



LXI Legislatura
Cámara de Diputados
H. Congreso de la Unión

Centro de Estudios de las Finanzas Públicas

CEFP

NOTA INFORMATIVA

notacefp / 064 / 2009

Octubre 06, 2009

Endeudamiento Público y déficit presupuestario propuesto para 2010*

Introducción

El pasado 8 de septiembre de 2009, el Ejecutivo Federal envió a la Cámara de Diputados el Paquete económico para el ejercicio fiscal 2010, el cual incluye los Criterios Generales de Política Económica (CGPE), el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación, la Iniciativa de Ley de Ingresos y otras iniciativas de decreto que reforman y adicionan diversas disposiciones referentes a diferentes Leyes.

En ese sentido, el objetivo de la presente nota informativa es dar a conocer la política de crédito público para 2010 así como el monto de endeudamiento externo e interno para el Sector Público y en general las estrategias del Ejecutivo para allegarse de los recursos necesarios para cubrir el faltante de los ingresos públicos.

1. Política de Crédito Público

En línea con la estrategia para el manejo de la deuda pública establecida en el Programa Nacional de Financiamiento del Desarrollo 2008–2012, las principales acciones realizadas por el Ejecutivo Federal han estado dirigidas a extender el plazo promedio del vencimiento de los pasivos, aumentar el porcentaje de deuda pública a largo plazo y con tasa fija, así como mejorar la mezcla de la deuda pública al disminuir la participación de la deuda pública externa dentro de la deuda pública total.

La estrategia en materia de deuda interna, se basa en tres líneas de acción: (a) fortalecer la liquidez y los bonos a tasa fija en sus distintos plazos; (b) desarrollar el mercado de títulos indexados a la inflación (Udibonos) y consolidar la curva de tasas de interés reales, y (c) mejorar la eficiencia del mercado local de deuda a través del fortalecimiento de su microestructura.

En cuanto al manejo de la deuda pública externa la SHCP se ha enfocado en fortalecer los bonos o instrumentos de re-

ferencia del Gobierno Federal, además de ampliar y diversificar la base de inversionistas. Las acciones realizadas en materia de deuda pública externa han incluido operaciones de intercambio y recompra de bonos, emisión de títulos opcionales y emisión de bonos globales.

2. Endeudamiento interno y externo 2009 versus 2010

En 2009, se aprobó por parte del Congreso de la Unión un endeudamiento interno para el Gobierno Federal de 380 millones de pesos; para 2010 el Ejecutivo Federal propone, en la Iniciativa de la Ley de Ingresos, un endeudamiento interno por 340 mil millones de pesos (mmdp), lo que significa un endeudamiento menor por 40 mil millones de pesos respecto a 2009.

No obstante, el endeudamiento externo aprobado para 2009 fue de 5,000 millones de dólares (mdd). En la Iniciativa de la Ley de Ingresos 2010 se propone un monto de 8,000 millones de dólares, cifra superior en 3,000 mdd.

Para 2009, se estableció un déficit del Gobierno Federal por 334 mil 812.2 millones de pesos y un superávit de los Organismos y Empresas del Sector Público por 107 mil 314.3 millones de pesos, por lo que el déficit se fijó de 1.8 por ciento del PIB. De acuerdo con información de Criterios Generales de Política Económica para 2010 y las estimaciones de la SHCP, el déficit para 2009 será de 2.1 por ciento del PIB y no del 1.8 por ciento como inicialmente se planteó.

Por otra parte, en la Iniciativa de Ley de Ingresos para el ejercicio fiscal 2010 se establece un déficit del Gobierno Federal por 296 mil 714.6 millones de pesos, cifra menor en 38 mil 97.6 millones de pesos respecto a lo establecido para 2009; asimismo se plantea un déficit de los Organismos y Empresas del Sector Público por 26 mil 655.3 millones de pesos por lo que el déficit correspondería a 2.5 por ciento del PIB.

3. Déficit Público 2009

Para 2009 la SHCP ha estimado una disminución neta de los ingresos petroleros y no petroleros por 427.9 mmdp. Este monto faltante se cubrirá con 342.9 mmdp provenientes de ingresos no recurrentes, mismos que se describen a continuación:

- a) El Banco de México obtuvo para 2008 un remanente de operación por 95 mmdp.
- b) Derivado de la contratación de coberturas petroleras con cargo al Fondo de Estabilización de los Ingresos Petroleros y el uso de recursos de este Fondo y de otros ingresos no recurrentes se tomaron 247.9 mmdp.

Adicionalmente, se utilizó el mecanismo de ajuste de gasto previsto en el artículo 21 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (LFPRH), por lo que el gasto se redujo en 85.0 mmdp. El ajuste equivale a un 78 por ciento del gasto corriente (66.0 mmdp) y el porcentaje restante al gasto de bienes muebles e inmuebles y obra pública (19.0 mmdp).

Con todo lo anterior se compensa la disminución de ingresos petroleros y no petroleros para 2009 y al cierre del año, se estima obtener un déficit presupuestario por 251.2 mmdp.

4. Estrategias para enfrentar la caída de los ingresos y el déficit presupuestario para 2010

Para 2010 el país se enfrenta por un lado a una perturbación cíclica y temporal asociada a la recesión global y por la otra a una perturbación estructural y duradera por la caída en la plataforma de producción de petróleo. Esta última llevará a menores ingresos públicos en forma permanente.

La SHCP estima que la primera perturbación será equivalente a 155 mil millones de pesos, mientras que la segunda a 219 mil millones de pesos. En total los ingresos serán menores respecto a lo aprobado para 2009 por 374 mil millones.

Las estrategias de finanzas públicas para enfrentar la caída de los ingresos fiscales será la siguiente:

- En primer lugar se pretende recurrir a un déficit fiscal que se completa con el uso de ingresos no recurrentes y el uso de ahorros; en conjunto proveerían 155 mil millones de pesos, equivalentes a la disminución de ingresos. Estos se integran de la siguiente forma:

95 mil millones de pesos, que corresponden en primer lugar a un remanente estimado de recursos

de los fondos de estabilización por 45 mil millones de pesos; más recursos adicionales por 50.0 mil millones de pesos provenientes de diferentes fuentes de ingresos no recurrentes y asociados principalmente a concesiones y aprovechamientos de activos.

Por lo que respecta a los restantes 60.0 mmdp, se debe considerar que para 2010, por primera vez se hará uso de la cláusula de excepción incorporada en el artículo 17 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, que prevé el establecimiento de un déficit presupuestario, al que se incorporará su justificación, la determinación de ejercicios fiscales asociados al mismo y, las acciones necesarias para el establecimiento del equilibrio presupuestario.

Por lo anterior, se plantea que el déficit presupuestario por 60 mil millones de pesos, se reducirá a 40 mil millones de pesos en 2011, y quedará eliminado en el año 2012.

- La segunda propuesta por parte del Ejecutivo es aumentar la recaudación permanente de ingresos no petroleros a través de modificaciones al marco tributario y una fiscalización más eficiente. Estas propuestas se estiman en 175.7 mil millones de pesos en términos brutos. La cifra anterior se compone de la siguiente manera:

Medidas permanentes netas de ingresos	119.0 mmdp
<i>Medidas permanentes brutas</i>	175.7 mmdp
<i>Participaciones y aportaciones asociadas</i>	56.7 mmdp

Si se considera los recursos por 155 mmdp más 119 mmdp producto de las medidas permanentes brutas de ingresos, se tendrían 274 mmdp como el total de medidas de ingreso y de deuda para cumplir la regla del gasto. La SHCP menciona que el resto de la caída se compensará con ajustes al gasto. (Ver cuadro 1)

Cuadro 1
Medidas de Finanzas Públicas
 (miles de millones de pesos de 2010)

	2010	2011	2012
Brecha de ingresos para cumplir regla de gasto	274.0	253.3	226.5
Medidas de ingreso y deuda			
1. Ingresos no recurrentes de transición	95.0	43.9	23.8
2. Balance público de transición (déficit)	60.0	40.0	0.0
3. Medidas permanentes netas de ingresos	119.0	169.4	202.7
Medidas permanentes brutas	175.7	247.4	286.5
Participaciones y aportaciones asociadas	56.7	78.0	83.8
B. Total de medidas	274.0	253.3	226.5

Fuente: Secretaría de Hacienda y Crédito Público, tomado de Criterios Generales de Política Económica 2010, p. 104.

- Finalmente se propone una tercera propuesta que consiste en un ajuste del gasto total por 218 mil millones de pesos, mismo que permitirá junto con las medidas anteriores atender presiones asociadas a pensiones, programa de combate a la pobreza y de salud, y promover una mejor operación de las entidades de control presupuestario indirecto.

Sin embargo, en el documento de CGPE no se especifica si este ajuste del gasto es adicional a las medidas de finanzas públicas o se aplicará en el caso de que no se apruebe alguna de las medidas propuestas por el Ejecutivo Federal.

En el siguiente cuadro 2 se observa el total de medidas de finanzas públicas que la SHCP realizará para subsanar el faltante de recursos por 374 mmdp.

En síntesis las medidas propuestas son las siguientes:

- En el caso de aprobarse en 2010 un déficit mayor a 40.0 mmdp, congruente con la estrategia contenida en el paquete económico para 2010, lo adicional a dicho monto deberá compensarse con un menor déficit en 2010. Ello siempre y cuando el ajuste del déficit no se justifique por un cambio no anticipado en las condiciones económicas.
- Los ingresos excedentes que no tienen una asignación prevista en ley y distintos de los propios de las entidades paraestatales y órganos autónomos que no se depositan en el Fondo de Estabilización de los Ingresos de las Entidades Federativas, se destinarán a mejorar el balance público hasta alcanzar el equilibrio presupuestario. Una vez alcanzado el equilibrio se asignarán directamente a los fondos de estabilización, distribuyéndose de acuerdo con los criterios establecidos en la LFPRH.

Cuadro 2
Medidas de Finanzas Públicas 2010
 (miles de millones de pesos)

Caída en los ingresos vs LIF 2009		Medidas compensatorias	
Total	374.0	Total	374.0
Componente transitorio	155.0	Medidas de ingreso transitorio (A+B)	155.0
		A. Déficit público	60.0
		B. Ingresos no recurrentes	95.0
Componente permanente	219.0	Medidas de ingresos permanentes brutas	175.7
		Recorte al gasto programable*	74.2
		Mayor costo financiero, adefas y aportaciones	-30.9

*No considera aportaciones asociadas al aumento de la RFP por las medidas permanentes de ingresos.

Fuente: Elaborado por el Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de la Cámara de Diputados con base en el documento de Criterios Generales de Política Económica 2010.

- Se pretende eliminar para 2010 el nivel de reserva máxima de los fondos de estabilización, con objeto de que de presentarse una situación inesperada de aumento de los ingresos, sea posible acumular una mayor cantidad de recursos.

Comentarios Finales

A lo largo de esta nota informativa se revisó en primer lugar la Política de Crédito Público para 2010; posteriormente se analizó el endeudamiento externo e interno en 2010 en comparación con el de 2009, además del financiamiento que requerirá el Gobierno Federal así como los Organismos y empresas del Sector Público Presupuestario. Cabe destacar que, para 2009 se consideró un superávit de los Organismos y empresas; no obstante, para 2010 aparece como un déficit derivado por la situación actual de menor recaudación proveniente de los ingresos petroleros y no petroleros.

Asimismo, se detallaron las adecuaciones que la SHCP llevará a cabo durante 2009 para subsanar el faltante de recursos originados por una menor recaudación de los ingresos presupuestarios y su ajuste en el déficit.

Finalmente, se presentó de manera detallada las estrategias que empleará la SHCP para hacer frente a la caída de los ingresos para 2010.

Cabe resaltar que, en los Criterios Generales de Política Económica no se explica de manera detallada la parte del ajuste en el gasto por 218 mil millones de pesos.

Fuentes de Información

Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Criterios Generales de Política Económica para 2010.

Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Iniciativa de Ley de Ingresos para el ejercicio fiscal 2010.

Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal 2010.

Centro de Estudios de las Finanzas Públicas

Director General: Dr. Héctor Juan Villarreal Páez

Director de Área: Dr. Daniel Ventosa Santaularia

Elaboró: Lic. Sandra Oralia Maya Hernández.

Investigadora B

sandra.maya@congreso.gob.mx