativas y Municipios (Participaciones Federales) son menores a los demás conceptos, éstos dos rubros concentran el 86.6% del gasto no programable aprobado en el PEF-2017.

Gráfica 2. Distribución del Gasto Neto Total, 2016-2017
(Millones de pesos corrientes y variaciones reales)



Nota: Cálculo con base en la variación anual del Deflactor de 3.3%.del Índice de Precios Implícitos del PIB.
Fuente: Elaboración propia con datos de PEF 2016, SHCP, y el Dictamen del PEF-2017, Cámara de Diputados.

Por su parte, el gasto programable aprobado para 2017 asciende a 3 billones 550,388 mdp, por lo que la Cámara de Diputados incrementó en 1.5%, equivalente a 52,728 mdp, la previsión original planteada por el Ejecutivo en el PPEF-2017. Con ello, se decretan ampliaciones al presupuesto otorgado a los Ramos Generales y a los Administrativos por 39,549 mdp y 20,377 mdp, respectivamente; mientras se reduce en 6,000 mdp la asignación del Poder Judicial, 641 mdp al Poder Legislativo, 300 mdp al Instituto Nacional Electoral (INE) y 257 mdp al Instituto Nacional Estadística y Geografía (INEGI).

Los Ramos Administrativos que resultaron beneficiados en mayor medida por dicha ampliación al gasto programable son Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación con 8,439 mdp adicionales; Comunicaciones y Transportes con 6,904 mdp; Educación Pública con 1,951 mdp; y Cultura con 1,500 mdp. Función Pública es el único ramo para el cual se aprobó un presupuesto menor en 121 mdp respecto al planteado en el proyecto de presupuesto.

Cuadro 2. Gasto Programable del Sector Público, 2016-2017

(Millones de pesos corrientes y porcentajes)

Concepto / Ramo presupuestario	PEF-2016	PEF-2016 Ajustado	PPEF-2017	PEF-2017	Variación porcentual real*		Variación PEF-2017 - PPEF-2017	
					PEF-2017 - PEF-2016	PEF-2017 - Ajustado	Absoluta	Relativa %
Total	**3,606,706**	**3,442,628**	**3,497,660**	**3,550,388**	**-4.7**	**-0.2**	**52,728**	**1.5**
Ramos Autónomos	**99,215**	**99,215**	**112,292**	**105,351**	**2.8**	**2.8**	**-6,941**	**-6.2**
Legislativo	**14,102**	**14,102**	**15,089**	**14,447**	**-0.8**	**-0.8**	**-641**	**-4.3**
Cámara de Diputados	7,559	7,559	8,051	7,629	-2.3	-2.3	-422	-5.2
Cámara de Senadores	4,422	4,422	4,762	4,542	-0.6	-0.6	-220	-4.6
Auditoría Superior de la Federación	2,120	2,120	2,276	2,276	3.9	3.9	0	0.0
Judicial	**63,616**	**63,616**	**75,477**	**69,477**	**5.7**	**5.7**	**-6,000**	**-7.9**
Suprema Corte de Justicia de la Nación	5,087	5,087	5,488	5,488	4.4	4.4	0	0.0
Consejo de la Judicatura Federal	55,872	55,872	66,864	60,864	5.4	5.4	-6,000	-9.0
Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación	2,657	2,657	3,125	3,125	13.9	13.9	0	0.0
Instituto Nacional Electoral	15,474	15,474	15,371	15,071	-5.7	-5.7	-300	-2.0
Comisión Nacional de los Derechos Humanos	1,547	1,547	1,729	1,729	8.2	8.2	0	0.0
Comisión Federal de Competencia Económica	478	478	537	537	8.8	8.8	0	0.0
Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación	1,060	1,060	1,154	1,154	5.4	5.4	0	0.0
Instituto Federal de Telecomunicaciones	2,000	2,000	1,980	1,980	-4.2	-4.2	0	0.0
Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales	938	938	956	956	-1.3	-1.3	0	0.0
Instituto Nacional Estadística y Geografía	**7,724**	**7,724**	**7,291**	**7,034**	**-11.9**	**-11.9**	**-257**	**-3.5**
Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa	**2,447**	**2,447**	**2,555**	**2,555**	**1.0**	**1.0**	**0**	**0.0**
Ramos Administrativos	**1,116,788**	**1,055,772**	**958,354**	**978,730**	**-15.2**	**-10.3**	**20,377**	**2.1**
Oficina de la Presidencia de la Republica	1,923	1,923	1,820	1,820	-8.4	-8.4	0	0.0
Gobernación	67,473	66,384	58,159	58,187	-16.5	-15.2	28	0.0
Relaciones Exteriores	7,842	7,209	7,718	7,819	-3.5	5.0	101	1.3
Hacienda y Crédito Público	28,502	28,352	26,121	26,858	-8.8	-8.3	737	2.8
Defensa Nacional	72,251	72,251	69,408	69,408	-7.0	-7.0	0	0.0
Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación	84,827	77,622	62,158	70,597	-19.4	-12.0	8,439	13.6
Comunicaciones y Transportes	105,218	90,789	77,723	84,628	-22.1	-9.8	6,904	8.9
Economía	14,746	13,786	9,525	9,525	-37.5	-33.1	0	0.0
Educación Pública	302,987	292,826	265,704	267,655	-14.5	-11.5	1,951	0.7
Salud	132,217	123,654	121,818	121,818	-10.8	-4.6	0	0.0
Marina	27,401	27,401	26,337	26,337	-7.0	-7.0	0	0.0
Trabajo y Previsión Social	4,375	4,255	3,536	3,536	-21.8	-19.6	0	0.0
Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano	25,613	23,113	15,969	16,019	-39.5	-32.9	50	0.3
Medio Ambiente y Recursos Naturales	55,770	49,993	35,979	36,059	-37.4	-30.2	80	0.2
Procuraduría General de la República	16,469	16,469	15,897	15,897	-6.6	-6.6	0	0.0
Energía	2,808	2,516	2,362	2,362	-18.6	-9.2	0	0.0
Desarrollo Social	109,372	107,822	105,287	105,340	-6.8	-5.4	52	0.0
Turismo	5,211	4,506	3,497	3,947	-26.7	-15.2	450	12.9
Función Pública	1,297	1,297	1,227	1,107	-17.4	-17.4	-121	-9.8
Tribunales Agrarios	881	881	882	882	-3.1	-3.1	0	0.0
Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal	117	117	121	121	0.0	0.0	0	0.0
Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología	34,010	31,310	26,964	26,964	-23.3	-16.6	0	0.0
Comisión Reguladora de Energía	370	320	340	340	-11.1	2.8	0	0.0
Comisión Nacional de Hidrocarburos	320	285	290	290	-12.3	-1.5	0	0.0
Entidades no Sectorizadas	14,788	10,688	8,583	8,788	-42.5	-20.4	205	2.4
Cultura			10,928	12,428	n.a.	n.a.	1,500	13.7
Ramos Generales	**1,361,811**	**1,361,811**	**1,438,173**	**1,477,723**	**5.0**	**5.0**	**39,549**	**2.7**
Aportaciones a Seguridad Social	553,687	553,687	642,744	642,744	12.4	12.4	0	0.0
Provisiones Salariales y Económicas	141,663	141,663	93,606	131,866	-9.9	-9.9	38,259	40.9
Previsiones y Aportaciones para los Sistemas de Educación Básica, Normal, Tecnológica y de Adultos	50,174	50,174	51,251	51,251	-1.1	-1.1	0	0.0
Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios	616,287	616,287	650,572	651,862	2.4	2.4	1,290	0.2
Organismos y Empresas	**1,551,973**	**1,448,912**	**1,610,672**	**1,610,672**	**0.5**	**7.6**	**0**	**0.0**
Entidades de Control Directo	**774,237**	**773,737**	**886,272**	**886,272**	**10.8**	**10.9**	**0**	**0.0**
Instituto Mexicano del Seguro Social	544,321	544,321	622,683	622,683	10.7	10.7	0	0.0
Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado	229,916	229,416	263,589	263,589	11.0	11.2	0	0.0
Empresas Productivas del Estado	**777,736**	**675,175**	**724,400**	**724,400**	**-9.8**	**3.8**	**0**	**0.0**
Petróleos Mexicanos	478,282	378,220	391,946	391,946	-20.7	0.3	0	0.0
Comisión Federal de Electricidad	299,454	296,954	332,454	332,454	7.5	8.4	0	0.0
(-) Aportaciones, subsidios y transferencias	**533,252**	**533,252**	**631,677**	**631,677**	**14.7**	**14.7**	**0**	**0.0**

Nota: La suma de los parciales puede no coincidir con el total debido al redondeo de cifras. Cálculo con base en la variación anual del Deflactor de 3.3%.del Índice de Precios Implícitos del PIB.

Fuente: Elaboración propia con datos del PEF-2016 y el PPEF-2017, SHCP, y el Dictamen del PEF-2017, Cámara de Diputados.

En el caso de los Ramos Generales, la ampliación por 39,549 mdp decretada por la Cámara de Diputados se distribuye entre los ramos 23 Provisiones Salariales y Económicas y 33 Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios (Aportaciones Federales), con montos de 38,259 mdp y 1,290 mdp, en ese mismo orden. De esta forma, durante 2017 se erogarán 131,866 mdp en el ramo 23, de los cuales 32.7% (43,114 mdp) se concentra en *Subsidios a las Tarifas Eléctricas*.

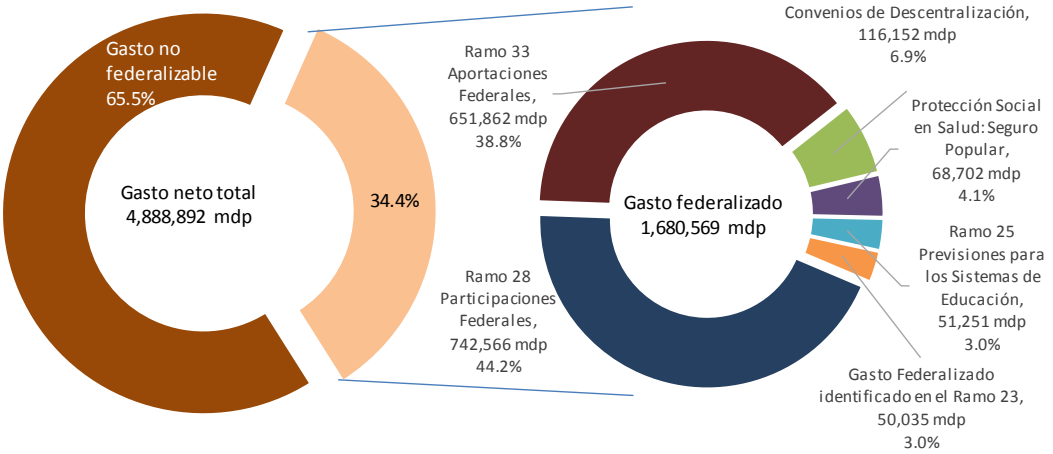
En el comparativo anual 2016-2017, el nivel de gasto programable aprobado implica una disminución de 4.7%; no obstante, al tomar en cuenta los recortes al gasto de 2016 anunciados por la SHCP, se obtiene un gasto programable ajustado de 3 billones 442,628 mdp, respecto al cual la previsión del PEF-2017 significa una reducción de 0.2%. Esta reducción afecta en mayor medida a los Ramos Administrativos, incluso cuando la referencia es el presupuesto ajustado para 2016; toda vez que las variaciones más significativas se observan en: Entidades no Sectorizadas, Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano, Economía, y Medio Ambiente y Recursos Naturales.

Finalmente, cabe mencionar que de los 978,730 mdp aprobados para los Ramos Administrativos 79.5% se concentra en Educación Pública, Salud, Desarrollo Social, Comunicaciones y Transportes, Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación, Defensa Nacional y Gobernación; participación que supera en 1.2 puntos porcentuales lo aprobado en el PEF-2016.

Gasto Federalizado

En el PPEF-2017, el Ejecutivo propuso etiquetar 1 billón 637,365 mdp como transferencias de recursos federales que llegan a los gobiernos locales para el cumplimiento de sus obligaciones; esta cifra es inferior en 3.1% en términos reales respecto a lo aprobado en 2016. Durante el proceso de discusión del PEF-2017, la Cámara de Diputados aprobó un gasto federalizado estimado de 1 billón 680,569 mdp[1], que equivale a 34.4% del gasto neto total; de ese monto, 44.2% corresponde al Ramo 28, 41.8% a la suma de los Ramos 25 y 33; mientras que los convenios de descentralización, la Protección Social en Salud y el Ramo 23 representaron 6.9%, 4.1% y 3.0% del total, respectivamente.

Gráfica 3. Composición del Gasto Federalizado en el PEF-2017.
(Millones de pesos corrientes y porcentajes)



Nota: la suma de los parciales puede no coincidir con total debido al redondeo de cifras.
Fuente: Elaboración propia con datos del Dictamen del PEF-2017, Cámara de Diputados.

El gasto federalizado aprobado por los diputados significa una expansión de 2.6%, esto es 43,204 mdp, respecto al monto de transferencias a los gobiernos locales propuesto por el Ejecutivo en el PPEF-

[1] El monto de los Convenios de Descentralización del PEF-2017 corresponde al monto propuesto en el PPEF-2017 a manera de aproximación, debido a que, con la información del Dictamen del PPEF-2017, aún no es posible identificarlo con precisión.

2017. El 87.7% de dicha ampliación (37,896 mdp) corresponde al gasto federalizado identificado en el Ramo 23 Provisiones Salariales y Económicas, principalmente por la inclusión de: i) 17,343 mdp para los *Proyectos de Desarrollo Regional*, ii) 8,996 mdp para el *Fondo para el Fortalecimiento de la Infraestructura Estatal y Municipal*, iii) 3,244 mdp para el *Programa de Fortalecimiento Financiero*, iv) 2,837 mdp para los *Programas Regionales*, v) 2,450 mdp para el *Fondo de Capitalidad,* y vi) 1,502 mdp para la *Operación y Mantenimiento del Programa de Seguridad y Monitoreo en el Estado de México*.

Además de las ampliaciones a la propuesta del ejecutivo ya mencionadas, el Ramo 28 Participaciones Federales y el Ramo 33 Aportaciones Federales presentan recursos adicionales por 4,017 mdp y 1,290 mdp respectivamente; modificaciones que resultan por el incremento de la Recaudación Federal Participable (RFP) en 17,657 mdp, toda vez que con ello se incrementan los recursos de los fondos que dependen de ella[2].

A pesar de las ampliaciones aprobadas en el PEF-2017 respecto a la propuesta del Ejecutivo, el gasto federalizado reporta una caída de 0.6% respecto del PEF-2016. Dicha merma se debe a que el presupuesto identificado para el Ramo 23 presenta una contracción de 27.3%. En este Ramo destacan las reducciones en términos reales de: i) *Fondo Metropolitano* en 69.8%; ii) *Fondo Regional* en 68.8%; iii) *Fondo para Fronteras* en 54.6%, iv) *Fondo de Capitalidad* en 40.7%, y v) *Fondo para la Accesibilidad en el Transporte Público para las Personas con Discapacidad* en 27.9%, por mencionar las más importantes. Aunado a este efecto, se presenta un decrecimiento de los Convenios de Descentralización en 24.4% y en la Protección Social en Salud en 11.8%.

Compensando parcialmente los decrecimientos antes mencionados, para 2017, el Ramo 28 tiene presupuestado 5.9% más que lo establecido en el PEF-2016. Por su parte, se aprobaron aportaciones federales por 651,862 mdp, 2.4% más respecto al año en curso, en este rubro destaca un aumento de 12,836 mdp a los recursos del *Fondo de Aportaciones para la Nómina Educativa y Gasto de Operación* (FONE). Adicionalmente, el presupuesto para el Ramo 25, que ejerce principalmente la Ciudad de México, mostró un decrecimiento de 1.1% en términos reales.

Cabe señalar que los *Programas Regionales* y el *Programa de Fortalecimiento Financiero* recibieron incrementos a su presupuesto respecto de lo aprobado en 2016 por 60.0% y 112.0%, respectivamente, cuando estos programas han sido cuestionados por la falta de lineamientos o reglas para su acceso, asignación, ejercicio y rendición de cuentas[3].

Es importante mencionar que, de acuerdo con la SHCP, el *Fondo para el Fortalecimiento de la Infraestructura Estatal y Municipal*, el *Fondo de Capitalidad*, los *Programas Regionales*, el *Fondo para Fronteras, la Operación y Mantenimiento del Programa de Seguridad y Monitoreo en el Estado de México*, el *Programa de Fortalecimiento Financiero*, el *Fondo para la Accesibilidad en el Transporte Público para las Personas con Discapacidad* y el *Fondo de Apoyo a Migrantes*; habían sido eliminados de la estructura programática del PPEF-2017 por haber cumplido sus objetivos; sin embargo, fueron nuevamente incluidos por los diputados en la aprobación del PEF-2017.

---

[2] Los Fondos que dependen de la RFP son: del Ramo 28, el *Fondo General de Participaciones*, el *Fondo de Fomento Municipal*, el *Fondo de Fiscalización y Recaudación* y las Participaciones para municipios que realizan Comercio Exterior y; del Ramo 33 el *Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios* (FORTAMUNDF), *Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social* (FAIS), *Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas* (FAFEF) y el *Fondo de Aportaciones Múltiples* (FAM).

[3] Al respecto, se puede consultar el documento "Análisis de los recursos destinados al Ramo 23 Provisiones Salariales y Económicas en el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación 2017", elaborado por la Dirección General de Finanzas del IBD. Disponible en: http://www.senado.gob.mx/ibd/content/productos/dgf/PPEF-2017_Ramo23.pdf.

Cuadro 3. Gasto Federalizado, 2016-2017

(Millones de pesos corrientes y porcentajes)

Conceptos	PEF-2016	PPEF-2017*	PEF-2017	Variación PEF-2017 - PPEF-2017		Variación PEF-2017 - PEF-2016	
				Absoluta nominal	Porcentual nominal	Absoluta nominal	Porcentual real**
Total[1]	**1,635,982**	**1,637,365**	**1,680,569**	**43,204**	**2.6**	**44,587**	**-0.6**
Ramo 28 Participaciones Federales	**678,747**	**738,549**	**742,566**	**4,017**	**0.5**	**63,819**	**5.9**
Ramo 33 Aportaciones Federales	**616,287**	**650,572**	**651,862**	**1,290**	**0.2**	**35,575**	**2.4**
Nómina Educativa y Gasto de Operación (FONE)	343,068	355,904	355,904	0	0.0	12,836	0.4
Aportaciones para los Servicios de Salud (FASSA)	82,446	87,686	87,686	0	0.0	5,240	2.9
Fortalecimiento de los Municipios (FORTAMUNDF)	62,218	67,845	68,297	452	0.7	6,079	6.2
Infraestructura Social (FAIS)	61,420	66,974	67,420	447	0.7	6,001	6.2
Seguridad Pública (FASP)	7,000	7,000	7,000	0	0.0	0	-3.2
Fortalecimiento de las Entidades Federativas (FAFEF)	33,995	37,069	37,316	247	0.7	3,321	6.2
Educación Tecnológica y de Adultos (FAETA)	6,374	6,541	6,541	0	0.0	167	-0.7
Aportaciones Múltiples (FAM)	19,766	21,553	21,697	144	0.7	1,931	6.2
Ramo 25 Previsiones para los Sistemas de Educación Básica, Normal, Tecnológica y de Adultos[2]	**50,174**	**51,251**	**51,251**	**0**	**0.0**	**1,077**	**-1.1**
Gasto Federalizado identificado en el Ramo 23[3]	**66,641**	**12,139**	**50,035**	**37,896**	**312.2**	**-16,606**	**-27.3**
Proyectos de Desarrollo Regional	19,913	0	17,343	17,343	n.a.	-2,570	-15.7
Fondo Metropolitano	10,400	3,240	3,240	0	0.0	-7,160	-69.8
Fondo para el Fortalecimiento de la Infraestructura Estatal y Municipal	9,869	n.a.	8,996	8,996	n.a.	-873	-11.8
Fondo Regional (10 Estados con menor IDH)	7,193	2,316	2,316	0	0.0	-4,877	-68.8
Fondo para Entidades Federativas y Municipios Productores de Hidrocarburos	4,067	4,115	4,115	0	0.0	48	-2.1
Fondo de Capitalidad	4,000	n.a.	2,450	2,450	n.a.	-1,550	-40.7
Fondo de Estabilización de los Ingresos de las Entidades Federativas	3,111	2,413	2,476	64	2.6	-635	-23.0
Programas Regionales	1,716	n.a.	2,837	2,837	n.a.	1,121	60.0
Fondo para Fronteras	1,600	n.a.	750	750	n.a.	-850	-54.6
Operación y Mantenimiento del Programa de Seguridad y Monitoreo en el Estado de México	1,500	n.a.	1,502	1,502	n.a.	2	-3.1
Programa de Fortalecimiento Financiero	1,481	n.a.	3,244	3,244	n.a.	1,763	112.0
Fondo para la Accesibilidad en el Transporte Pùblico para las Personas con Discapacidad	600	n.a.	447	447	n.a.	-153	-27.9
Fondo Sur-Sureste	500	n.a.	n.a.	0	n.a.	-500	n.a.
Programa de Fiscalización Gasto Federalizado (PROFIS)	335	n.a.	n.a.	0	n.a.	-335	n.a.
Fondo de Apoyo a Migrantes	300	n.a.	263	263	n.a.	-37	-15.1
Provisión para la Armonización Contable	56	56	56	0	0.0	0	-3.2
Convenios de Descentralización[4,5]	**148,695**	**116,152**	***116,152***	**0**	**0.0**	**-32,543**	**-24.4**
Protección Social en Salud: Seguro Popular	**75,437**	**68,702**	**68,702**	**0**	**0.0**	**-6,735**	**-11.8**
Recaudación Federal Participable	*2,428,228*	*2,647,806*	*2,665,464*	*17,657*	*0.7*	*237,236*	*6.2*

n.a. No aplica. IDH. Índice de Desarrollo Humano.

Nota: Cálculo con base en la variación anual del Deflactor de 3.3%.del Índice de Precios Implícitos del PIB.

[1] Incluye Aportaciones al ISSSTE.

[2] Incluye los Recursos del Ramo 25 Aportaciones para los Servicios de Educación Básica y Normal en el Distrito Federal y Previsiones para Servicios Personales para los Servicios de Educación Básica en el D.F., para el FONE y para el FAETA.

[3] Se refiere a subsidios que se entregan a las entidades federativas para impulsar el desarrollo regional, estatal y municipal.

[4] No incluye los recursos que transfieren a la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentación, en virtud de que se trata de asignaciones cuya distribución se conoce una vez que se firman los respectivos convenios, que deben estar suscritos a más tardar al término del primer trimestre del año, conforme a lo previsto en el artículo 82 la LFPRH.

[5] El monto de los Convenios de Descentralización del PEF-2017 corresponde al monto propuesto en el PPEF-2017 a manera de aproximación debido a que, con la información del Dictamen del PPEF-2017, aún no es posible identificarlo con precisión. Una vez que se publiquen los detalles del PEF, la cifra de Convenios de Descentralización podrían variar

Fuente: Elaboración propia con datos del PEF-2016 y el PPEF-2017, SHCP; y el Dictamen del PEF-2017, Cámara de Diputados.

Consideraciones finales

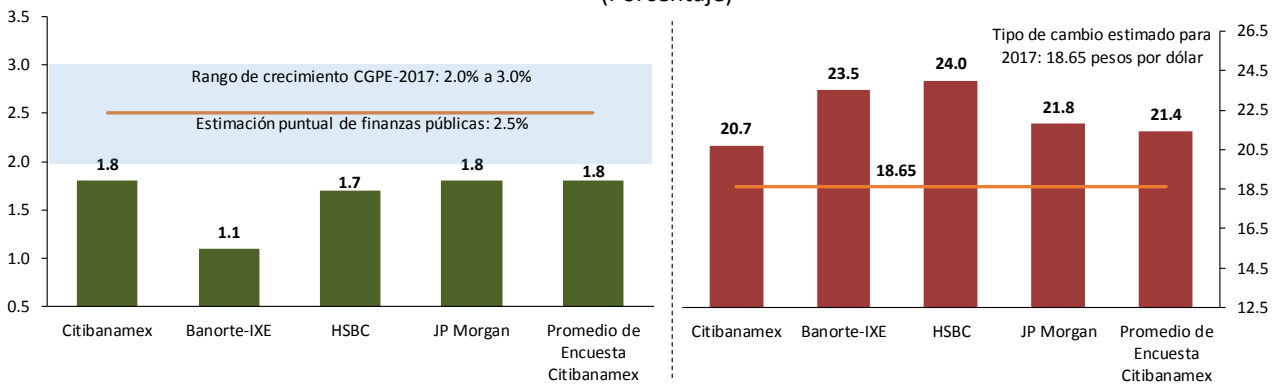
La aprobación de la LIF y del PEF para 2017, se llevó a cabo bajo un escenario en el que se estima un rango de crecimiento de la economía de entre 2.0% y 3.0%; para fines de cálculos de finanzas públicas, la estimación puntual fue de 2.5% y un tipo de cambio promedio de 18.65 pesos por dólar. Al respecto, en los CGPE se señalan como riesgos al crecimiento aspectos como menor dinamismo de la economía estadounidense, en particular del sector industrial; debilidad de la economía mundial y una elevada volatilidad de los mercados internacionales.

A los factores de riesgo anterior, se ha añadido el resultado de las elecciones presidenciales en Estados Unidos y, con ello, las posibles repercusiones de las medidas que la nueva administración podría implementar en temas como comercio y migración. El resultado de la elección presidencial, ha generado volatilidad en los mercados financieros, lo que ha causado una mayor depreciación del tipo de cambio y un incremento del riesgo país. Tras la elección presidencial, del 8 al 11 de noviembre, el tipo de cambio pasó de 18.51 a 21.05 pesos por dólar y el riesgo país (EMBI+ de JP Morgan) de 202 a 261 puntos base.

Adicionalmente, diversas instituciones han recortado sus pronósticos de crecimiento para 2017. Banxico redujo su rango de crecimiento de 2.0%-3.0% a 1.5%-2.5%; por su parte, Moody's pasó de 2.5% a 1.9%, J.P Morgan de 2.2% a 1.8% y Citibanamex de 2.3% a 1.8%. Las principales motivaciones de estos recortes se centran en las expectativas de menor confianza de los consumidores y la caída de la inversión ante el entorno de incertidumbre generada por el resultado de la elección presidencial en los Estados Unidos y de los efectos que pueda tener la aplicación de las principales medidas impulsadas durante la campaña del candidato ganador. De la misma manera, en el marco de la publicación del Artículo IV, el Fondo Monetario Internacional (FMI) señaló que la economía mexicana es vulnerable a choques externos como la implementación de una política proteccionista de sus socios comerciales; un menor crecimiento de la economía estadounidense, la volatilidad de los mercados financieros y una menor producción y precios del petróleo.

Gráfica 5. Proyecciones de crecimiento del PIB mexicano después de la elección presidencial en Estados Unidos

(Porcentaje)



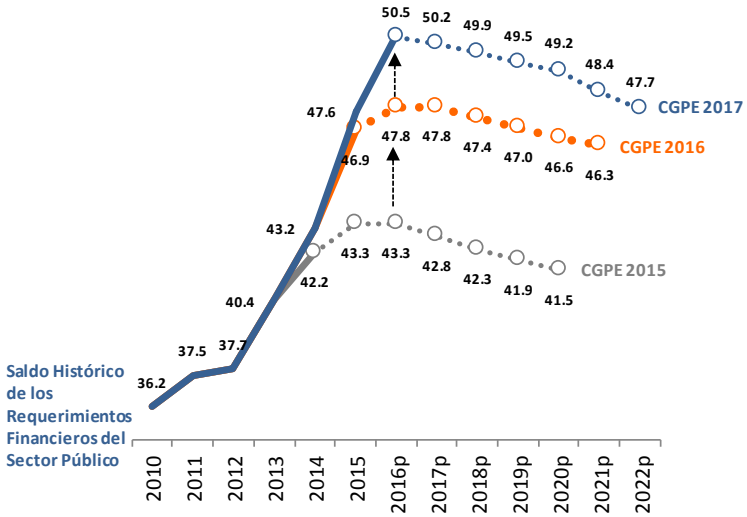
Fuente: Elaboración propia con información obtenida de la Encuesta Citibanamex de Expectativas. Disponible en: https://www.banamex.com/analisis/pdf/economia/notaOportuna/Noviembre2016/NotaEncuestaCitibanamex221116.pdf

Bajo un escenario de menor crecimiento y mayor depreciación del peso, es posible que se presenten variaciones en las estimaciones de finanzas públicas. Si bien una mayor depreciación del peso incrementaría los ingresos petroleros, también elevaría el costo financiero de la deuda; por otro lado, un menor crecimiento del PIB podría afectar a los ingresos tributarios. Esto podría repercutir sobre el

objetivo de consolidación de las finanzas públicas, en específico la reducción del Saldo Histórico de los Requerimientos del Sector Público (SHRFSP).

Gráfica 6. Proyección de SHRFSP en CGPE 2015, 2016 y 2017.

(Porcentaje del PIB)



Fuente: Tomado del *Análisis del Paquete Económico para el Ejercicio Fiscal 2017*, Dirección General de Finanzas del Instituto Belisario Domínguez, 2016.

En ese sentido, el artículo IV del FMI enfatizó la necesidad de tomar medidas que permitan el aprovechamiento de los ingresos adicionales y no recurrentes, como el Remanente de Operación del Banco de México, para reducir los Requerimiento Financieros del Sector Público (RFSP). En este caso en particular, el Organismo señaló que dichos ingresos no recurrentes deben ser usados en su totalidad para reducir los RFSP y la deuda pública sin dejar la opción a relajar el límite de gasto. Además, enfatizó que la reducción de la deuda pública es fundamental para mantener la confianza de los inversionistas.

Adicionalmente, el FMI hizo hincapié en la necesidad de mejorar el marco fiscal para fortalecer su credibilidad. Es por eso que mantuvo la recomendación de crear un Consejo Fiscal independiente y apartidista cuyo mandato sea elaborar una evaluación de la política fiscal y del cumplimiento de las reglas fiscales establecidas en la Ley Federal de Responsabilidad Hacendaria. Hacia adelante, señaló que es necesario reducir los niveles de deuda en el mediano plazo para generar un espacio fiscal que pueda hacer frente a las presiones de gasto relacionadas con la transición demográfica.

Bibliografía

- Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, Diario Oficial de la Federación. Disponible en: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pCDMX/LFPRH_301215.
- Diario Oficial de la Federación (2016), Decreto por el que se expide la Ley de Ingresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal de 2017, 15 de noviembre de 2016.
- ____ (2015). *Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2016*, publicado el 27 de noviembre.
- Criterios Generales de Política Económica para la Iniciativa de Ley de Ingresos y el Proyecto Presupuestario de Egresos de la Federación Correspondiente al Ejercicio Fiscal 2017 (2016). Disponible en: http://finanzaspublicas.hacienda.gob.mx/work/models/Finanzas_Publicas/docs/paquete_economico/cgpe/cgpe_2017.
- Dirección General de Finanzas del Instituto Belisario Domínguez (2016). Análisis del Paquete Económico para el Ejercicio Fiscal 2017. Septiembre 2015. Disponible en: http://www.senado.gob.mx/ibd/content/productos/docs/Analisis_paquete_economico_2017.pdf
- Cámara de Diputados (2016). "Dictamen de la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública con Proyecto de Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2017", Declaratoria de publicidad de los dictámenes, Primera parte: Decreto, Anexo A, *Gaceta Parlamentaria*, año XIX (número 4657-A), 10 de noviembre de 2016.
- ____ (2016b). "Dictamen de la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública con Proyecto de Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2017", Declaratoria de publicidad de los dictámenes, Primera parte: Decreto, Anexo B, *Gaceta Parlamentaria*, año XIX (número 4657-B), 10 de noviembre de 2016.
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público (2016). *Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2017*, enlace: http://www.ppef.hacienda.gob.mx/es/PPEF2017/introduccion.
- ____ (2015). *Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2016*, enlace: http://www.pef.hacienda.gob.mx/.
- ____ (2016a). *Estructura Programática a Emplear en el Proyecto de Presupuesto de Egresos 2017*, enlace: http://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/110148/1_Estructuras_Program_ticas_a_emplear_para_el_proyecto_de_PEF_2017.pdf.
- ____ (2015a). *Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2016. Estrategia programática. Ramo 23 Provisiones Salariales y Económicas*, enlace: http://www.pef.hacienda.gob.mx/work/models/PEF/2016/docs/23/r23_ep.pdf.
- Encuesta Citibanamex de Expectativas, 22 de noviembre de 2016. Disponible en: https://www.banamex.com/analisis/pdf/economia/notaOportuna/Noviembre2016/NotaEncuestaCitibanamex221116.pdf
- Fondo Monetario Internacional (2016), *2016 Article IV Consultation*. Disponible en: http://www.imf.org/external/pubs/cat/longres.aspx?sk=44419.0.

INSTITUTO BELISARIO DOMÍNGUEZ

Sen. Miguel Barbosa Huerta
Presidente

Sen. Daniel Ávila Ruiz
Secretario

Sen. Roberto Albores Gleason
Secretario

Sen. Benjamín Robles Montoya
Secretario

Coordinación Ejecutiva de Investigación
Dr. Gerardo Esquivel Hernández

Dirección General de Finanzas
Mtro. Noel Pérez Benítez

Elaborado por la Dirección General de Finanzas

Lic. Vladimir Herrera González
M. en C. Gabriela Morales Cisneros
Lic. Víctor Ortega Olvera

Este análisis se encuentra disponible en la página de internet
del Instituto Belisario Domínguez:
http://www.senado.gob.mx/ibd/content/productos.php

Para informes sobre el presente documento, por favor comunicarse
a la Dirección General de Finanzas, al teléfono (55) 5722-4800 extensión 2097

Información para consultar en la biblioteca digital:
Titulo: Aspectos relevantes de la aprobación de la Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal 2017.
Serie: Seguimiento al Ciclo Presupuestario
Subcolección: Paquete Económico
Número: 4.113
Fecha de publicación: Noviembre 2016.

DR© INSTITUTO BELISARIO DOMÍNGUEZ, SENADO DE LA REPÚBLICA
Donceles 14, Colonia Centro, Delegación Cuauhtémoc,06020 México, D. F.
Distribución gratuita. Impreso en México.

@IBDSenado IBDSenado www.senado.gob.mx/ibd/