

27 de diciembre de 2006

Centro de Estudios de las Finanzas Públicas



Nota Informativa

Los Subejercicios del Gasto Público en la Planeación Hacendaria 2006 y el PPEF 2007

Introducción

El Paquete Económico 2007, enviado el pasado día 5 de diciembre a la H. Cámara de Diputados para su aprobación, estima que el ejercicio fiscal del año 2006 cerrará con un superávit de 28.4 miles de millones de pesos, monto equivalente a 0.3 puntos del PIB¹. Este dato revela que la SHCP no sólo logró sus objetivos iniciales de obtener un superávit en las Finanzas Públicas de 0.2 por ciento del PIB sino inclusive lo superó, revirtiendo con ello la decisión que tomó la LIX Legislatura, en el proceso de aprobación anterior, de alcanzar un equilibrio presupuestario.

Esta información contrasta con las acciones emprendidas por la SHCP en los últimos meses de la gestión gubernamental saliente. Los primeros días de noviembre el anterior Secretario de Hacienda comunicó que se llevaría a cabo un ajuste al Gasto Público por 27 mil 282.7 millones de pesos (mdp), a fin de cumplir con el objetivo de lograr el equilibrio fiscal durante este año. Sin embargo, este anuncio pareció contrapuesto al superávit obtenido en las finanzas públicas al tercer trimestre del año, el cual se mantuvo al mes de octubre, según la propia SHCP².

Aún más, en el tercer reporte trimestral de las Finanzas Públicas³, se da cuenta de la existencia de subejercicios fiscales en prácticamente todos los Ramos Administrativos; razón por la cual el ajuste al gasto público resultaba aún más sorpresivo.

No obstante, si estos tres elementos: el superávit, los subejercicios y el ajuste, se observan a la luz de la planeación hacendaria del gasto público, la decisión de la SHCP, resulta consecuente. De hecho, en su comparecencia ante la H. Cámara de Diputados el anterior secretario de Hacienda expuso que parte de los subejercicios computados se emplearían precisamente para integrar el recorte al gasto por el monto señalado.

A la luz de esta información y de la presentada en los Criterios Generales de Política Económica para 2007, aquí se busca analizar *grosso modo* el empleo de los subejercicios fiscales como instrumento de la planeación financiera del Estado, a fin de que se lograra el objetivo original de la SHCP, de alcanzar un superávit fiscal, planteado en los Criterios Generales de Política Económica para 2006.

¹ SHCP, *Criterios Generales de Política Económica 2007*, pág. 57.

² SHCP, (1) *Las Finanzas Públicas y la Deuda Pública a Octubre de 2006*; y (2) *Informes sobre la Situación Económica, las Finanzas Públicas y la Deuda Pública. Tercer Trimestre 2006*.

³ SHCP, *Ibidem* (2). Véase también **Centro de Estudios de las Finanzas Públicas, H. Cámara de Diputados, Análisis de los Informes sobre la Situación Económica, las Finanzas Públicas y la Deuda Pública. Tercer Trimestre 2006**. Ed. CEFP/053/2006, en: www.cefp.gob.mx/intr/edocumentos/pdf/cefp/cefp0532006.pdf

1. Evolución del gasto público 2006

La SHCP informó que el Gobierno Federal acumuló a Septiembre un superávit de 139 mil 167.9 mdp, en contraste con el déficit que se tenía estimado para este periodo por 22 mil 221.4 mdp. Este resultado soportaba la estimación de la SHCP de esperar que el ejercicio fiscal concluiría no sólo en condiciones de equilibrio, tal como se estableció en el Artículo 3 del Decreto del PEF, e incluso podría alcanzar un superávit público presupuestario.

Dicho superávit no sólo se mantuvo sino que al mes de octubre se había incrementado a 156 mil 825.7 mdp⁴; obtenido a pesar de que el gasto público pagado al mismo mes había superado ya al gasto total programado para este período en 4.2 por ciento, según se aprecia en el cuadro 1, en tanto que el Gasto No Programable rebasó el monto programado en 6.5 por ciento.

Los niveles de gasto superiores a los previstos se han podido financiar gracias a los mayores ingresos presupuestarios obtenidos durante enero-octubre, lo que ha repercutido en el superávit.

Pero este ritmo de gasto no sería sostenible en la parte final del ejercicio fiscal, según lo advertía la SHCP, ya que al décimo mes el avance del gasto público presupuestario supera el 86 por ciento del gasto total aprobado. Adicionalmente, queda aún pendiente por saldar la aplicación de los 26 mil 572.5 mdp de ampliación asignada al IMSS en el presupuesto aprobado.

Por otra parte, al parecer, la SHCP también observó que el gasto ejercido total por los ramos administrativos al mes de septiembre era ya de 345 mil 449.4 mdp (Cuadro 2), mayor al gasto observado que se consigna en el informe trimestral por 335 mil 219.2 mdp⁵, es decir una diferencia de 10 mil 230.2 mdp más.

La diferencia estriba en que mientras en el reporte trimestral de la SHCP, para el computo de gasto realizado por las dependencias, sólo se contempla el total de Cuentas Certificadas por Liquidar (CLC) efectivamente pagadas por la Tesorería, en tanto que para el gasto ejercido se considera el total de CLC entregadas ya por las dependencias, por lo que resulta conveniente prever estas erogaciones, mediante el ajuste del gasto.

Aún más, al mes de octubre el gasto de los ramos administrativos había alcanzado ya los 383 mil 958.2 mdp, cifra que representa el 83.4 por ciento del total del gasto aprobado para 2006 por 460 mil 598.2 mdp para estos ramos; cantidad que sin embargo, según se puede inferir de la información del Paquete Económico 2007, llegará a 544 mil 666.8 mdp⁶ al final del año 2006.

Esta nivel de gasto y su ritmo de crecimiento ha sido ya considerado en la formulación del Proyecto de Egresos de la Federación para el año 2007; pues se estima que el gasto

Cuadro 1
Evolución y Resultados del Gasto Público Presupuestario, Enero-Octubre 2006
(Millones de Pesos y Porcentajes)

Total	Aprobado	Programado Octubre	Ene-oct				Proyecto 2007
			Observado	Diferencia	Avance/ Aprobado	Avance/ Programado	
Gasto Público Presupuestario	1,973,500.0	1,632,538.7	1,700,350.2	67,811.5	86.2	104.2	2,234,374.7
Gasto programable pagado ¹	1,406,939.1	1,162,661.4	1,199,739.6	37,078.2	85.3	103.2	1,631,835.0
Ramos Administrativos	460,598.2	389,072.8	383,958.2	-5,114.56	83.4	98.7	493,082.6
Gasto no programable	566,560.9	469,877.2	500,610.6	30,733.4	88.4	106.5	602,539.7

¹ Excluye subsidios y transferencias del Gobierno Federal a entidades bajo control presupuestario directo y aportaciones al ISSSTE.

FUENTE: Elaborado por el Centro de Estudios de las Finanzas Públicas, de la H. Cámara de Diputados, con datos de la SHCP, 1) PEF 2006; 2) Las Finanzas Públicas y la Deuda Pública a Octubre de 2006; 3) Criterios Generales de Política Económica de 2007; y 4) Exposición de motivos 2007.

⁴ Cf. SHCP, Op. Cit. (1).

⁵ Véase también Centro de Estudios de las Finanzas Públicas, H. Cámara de Diputados, Op. Cit. Cuadro 18.

⁶ Véase Centro de Estudios de las Finanzas Públicas, H. Cámara de Diputados, Análisis General sobre la Propuesta Económica 2007 del Ejecutivo. CEFP/055/2006. Página 58.

programable debe ser 16.0 por ciento mayor al de 2006, para alcanzar 1 billón 631 mil 835 mdp; y para los ramos administrativos de 493 mil 82.6 mdp. Lo cual significaría una disminución de 9.5 por ciento, respecto del cierre estimado. En tal reducción la administración de algunos subejercicios en estos ramos pudiera contribuir a contener el crecimiento del gasto.

2. Los subejercicios

Al mes de septiembre de 2006 se reportó un monto total de recursos subejercidos por 27 mil 770.6 millones de pesos, resultado de la operación de prácticamente todos los ramos administrativos, con excepción de la Secretaría de la Defensa Nacional.

En el cuadro 2 se observa que los Ramos donde han ocurrido los mayores subejercicios son, en su

mayoría, aquellos que los Diputados incrementaron en el proceso de aprobación del PEF 2006. La segunda columna destaca los incrementos otorgados a los ramos administrativos respecto del Proyecto de PEF.

Las Dependencias que obtuvieron incrementos por arriba de un mil mdp son las que presentan los mayores subejercicios, salvo el caso de la Secretaría de Economía, que obtuvo una ampliación por 883.2 mdp y su subejercicio al mes de septiembre es de los más altos con 1 mil 272.3 mdp.

Los principales subejercicios, por el total de sus montos, son los de las Secretarías de Educación Pública, Comunicaciones y Transportes, Salud y de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Alimentación y Pesca.

Cuadro 2
Cambios en el Presupuesto de Egresos y Subejercicios en Gobierno Federal, Septiembre 2006
(Millones de Pesos y Porcentajes)

Total	Aprobado	Diferencia con el Proyecto	Enero-Septiembre				Proyecto 2007
			Programado	Modificado	Ejercido*	Subejercicios	
Ramos Administrativos	460,598.2	53,155.1	350,860.6	373,220.1	345,449.4	27,770.7	493,082.6
Presidencia de la República	1,621.9	-6.7	1,218.8	1,202.9	1,160.0	42.9	1,608.5
Gobernación	4,737.9	305.1	3,486.6	4,969.7	4,522.6	447.1	5,166.5
Relaciones Exteriores	4,510.9	-19.8	3,535.0	4,167.4	3,979.4	188.0	4,899.6
Hacienda y Crédito Público	27,211.9	1,254.8	20,951.8	22,826.6	21,123.6	1,703.0	30,378.4
Defensa Nacional	26,031.9	700.0	18,445.3	19,187.3	19,187.3	-	32,300.9
Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación	51,020.7	13,541.4	40,692.5	40,628.9	38,849.6	1,779.3	47,863.5
Comunicaciones y transportes	33,687.2	13,560.1	26,360.8	32,079.8	24,018.9	8,060.9	27,563.7
Economía	7,618.6	883.2	6,490.8	6,766.9	5,494.4	1,272.5	6,849.0
Educación Pública	137,590.4	12,102.0	106,372.5	108,498.0	100,272.5	8,225.5	142,406.1
Salud	42,355.5	3,236.6	31,678.7	31,385.8	28,933.1	2,452.7	54,459.9
Marina	9,163.5	81.9	6,869.8	7,206.7	6,537.2	669.5	11,101.3
Trabajo y Previsión Social	3,262.1	-0.3	2,555.5	2,735.1	2,436.9	298.2	3,284.7
Reforma Agraria	4,435.6	1,566.8	3,205.6	3,197.3	3,181.2	16.1	4,034.8
Medio Ambiente y Recursos Naturales	21,342.8	4,334.9	14,502.1	22,730.6	21,868.8	861.8	22,362.1
Procuraduría General de la República	9,550.6	64.2	6,948.6	6,740.3	6,126.0	614.3	9,216.5
Energía	27,324.4	-6.9	20,856.3	20,824.7	20,801.6	23.1	32,726.3
Desarrollo Social	26,572.8	86.6	19,193.4	20,168.8	20,024.8	144.0	27,626.1
Turismo	1,227.3	-3.5	1,016.7	1,605.3	1,557.6	47.7	1,747.7
Función Pública	1,412.4	-8.2	1,054.1	1,120.7	1,003.1	117.6	1,318.2
Tribunales Agrarios	575.1	-3.6	429.1	437.7	400.7	37.0	594.0
Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa	1,136.5	-6.4	836.8	838.7	746.8	91.9	981.8
Seguridad Pública	9,274.4	513.2	6,960.0	6,649.4	6,285.3	364.1	15,164.7
Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal	74.4	-0.5	55.9	76.7	71.8	4.9	97.6
Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología	8,859.2	980.2	7,143.8	7,174.8	6,866.2	308.6	9,330.7

* El gasto Ejercido difiere del observado en el período enero-septiembre (335,219.2) porque aquí se consigna el total de Cuentas por Liquidar Certificadas (CLC) entregadas por los Ramos, en tanto que en el caso del Avance se refiere al total de CLC efectivamente ya liquidadas por la Tesorería de la Federación.

FUENTE: Elaborado por el Centro de Estudios de las Finanzas Públicas, de la H. Cámara de Diputados, con datos de la SHCP, *Informes de la Situación Económica, las Finanzas Públicas y la Deuda Pública, Tercer Trimestre de 2006 y Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación 2007.*

En el primer caso el subejercicio corresponde al 68 por ciento de la ampliación; en el segundo al 59 por ciento; y en los casos de Salud y la SAGARPA de 76 y 13 por ciento respectivamente. Aquí también puede incluirse el subejercicio de la Secretaría de Medio Ambiente con 861.8 mdp, equivalente al 20 por ciento de sus ampliaciones.

También resulta de interés destacar que los menores montos de subejercicio se presentan en las Dependencias que vieron decrecer sus recursos aprobados, respecto de los montos propuestos por la SHCP, en el Proyecto de PEF 2006.

Por último, merecen comentario aparte los subejercicios de los ramos vinculados a la seguridad pública, es decir lo observado en la Procuraduría General de la República y en la propia Secretaría de Seguridad Pública. Para la PGR el monto del subejercicio equivale a casi 10 veces la cifra de su ampliación, en tanto que en para la SSP, el subejercicio es 71 por ciento de su ampliación.

En estas condiciones, podría suponerse que la administración de los recursos y la planeación hacendaria podrían haber hecho uso de los subejercicios en la Administración Central como un mecanismo de ajuste al gasto público, contrarrestando las modificaciones hechas por la Cámara de Diputados.

Aún más, si se observa el Proyecto de PEF 2007 (Cuadro 2) puede observarse que las estimaciones de gasto de los ramos administrativos, para este ejercicio, buscan aproximarse a los montos de gasto presupuestados para 2006, bien del proyecto, o bien de los montos aprobados. De nueva cuenta resaltan los casos de los ramos que presentan los mayores subejercicios.

Es decir, los montos de gasto que se presentan para estos ramos, excepción hecha de la Secretaría de Salud, los ubican de modo cercano a los recursos considerados por la SHCP como los adecuados para sus funciones y a los cuales persiguen inducirlos, a través de sus proyectos de gasto o a través de la administración de los subejercicios. Los casos más evidentes son los de las Secretarías de

Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación; y el de Comunicaciones y Transportes.

También es pertinente señalar que en el nuevo Proyecto de PEF los montos presupuestados para las Secretarías de Salud, Energía, Defensa y de Seguridad Pública presentan otra lógica, mostrando ya algunos rasgos de lo que será nueva política de gasto, pues en estos casos se observan algunos de los aumentos más importantes.

3. El ajuste al gasto público y los resultados esperados

La Planeación Hacendaria que se ha realizado administra el gasto público de tal modo que la suma de los subejercicios y el ajuste previsto al gasto contribuyan a lograr el superávit fiscal, a pesar de los incrementos que los mismos ramos administrativos han tenido en sus erogaciones, respecto de los montos autorizados hasta septiembre. Situación que es notable en los casos de algunas Secretarías, como Gobernación por ejemplo, la cual excedió el monto programado en 28.4 por ciento, o el caso de las Secretarías de: Defensa Nacional (2.5 por ciento), Medio Ambiente y Recursos Naturales (6.6), Desarrollo Social (3.8), Turismo (53.6) y la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal con 20.5 por ciento.

Además, la SHCP también está tomando en cuenta el importante aumento que el Gasto No Programable ha presentado en los tres primeros trimestres del año, como un motivo para llevar a cabo el recorte al Gasto.

Conforme al reporte a octubre de las finanzas públicas, el gasto no programable fue del orden de 30 mil 733.4 mdp más que el gasto autorizado y programado (469 mil 877.2 millones de pesos). Este aumento se ha derivado del comportamiento del Ramo 28, Participaciones a Entidades Federativas y Municipios, y el aumento erogado en los Adeudos de Ejercicios Fiscales Anteriores (ADEFAS)⁶.

En tal circunstancia y dada la magnitud del incremento del gasto público ocurrido en los primeros diez meses del año en los ramos

⁶ Ibid.

generales y en el gasto no programable, los gastos que se encuentran más en control son las erogaciones de los Ramos Administrativos, que ha llevado al Gasto Pagado Modificado a un total de 383 mil 958.2 millones de pesos al mes de octubre, aún por debajo del gasto programado original por 389 mil 72.86 mdp (Cuadro 1). Por tanto es la administración de estos gastos lo que permitirá a la SHCP cumplir con su Planeación Hacendaria.

Así, del total del ajuste que se pretende realizar por 27 mil 272.7 millones de pesos únicamente 10 mil 929.2 provendría de los subejercicios y los restantes 16 mil 353.5 millones se obtendrían de reducciones directas, de las cuales 6 mil 681.2 millones de pesos corresponderían a los Ramos Administrativos.

En este sentido, probablemente la administración de los recursos por parte de la SHCP ha buscado contribuir a lograr subejercicios, en la Administración Pública Central a lo largo

palanca que le permita dar cumplimiento al ordenamiento que la obliga a cumplir con los techos de gasto autorizados, en correspondencia con su financiamiento, y alcanzar el objetivo del equilibrio presupuestario e incluso, como ya se observa en los Criterios Generales de Política Económica para 2007, obtener un superávit de 0.3 por ciento del PIB.

Lo anterior puede interpretarse como las capacidades y atribuciones que el poder Ejecutivo tiene, para modificar las políticas de gasto decididas por las Legislaturas, o inducir las que a su juicio resultan más convenientes. Todo ello mediante el empleo de la Planeación Hacendaria y la administración del gasto público, especialmente los propios de los ramos administrativos.

Este análisis habrá que refrendarse con el propio que se haga a la Cuenta Pública 2006, misma que será entregada en junio de 2007.

H. Cámara de Diputados

Centro de Estudios de las Finanzas Públicas

Av. Congreso de la Unión, No. 66, Edificio "D" Primer Nivel
Col. El Parque, Del. V. Carranza, C. P. 15969. México, D. F.

<http://www.cefp.gob.mx>