

## NOTA INFORMATIVA

notacefp / 040 / 2009

Agosto 17, 2009

### Ajuste en el Gasto Público para 2009

El 23 de julio de 2009 la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) anunció el segundo ajuste en el gasto público por 50 mil millones de pesos (mdp). En el comunicado de prensa,<sup>1</sup> la SHCP precisa que el faltante de recursos asciende a 480 mil 100 mdp, es decir, 15.8 por ciento del presupuesto aprobado para 2009. El primer ajuste se incorporó en los **Lineamientos de austeridad, racionalidad, disciplina y control del ejercicio presupuestario 2009**, publicados en el Diario Oficial de la Federación (DOF) el 29 de mayo de 2009, en donde se estableció un ahorro de 35 mil mdp;<sup>2</sup> ambos ajustes ascienden a 85 mil mdp. En esta nota se revisarán las condiciones que dieron lugar al ajuste, el procedimiento normativo para realizarlo y el efecto sobre el gasto programable.

#### El entorno económico

La CEPAL en su **Estudio Económico de América Latina y el Caribe 2008-2009** señala que en 2009 la economía mexicana enfrenta:

*“un escenario muy adverso, más difícil que el de la recesión de 1995, cuando el producto cayó un 6.2%, pero [se recuperó con fuerza] en menos de 12 meses, debido al mercado repunte de las*

*exportaciones. Esta opción hoy no existe porque la economía mundial sufre su peor crisis desde los años treinta del siglo pasado. El entorno [es más negativo] por la disminución de la inversión extranjera directa, las remesas, los precios del petróleo, el turismo y el acceso al financiamiento.”<sup>3</sup>*

Adicionalmente, la epidemia de gripe por el virus A (H1N1) en abril-mayo de 2009, tuvo un impacto estimado por el gobierno en alrededor de 0.33 puntos porcentuales del PIB. Así las estimaciones oficiales señalan una caída del PIB de 9.0 por ciento anual en el primer semestre de 2009<sup>4</sup>.

Dada la estructura económica mexicana, la reactivación económica “*depende en gran medida del impulso que*

**Tabla 1**  
**Efectos de la Influenza por Sector de Actividad Económica**

Concepto	Sector como porcentaje del PIB (%)	Caída segundo trimestre	Caída Tercer Trimestre (%)	Efecto sobre el PIB anual (%)
Crecimiento al menudeo (no realizado por turistas)	10.7	3.3	0.0	0.088
Esparcimiento (diferente de turismo)	0.2	3.3	0.0	0.002
Restaurantes (diferente de turismo)	0.6	3.3	0.0	0.005
<b>Sector Turismo<sup>1</sup></b>				
Consumos Nacionales	6.1	6.0	0.0	0.091
Consumos Extranjeros	0.9	50.0	15.0	0.148
<b>Total</b>				<b>0.334</b>

<sup>1</sup> Ajustado para excluir sectores no afectados

Fuente: Agustín Carstens (SHCP), Medidas Tributarias, de Ejercicio Presupuestal y Financiamiento para el Desarrollo, Audiencia Cámara de Senadores, Agosto 11 de 2009. Consultado el 14 de agosto en [http://www.shcp.gob.mx/Documentos\\_recientes/acc\\_presentacion\\_senando\\_11082009.pdf](http://www.shcp.gob.mx/Documentos_recientes/acc_presentacion_senando_11082009.pdf).

<sup>1</sup> SHCP; **Comunicado de prensa 040/2009, Situación de las finanzas públicas 2009 y estrategia de ajuste**, Consultado el 27 de julio de 2009. Disponible en: [http://www.shcp.gob.mx/comunicados\\_principal/comunicado\\_040\\_2009.pdf](http://www.shcp.gob.mx/comunicados_principal/comunicado_040_2009.pdf).

<sup>2</sup> Véase nota/cefp/034/2009 **Lineamientos de Austeridad, Racionalidad, Disciplina y Control del Ejercicio Presupuestario 2009**. Consultado el 28 de julio de 2009 en línea en <http://www.cefp.gob.mx/notas/2009/notacefp0342009.pdf>.

<sup>3</sup> CEPAL, **Estudio Económico de América Latina y el Caribe, 2008-2009**, julio de 2009, apartado **México**, pág. 1. Consultado en línea en: <http://www.cepal.org/cgi-bin/getProd.asp?xml=/publicaciones/xml/4/36464/P36464.xml&xsl=/de/tpl/p9f.xsl&base=/tpl/top-bottom.xsl>; el 28 de julio de 2009.

<sup>4</sup> Felipe Calderon, Discurso en el Anuncio de la Ampliación de la Planta Puebla Volkswagen de México, 20 de julio de 2009. Consultado el 28 de julio en: <http://www.presidencia.gob.mx/prensa/discursos/?contenido=46677>.

tome la estadounidense y, en consecuencia, el inicio de una nueva etapa de crecimiento puede llevar todavía más tiempo.”<sup>5</sup>

De acuerdo con el comunicado de la SHCP, la afectación a las finanzas públicas proviene de dos fuentes: a) la desaceleración de la actividad económica que se traduce en menores ingresos no petroleros; b) el menor precio del petróleo, que junto con un menor volumen de producción del crudo, significa menores ingresos petroleros. En conjunto se tiene una disminución sustancial de los ingresos presupuestarios.

### Mecanismos de ajuste previstos en la Ley

Los ajustes al gasto público se encuentran previstos en la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (LFPRH), que en su artículo 21 señala que ante una disminución en los ingresos presupuestales por menor recaudación, baja en el precio del petróleo o en la plataforma de producción, o movimientos en el tipo de cambio, se emplearán los recursos de los Fondos de Estabilización para compensar el faltante (véase fracción II en el cuadro 1). Si esto resulta insuficiente, entonces la fracción III señala el orden de prelación en los ajustes: comunicación social, gasto administrativo no vinculado directamente a la atención de la población, servicios personales, ahorros y economías presupuestarias, y al agotarse estas posibilidades se podrá recurrir a “*otros conceptos de gasto siempre y cuando se procure no afectar los programas sociales*”.

De esta manera la SHCP procedió a:

1. Actualizar la estimación de ingresos esperados para el año, incorporando los ingresos no recurrentes (coberturas petroleras y el remanente de operación del Banco de México).
2. Utilizar los recursos en los Fondos de Estabilización para compensar el faltante de ingresos.
3. Determinar la brecha por financiarse, para establecer el monto de la reducción del gasto.
4. Finalmente, la SHCP comunicó a las dependencias y entidades el monto total y los lineamientos para el ajuste

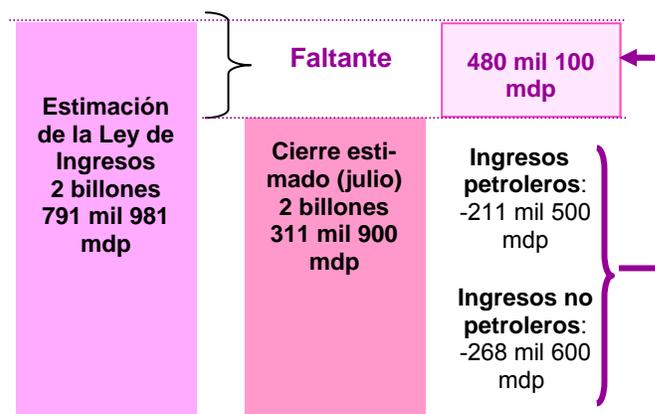
de gasto, **dejando que ellas determinen la mayoría de los detalles de dicho ajuste.** Este es un punto importante, ya que en los episodios anteriores, la SHCP era la que determinaba el rumbo y monto de las reducciones. El 13 de agosto es el día límite para que las dependencias comuniquen a la SHCP cómo concretarán el ajuste en sus presupuestos.

Una vez que la SHCP reciba la información sobre los recortes en las dependencias, el 15 de agosto enviará a la Cámara de Diputados un informe en términos del inciso b, fracción III del artículo 21 de la LFPRH. La Cámara de Diputados podrá emitir una opinión no vinculante al Ejecutivo.

### La magnitud del ajuste

La SHCP estima que para el cierre de 2009 los ingresos presupuestarios serán menores en 480 mil 100 mdp al monto estimado en la Ley de Ingresos para 2009. Por una parte, la reducción en los ingresos provenientes del petróleo asciende a 211 mil 500 mdp, y los ingresos no petroleros experimentaron una reducción de 268 mil 600 mdp, (véase figura 1). Ambos suman un faltante por 480 mil 100 mdp. El gasto no programable, que depende de los ingresos presupuestales tiene una reducción *inercial*

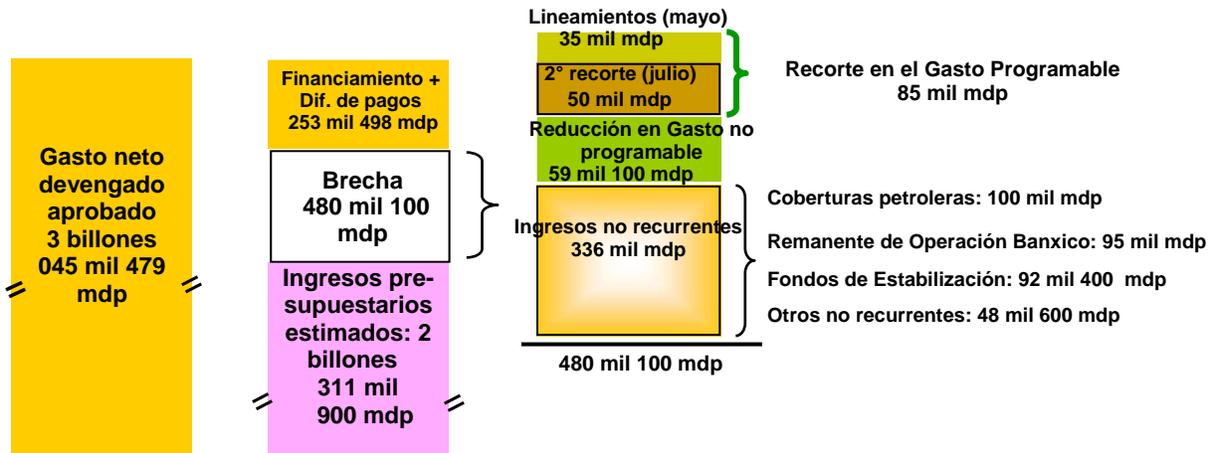
**Figura 1. Diferencia entre ingresos presupuestarios estimados en la Ley de Ingresos para 2009 y la estimación actualizada a julio de 2009**



Fuente: Elaborado por el Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de la Cámara de Diputados con datos de: SHCP, Presentación: Situación de las Finanzas Públicas y Estrategia de Ajuste 2009, 23 de julio de 2009.

<sup>5</sup> CEPAL, ídem.

Figura 2. La Brecha Fiscal Estimada para 2009



Fuente: Elaborado por el Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de la Cámara de Diputados con información de la SHCP, Presentación: Situación de las Finanzas Públicas y Estrategia de Ajuste 2009, 23 de julio de 2009.

por 59 mil 100 mdp, así la brecha fiscal neta actualizada a junio para 2009 asciende a 421 mil millones de pesos para el cierre de este año.

En el caso de los ingresos petroleros, en la Ley de Ingresos se proyectaron recursos por un billón 015 mil 867 mdp, la minusvalía por 211 mil 500 mdp se encuentra determinada por un menor precio y volumen de extracción de petróleo (158 mil mdp); la reducción en los precios de los energéticos: gas, L.P. y el precio fijo de las gasolinas, (115 mil 500 mdp); que se compensan por el efecto del mayor tipo de cambio (62 mil mdp). Así la estimación de ingresos petroleros al cierre de 2009, actualizada en junio, asciende a 804 mil 400 mdp, (véase figura 2).

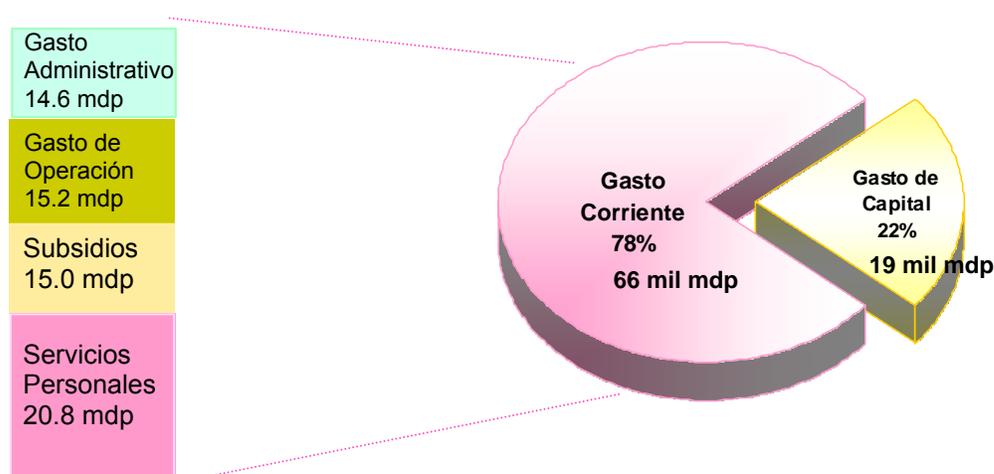
En la Ley de Ingresos 2009, se proyectó una recaudación por un billón 776 mil 113 mdp por concepto de ingresos no petroleros, éstos son los ingresos tributarios y no tributarios del Gobierno Federal, así como los ingresos de entidades de control directo, distintas de PEMEX. Debido a la reducción en la actividad económica, disminuyó la recaudación del ISR-IETU en 92 mil 600 mdp, en el caso del IVA la diferencia en la recaudación fue de 112 mil 300 mdp y en el caso de los otros ingresos la brecha es de 63 mil 700 mdp. De esta forma, en julio, la SHCP actualizó su estimación de ingresos no petroleros para 2009 en un billón 507 mil 500 mdp.

Ahora bien, el gasto neto devengado aprobado para 2009 asciende a 3 billones 045 mil 479 mdp, con ingresos presupuestarios (actualizados a julio) por 2 billones 311 mil 900 mdp, y manteniendo el déficit aprobado por 227 mil 498 mdp, más 26 mil mdp de diferimientos de pagos, se obtiene la brecha fiscal de 480 mil 100 mdp.

¿Cómo se cierra la brecha? En la figura 2 se aprecia lo siguiente:

- Por la menor recaudación y menores ingresos petroleros, el **gasto no programable** disminuye “inercialmente” en **59 mil 100 mdp**, esto es, el ramo 28 Participaciones se reduce con los ingresos presupuestales, puesto que está en función de los mismos.
- Se emplean los ingresos no recurrentes por 336 mil mdp. Estos se componen de la siguiente manera: 100 mil mdp por las coberturas petroleras adquiridas en el último trimestre de 2008 para garantizar un precio promedio de 70 dólares por barril de la mezcla mexicana de petróleo durante 2009; 95 mil mdp del remanente de operación del Banco de México; se emplearon 92 mil 400 mdp provenientes de los fondos de estabilización y 48 mil 600 mdp de otros ingresos no recurrentes.
- El 29 de mayo de 2009 se publicaron en el DOF los

**Figura 3. Ajustes en el Gasto Programable para 2009**



Fuente: Elaborado por el Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de la Cámara de Diputados con información de la SHCP, Presentación: Situación de las Finanzas Públicas y Estrategia de Ajuste 2009, 23 de julio de 2009.

**Lineamientos de austeridad, racionalidad, disciplina y control del ejercicio presupuestario 2009**, en donde se estableció una meta de ahorro de 35 mil mdp en el gasto programable de la Administración Pública Federal; las reducciones señalaban 3.5 por ciento promedio en servicios personales y 6.4 por ciento promedio en gasto de operación, administrativo y de apoyo.

d) Resta para cerrar la brecha, un recorte del gasto programable por 50 mil mdp.

Estas cifras corresponden a la actualización de las estimaciones presupuestarias, que realizó la SHCP a julio de 2009 y estarán sujetas a revisión para el envío del Paquete Económico 2010, hasta el próximo 8 de septiembre.

#### **Composición del ajuste en el gasto programable de 2009**

El recorte conjunto por 85 mil mdp implica una reducción de 66 mil mdp en el gasto corriente y de 19 mdp en el gasto de capital, como se establece en la figura 3. Dentro del gasto corriente se prevé una disminución del gasto administrativo por 14 mil 600 mdp; del gasto de operación en 15 mil 200 mdp; una reducción en los subsidios por 15 mil mdp y en los servicios personales por 20 mil 800 mdp.

Cabe resaltar, que a diferencia de los ajustes efectuados por la SHCP a principios de la década, en esta ocasión las unidades ejecutoras de gasto elegirán los conceptos sujetos de ajuste, señalando prioridades y podrán traspasar recursos de un programa a otro.

La forma en que se cerró la brecha fiscal también indica la existencia de importantes rigideces en el gasto público. De acuerdo con la SHCP, el margen de maniobra es inferior al 8 por ciento del presupuesto, debido a la magnitud del gasto irreductible.△

**Cuadro 1. Mecanismo de ajuste del gasto público ante una caída en los ingresos presupuestarios, previsto en la Ley****Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria**

**Artículo 21.-** En caso de que durante el ejercicio fiscal disminuyan los ingresos previstos en la Ley de Ingresos, el Ejecutivo Federal, por conducto de la Secretaría, podrá aplicar las siguientes normas de disciplina presupuestaria:

- I. La disminución de alguno de los rubros de ingresos aprobados en la Ley de Ingresos, podrá compensarse con el incremento que, en su caso, observen otros rubros de ingresos aprobados en dicha Ley, salvo en el caso en que estos últimos tengan un destino específico por disposición expresa de leyes de carácter fiscal o conforme a éstas se cuente con autorización de la Secretaría para utilizarse en un fin específico, así como tratándose de ingresos propios de las entidades de control directo. En caso de que no pueda realizarse la compensación para mantener la relación de ingresos y gastos aprobados o ésta resulte insuficiente, se procederá en los términos de las siguientes fracciones;
- II. La disminución de los ingresos totales del Gobierno Federal, asociada a una menor recaudación de ingresos tributarios no petroleros, a disminuciones en el precio promedio ponderado de barril de petróleo crudo mexicano y de otros hidrocarburos o de su plataforma de producción, o a movimientos del tipo de cambio del peso respecto del dólar de los Estados Unidos de América durante el ejercicio fiscal en cuestión, por debajo de los estimados para la Ley de Ingresos, se podrá compensar con los recursos del Fondo de Estabilización de los Ingresos Petroleros en los términos de las reglas de operación que emita la Secretaría. En caso de que, conforme a lo previsto en dichas reglas, se llegue al límite de recursos del Fondo sin poder compensar dicha disminución, se procederá a compensar con los ajustes a que se refiere la fracción III del presente artículo.

La disminución en la Recaudación Federal Participable con respecto a lo estimado en la Ley de Ingresos, se podrá compensar con los recursos del Fondo de Estabilización de los Ingresos de las Entidades Federativas de acuerdo con sus respectivas reglas de operación.

En caso de una disminución de los ingresos propios de Petróleos Mexicanos asociada a disminuciones en el precio promedio ponderado de barril de petróleo crudo mexicano y de otros hidrocarburos o a movimientos del tipo de cambio del peso respecto del dólar de los Estados Unidos de América durante el ejercicio fiscal en cuestión, por debajo de los estimados para la Ley de Ingresos, se podrá compensar, de conformidad con sus reglas de operación, con los recursos del Fondo a que se refiere el inciso b) de la fracción IV del artículo 19 de esta Ley. En caso de que, conforme a lo previsto en dichas reglas, se llegue al límite de recursos del Fondo sin poder compensar dicha disminución, se procederá a compensar con cargo a su presupuesto y sujetándose en lo conducente a los incisos b) y c) de la fracción III del presente artículo.

- III. La disminución de los ingresos distintos a los que se refiere la fracción II de este artículo se compensará, una vez efectuada en su caso la compensación a que se refiere la fracción I, con la reducción de los montos aprobados en los presupuestos de las dependencias, entidades, fondos y programas, conforme a lo siguiente:

a) Los ajustes deberán realizarse en el siguiente orden:

- i) Los gastos de comunicación social;
- ii) El gasto administrativo no vinculado directamente a la atención de la población;
- iii) El gasto en servicios personales, prioritariamente las erogaciones por concepto de percepciones extraordinarias, y
- iv) Los ahorros y economías presupuestarios que se determinen con base en los calendarios de presupuesto autorizados a las dependencias y entidades.

En caso de que los ajustes anteriores no sean factibles o suficientes para compensar la disminución de ingresos, podrán realizarse ajustes en otros conceptos de gasto siempre y cuando se procure no afectar los programas sociales;

b) En el caso de que la contingencia represente una reducción equivalente de hasta el 3 por ciento de los ingresos por impuestos a que se refiera el calendario de la Ley de Ingresos, el Ejecutivo Federal enviará a la Cámara de Diputados en los siguientes 15 días hábiles a que se haya determinado la disminución de ingresos, un informe que contenga el monto de gasto programable a reducir y la composición de dicha reducción por dependencia y entidad;

c) En el caso de que la contingencia sea de tal magnitud que represente una reducción equivalente a un monto superior al 3 por ciento de los ingresos por impuestos a que se refiera el calendario de la Ley de Ingresos, el Ejecutivo Federal enviará a dicha Cámara en los siguientes 15 días hábiles a que se haya determinado la disminución de ingresos, el monto de gasto a reducir y una propuesta de composición de dicha reducción por dependencia y entidad.

La Cámara de Diputados, por conducto de la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública, en un plazo de 15 días hábiles a partir de la recepción de la propuesta, analizará la composición de ésta, con el fin de proponer, en su caso, modificaciones a la composición de la misma, en el marco de las disposiciones generales aplicables. El Ejecutivo Federal, con base en la opinión de la Cámara, resolverá lo conducente de acuerdo a las prioridades aprobadas en el presupuesto informando de ello a la misma. En caso de que la Cámara no emita opinión dentro de dicho plazo, procederá la propuesta enviada por el Ejecutivo Federal.

Los Poderes Legislativo y Judicial y los entes autónomos deberán coadyuvar al cumplimiento de las normas de disciplina presupuestaria a que se refiere el presente artículo, a través de ajustes a sus respectivos presupuestos, observando en lo conducente lo dispuesto en la fracción III. Asimismo, deberán reportar los ajustes realizados en los informes trimestrales y la Cuenta Pública.

**Centro de Estudios de las Finanzas Públicas**

Director General: Dr. Héctor Juan Villarreal Páez

Director de Área: Mtro. Roberto Ramírez Archer

Elaboró: Lic. Cecilia Reyes Montes