



LXII LEGISLATURA
CÁMARA DE DIPUTADOS



Centro de Estudios de las Finanzas Públicas

cefp / 002 / 2015

OPINIÓN DEL CEFP SOBRE MEDIDAS DE AJUSTE ANUNCIADAS POR EL EJECUTIVO FEDERAL

Índice

1.	Información general sobre las medidas de ajuste	2
2.	Fundamento jurídico de las medidas tomadas.....	7
2.1	Sustento jurídico del ajuste al presupuesto de PEMEX. Ley de Petróleos Mexicanos	8
2.2	Sustento jurídico del ajuste al presupuesto de CFE. Ley de la Comisión Federal de Electricidad.....	8
3.	Fundamento económico de las medidas anunciadas.....	9
4.	Impacto en PEMEX y CFE	12
5.	Impacto en el gasto federalizado.....	13
6.	Conclusión.....	15

1. INFORMACIÓN GENERAL SOBRE LAS MEDIDAS DE AJUSTE

La economía mundial ha estado presentando un deterioro significativo desde finales de 2014, situación que ha propiciado una revisión a la baja en torno a las expectativas de crecimiento global que se explica por los siguientes indicadores:

- **Fuerte caída del precio de la mezcla mexicana de petróleo**, el cual ha disminuido alrededor del 55% desde septiembre, y que en consecuencia, se traduce en una disminución de los ingresos petroleros.
- **Volatilidad en los mercados financieros** internacionales ante la inminente normalización de la política monetaria de Estados Unidos que se verá reflejada en un aumento de las tasas de interés nacionales y un incremento en el costo de financiamiento.
- **Depreciación del tipo de cambio**, ante el fortalecimiento del dólar de los Estados Unidos atribuible al inicio de una reversión de los flujos de capital del resto mundo hacia la economía norteamericana.
- **Menor dinamismo de la economía mundial** que pudiera afectar las exportaciones mexicanas.

La Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) anunció el 30 de enero medidas preventivas de ajuste al gasto público del orden de 124.3 mil millones de pesos, para efectos de mantener la estabilidad económica en el mediano plazo. Se tiene conocimiento que ese monto incluye los ajustes que estarán proponiendo los Directores Generales de Pemex y CFE a sus respectivos Consejos de Administración por 62 y 10 mil millones de pesos respectivamente para cumplir con las metas de balance autorizadas por la Cámara de Diputados en términos de sus leyes orgánicas aprobadas en el marco de la reforma energética.

En palabras del Secretario de Hacienda dicho ajuste en el gasto tendrá un efecto marginal sobre la evolución del Producto Interno Bruto (PIB), debido a que la mayor parte del ajuste se realiza sobre el gasto corriente y porque preserva la estabilidad generando confianza para la inversión y creación de empleo. En razón de lo anterior mantiene la expectativa de crecimiento del PIB en un rango de entre 3.2 y 4.2% para 2015.

La finalidad de realizar el ajuste preventivo al gasto público se explicó será para:

- Evitar que los efectos negativos de este escenario se trasladen a los hogares de las familias mexicanas.
- Mantener la estabilidad macroeconómica nacional, por medio de la disminución de la vulnerabilidad que representa un nivel deficitario creciente de las finanzas públicas.

Cabe recordar que el programa económico para 2015 se elaboró bajo la perspectiva de un entorno económico externo con signos de recuperación moderada y riesgos asociados a una posible mayor volatilidad de los mercados financieros y en el precio de algunas materias primas; así como con precios del petróleo de 79 dólares por barril y un tipo de cambio de 13.40 pesos por dólar. En lo interno, se anticipó el fortalecimiento de la demanda y una mayor dinámica del sector externo; por lo que se pronosticó un crecimiento real anual del PIB de 3.7%.

Ante la perspectiva de precios del petróleo bajos y el incremento de las tasas de interés, se consideran medidas para no afectar en el mediano plazo la estabilidad de la economía y del ingreso de los mexicanos, al tiempo que la autoridad hacendaria señaló que no habrá nuevos impuestos y no se contratará deuda pública adicional.

El ajuste anunciado en el gasto para el presupuesto 2015 representa 0.7% del PIB y 2.6% del monto aprobado en el Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF) para el ejercicio fiscal de 2015. El ajuste se conforma como sigue:¹

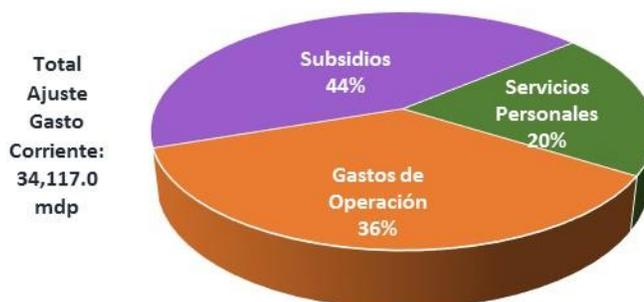
Gráfica 1



¹ En el caso de PEMEX y CFE, el monto del ajuste definitivo será sometido por los Directores de las Empresas a aprobación del Consejo de Administración correspondiente.

De los 52 mil 300 mdp que se ajustan al presupuesto de las dependencias y entidades del Gobierno Federal, 65% corresponde a Gasto Corriente (véase Gráfica 2) y 35% a Gasto de Inversión.

Gráfica 2
Composición del Ajuste al Gasto Corriente para 2015



Fuente: Elaborado por la Dirección de Análisis de Ingresos y Presupuesto del Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de la Cámara de Diputados, con información de la SHCP.

En particular la reducción del Gasto Corriente asciende a 34 mil 117 mdp, lo que implica un ajuste a la baja de 0.9%; en tanto que el Gasto de Inversión disminuye en 18 mil 100 mdp, para una contracción de 2.1% (véase Cuadro 1).²

Cuadro 1

Recorte Presupuestal a Dependencias y Entidades 2015 (Millones de pesos)				
Concepto	PEF 2015	Gasto Ajustado 2015	Reducciones	
			Absoluta	%
Gasto Corriente	3,820,147.15	3,786,030.15	34,117.00	-0.9
Servicios Personales	1,098,463.64	1,091,654.64	6,809.00	-0.6
Gasto de Operación	438,061.92	425,796.92	12,265.00	-2.8
Subsidios	485,209.49	470,166.49	15,043.00	-3.1
Otros de Corriente	1,798,412.10	1,798,412.10	-	0.0
Gasto de Inversión	874,530.25	856,430.25	18,100.00	-2.1
Total	4,694,677.40	4,642,460.40	52,217.00	-1.1

Nota: Las sumas parciales y las variaciones pueden no coincidir debido al redondeo.

Fuente: Elaborado por la Dirección de Análisis de Ingresos y Presupuesto del Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de la Cámara de Diputados, con información de la SHCP.

Cabe destacar, las medidas de austeridad y disciplina presupuestaria que se implementan:

- Reducción de 10% en la partida de servicios personales para mandos medios y superiores.³

² Cabe precisar que el ajuste al Gasto de Inversión, 18 mil 100 mdp, es superior al recorte que se tiene previsto para Comunicaciones en Transporte de 11 mil 700 mdp.

- Disminución de 10% del gasto en plazas de carácter eventual y por honorarios.
- Restricción a la creación de plazas, salvo aquellas que tengan como propósito dar cumplimiento a reformas de disposiciones jurídicas y fortalecer programas prioritarios.
- Reducción del 10% en el gasto destinado a comunicación social.

Con relación al ajuste al gasto de las Dependencias y Entidades del Gobierno Federal, se determinó recortar el gasto de 20 Ramos y el del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, ISSSTE. (Véase Cuadro 2).

El Ramo 16 “Medio Ambiente y Recursos Naturales”,⁴ es el que tiene un mayor recorte del monto total de recursos asignados en el Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF) 2015, con -10.5%. Le siguen en importancia los ajustes presentados en el Ramo 09 “Comunicaciones y Transporte” (-9.4%), el Ramo 08 “Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación” (-7.8%), Ramo 21 “Turismo” (-7.3%) y el Ramo 02 “Presidencia” (-6.9%).

En particular, el Ramo 9 está afectado por la cancelación de la construcción del *Tren Transpeninsular desde Mérida, Yucatán, hasta Punta Venado, Quintana Roo*;⁵ la suspensión indefinida del *Tren de Alta Velocidad México-Querétaro*;⁶ y la disminución de la meta establecida para la Transición Digital Terrestre (TDT), pasa de 13 a 10 millones de televisores.

A nivel programa presupuestario, resaltan los ajustes realizados al **Programa Pensión para Adultos Mayores**,⁷ para el cual se propuso no afectar a los beneficiarios que actualmente reciben apoyos.

³ De acuerdo al Comunicado de Prensa 007/2015 de la SHCP, se anuncia una reducción de 10% en la partida de servicios personales para mandos medios y superiores; no obstante, en la infografía que se encuentra en línea en la Web de Transparencia Presupuestaria, se informa una reducción de 10% en la partida de sueldos y salarios para mandos medios y superiores.

⁴ El recorte al Ramo 16 “Medio Ambiente y Recursos Naturales”, suma 7 mil 160 mdp, derivado de ajustes a la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT) por 760 mdp y a la Comisión Nacional del Agua (CONAGUA) por 6 mil 400 mdp.

⁵ Proyecto para detonar la movilización de pasajeros en la península de Yucatán; se iniciaría en 2014 con una inversión de 17,954 mdp y finalizará en 2017.

⁶ Construcción de 209.2Km. de doble vía de los cuales 124.7 km de nuevas vías, este proyecto detonaría la movilidad de pasajeros por tren, desahogando así la carretera México - Querétaro y fomentando el uso de otros medios de transporte.

⁷ Como parte del Programa Pensión para Adultos Mayores, el Instituto Nacional de las Personas Adultas Mayores, proporciona atención integral a los adultos mayores a través de consultas médicas, dentales y psicológicas; talleres ocupacionales; actividades socioculturales; asesoría jurídica; créditos a la palabra; bolsa de trabajo; albergues para los más necesitados; estancias de día; entre otros.

Cabe destacar que este Programa pretendía incorporar a 12,071 beneficiarios adicionales a los 140,481 ya registrados.

Asimismo, sobresale el recorte al **Programa para el Desarrollo de Zonas Prioritarias**; para 2015, se había programado una meta anual de 293,788 proyectos, obras y acciones, con el objetivo de coadyuvar al desarrollo de los municipios que presentan los mayores índices de marginación. (Véase cuadro siguiente)

Cuadro 2
Recorte Presupuestal a Dependencias y Entidades 2015
(Millones de pesos)

Concepto	PEF 2015	Gasto Ajustado 2015	Reducciones	
			Absoluta	%
Gasto Total	4,694,677.4	4,642,377.4	52,300.0	-1.1
RAMOS ADMINISTRATIVOS	1,184,295.1	1,133,530.1	50,765.0	-4.3
2 Presidencia de la República	2,296.2	2,138.2	158.0	-6.9
4 Gobernación	77,066.3	75,066.3	2,000.0	-2.6
5 Relaciones Exteriores	8,100.5	7,600.5	500.0	-6.2
6 Hacienda y Crédito Público	45,691.97	43,791.97	1,900.0	-4.2
7 Defensa Nacional	71,273.7	70,073.7	1,200.0	-1.7
8 Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación	92,141.8	84,953.8	7,188.0	-7.8
9 Comunicaciones y Transportes	126,146.2	114,326.2	11,820.0	-9.4
10 Economía	20,908.1	20,408.1	500.0	-2.4
11 Educación Pública	305,057.1	297,257.1	7,800.0	-2.6
12 Salud	134,847.6	131,508.6	3,339.0	-2.5
13 Marina	27,025.5	26,575.5	450.0	-1.7
14 Trabajo y Previsión Social	5,134.6	4,934.6	200.0	-3.9
15 Desarrollo, Agrario, Territorial y Urbano	22,050.9	21,350.9	700.0	-3.2
16 Medio Ambiente y Recursos Naturales	67,976.7	60,816.7	7,160.0	-10.5
17 Procuraduría General de la República	17,029.5	16,429.5	600.0	-3.5
18 Energía	3,088.8	3,008.8	80.0	-2.6
20 Desarrollo Social	114,504.0	110,754.0	3,750.0	-3.3
21 Turismo	6,844.9	6,344.9	500.0	-7.3
27 Función Pública	1,483.9	1,463.9	20.0	-1.3
31 Tribunales Agrarios	1,039.9	1,039.9	0.0	0.0
37 Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal	130.1	130.1	0.0	0.0
38 Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología	33,706.7	32,806.7	900.0	-2.7
45 Comisión Reguladora de Energía	400.0	400.0	0.0	0.0
46 Comisión Nacional de Hidrocarburos	350.0	350.0	0.0	0.0
ENTIDADES SUJETAS A CONTROL PRESUPUESTARIO DIRECTO	706,453.9	704,953.9	1,500.0	-0.2
Gasto Programable	706,453.9	704,953.9	1,500.0	-0.2
GYN Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado	208,758.6	207,258.6	1,500.0	-0.7

Nota: Las sumas parciales y las variaciones pueden no coincidir debido al redondeo.

Fuente: Elaborado por la Dirección de Análisis de Ingresos y Presupuesto del Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de la Cámara de Diputados, con información de la SHCP.

2. FUNDAMENTO JURÍDICO DE LAS MEDIDAS TOMADAS

Los ajustes planteados al gasto público de las dependencias de la administración pública federal por 52.3 mil millones de pesos (mmdp), tienen su fundamento jurídico en el cuarto párrafo del Artículo 51 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria que establece que el Ejecutivo Federal por conducto de la SHCP “... podrá suspender, diferir o determinar reducciones en la ministración de los recursos, cuando las dependencias y entidades no cumplan con las disposiciones de esta Ley y el Reglamento o se presenten situaciones supervenientes que puedan afectar negativamente la estabilidad financiera, reportando al respecto en los informes trimestrales.”

El 30 de octubre de 2014 el Congreso de la Unión aprobó y turnó al Ejecutivo Federal para su publicación, la LIF 2015 ajustando el precio de barril que estimó el Ejecutivo Federal en los Criterios Generales de Política Económica de 81 dólares por barril (dpb) a 79 dpb. Con base en lo anterior, el 13 de noviembre de 2014, la Cámara de Diputados aprobó el PEF 2015.

Sin embargo, posterior a la fecha de aprobación de la LIF 2015, se ha observado una caída drástica en los precios internacionales de petróleo al pasar de 77.3 dpb registrado el 30 de octubre de 2014, a 40.4 dpb observado el 30 de enero de 2015, es decir, una disminución de 48 por ciento.

Es claro que dicha disminución no podía preverse durante el proceso de aprobación de la LIF 2015 ni del PEF 2015, sin embargo puede afectar de manera negativa la situación de las finanzas públicas en el ejercicio en curso, y de manera más marcada en el ejercicio fiscal 2016 y ejercicios posteriores.

Por lo anterior, con la facultad que la LFPRH le otorga a la SHCP y previendo que la propia Ley establece que la reducción de las ministraciones se puede realizar ante situaciones supervenientes que puedan afectar negativamente la situación financiera, como es el caso de la disminución drástica de los precios internacionales de petróleo que se ha observado en los últimos meses, la SHCP ha anunciado el ajuste al presupuesto de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal.

2.1 SUSTENTO JURÍDICO DEL AJUSTE AL PRESUPUESTO DE PEMEX. LEY DE PETRÓLEOS MEXICANOS

Pemex tienen autonomía presupuestaria,⁸ por lo que, no obstante que ha propuesto un ajuste en su gasto, este deberá ser aprobado por su consejo de administración.

A Petróleos Mexicanos no le serán aplicables las disposiciones de austeridad contenidas en el Presupuesto de Egresos de la Federación ni aquéllas que, en su caso, se emitan para la Administración Pública Federal.⁹

El Consejo de Administración determinará los ajustes a sus presupuestos en caso de disminución de ingresos, para cumplir con la meta de balance financiero aprobada.

2.2 SUSTENTO JURÍDICO DEL AJUSTE AL PRESUPUESTO DE CFE. LEY DE LA COMISIÓN FEDERAL DE ELECTRICIDAD

Respecto del ajuste planteado para la Comisión Federal de Electricidad, la Ley establece que cuenta con autonomía presupuestaria,¹⁰ y sólo se sujetarán al balance financiero y al techo de gasto de servicios personales aprobado por el Congreso.

El Consejo de Administración de la Comisión Federal de Electricidad es el órgano facultado para autorizar las adecuaciones a su presupuesto y al de sus empresas productivas, además de los calendarios de presupuesto y las modificaciones a los mismos, destacando que no les serán aplicables las disposiciones de austeridad contenidas en el Presupuesto de Egresos de la Federación ni aquéllas que, en su caso, se emitan para la Administración Pública Federal.

⁸ La Ley de Petróleos Mexicanos establece en su Artículo 100 que Petróleos Mexicanos y sus empresas productivas subsidiarias cuentan con autonomía presupuestaria, y se sujetarán sólo al balance financiero y al techo de gasto de servicios personales que, a propuesta de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público apruebe el Congreso de la Unión, así como al régimen especial en materia presupuestaria previsto en dicha ley.

⁹ De acuerdo con el Artículo 102 de la Ley de Petróleos Mexicanos

¹⁰ Conforme al artículo 102 de la Ley de la Comisión Federal de Electricidad.

3. FUNDAMENTO ECONÓMICO DE LAS MEDIDAS ANUNCIADAS

De la información disponible se puede inferir que los ingresos para el 2015 estarían garantizados con la aplicación de las coberturas petroleras y los estabilizadores automáticos (IEPS y tipo de cambio). Sin embargo, el posponer o no realizar un ajuste en el gasto con un objetivo preventivo significaría el realizarlo inevitablemente en una circunstancia a niveles críticos y de una mayor magnitud, comprometiendo la integridad del gasto social. El costo social de no realizarse en forma preventiva sería mayor toda vez que implicaría tener variables macroeconómicas afectadas en forma irreversible e incurrir en un riesgo de estabilidad de mucha mayor magnitud, el ajuste en tales circunstancias sería socialmente de un costo mucho mayor y se prolongaría por un mayor tiempo.

La misma Ley de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria establece un marco de planeación de mediano plazo que garantiza la solidez de las finanzas públicas y con ello la estabilidad del marco macroeconómico. La estabilidad financiera requiere que la trayectoria del déficit público sea consistente con la capacidad de financiamiento del Gobierno Federal a lo largo de varios años y no solo en el balance presupuestal de un año.

a. Tasas de interés

Estados Unidos experimento un alto crecimiento durante 2014 y particularmente durante el tercer trimestre, incrementando las expectativas de que iniciará, durante 2015, un largo ciclo de incremento en sus tasas de interés.

Si bien un crecimiento robusto de la economía americana tendrá un impacto esperado positivo en las exportaciones de México (contrarrestado en alguna medida por una mayor debilidad del resto del mundo), el alza en tasas de Estados Unidos presenta retos para nuestro país, particularmente por su interacción con el costo del financiamiento de la deuda pública del Gobierno Federal. El impacto esperado es un incremento en el costo del servicio de la deuda, disminuyendo aún más el espacio en las finanzas públicas para acomodar la caída en los ingresos de los próximos años derivados de un entorno de precios bajos del petróleo.

b. Precio del petróleo

El precio del petróleo ha disminuido más de 48% desde que se aprobó la LIF 2015. El precio del petróleo es notoriamente difícil de predecir, sobre todo en el corto plazo. Se trata de un bien cuyo precio no está determinado fundamentalmente por sus costos. En los últimos años se había observado un precio relativamente elevado, particularmente en la última década cuando China ha sido la principal fuente de crecimiento en la demanda.

Sin embargo, desde 2008 las tecnologías para fracturar la roca que permiten extraer aceite y gas de los yacimientos de lutitas han generado un cambio fundamental en el mercado internacional. La producción de Estados Unidos ha crecido sustancialmente, disminuyendo su necesidad de importar petróleo y desplazando a los productores del Medio Oriente miembros de la OPEP. En el pasado mes de enero la producción de crudo en los Estados Unidos alcanzó los 9.21 millones de barriles diarios y sus importaciones netas han disminuido en cerca de 1.1 millones de barriles diarios equivalente a una reducción promedio mensual del 9.6% tan sólo en el último año. (IEA U.S. Petroleum Balance Sheet week ending 1/23/2015)

La disminución en el crecimiento de la economía de China junto con el incremento en la producción de Estados Unidos ha generado un exceso de oferta. En ocasiones anteriores la OPEP ha estado dispuesta a disminuir su producción para “regular” el mercado. Sin embargo, en el mediano plazo la OPEP busca proteger su participación en el mercado y, como lo hizo en 1998, ha dejado de acomodar las fluctuaciones de demanda reduciendo su producción.

c. Caída en la producción de petróleo

Aunque las perspectivas de incrementar la plataforma de producción en el mediano y largo plazo siguen siendo muy favorables, en los últimos meses se ha observado una disminución en la plataforma de producción de PEMEX.

La Ley de Ingresos de la Federación 2015 contempló que se registraría una producción de petróleo crudo del orden de 2 millones 400 mil barriles diarios; por lo que el efecto conjunto tanto de la persistencia de un menor precio como en la reducción en la producción de petróleo, generaría menores ingresos fiscales, derivado de las contraprestaciones que Pemex y los nuevos integrantes del sector enterarán al Fondo Mexicano del Petróleo para la Estabilización y el Desarrollo.

d. Débil recuperación de la economía global

La economía mexicana continúa creciendo, sin embargo, lo hace con un dinamismo menor al esperado; debido, en parte, a la expansión moderada de la economía mundial, la incertidumbre sobre la magnitud en el proceso de normalización de la política monetaria de Estados Unidos, el efecto en la volatilidad de los mercados atribuible a los conflictos geopolíticos; así como al menor precio y producción de petróleo, un menor dinamismo de la inversión y a la persistencia en la debilidad de la demanda interna.

Por el lado externo, el menor crecimiento de la economía mundial propicia un menor nivel de exportaciones mexicanas, lo que se transmite a la economía interna a través de sectores como el manufacturero. Lo anterior conlleva a una disminución en la generación de empleos formales y a una menor masa salarial que impacta la demanda interna y el nivel de ventas, que a su vez incide en la recaudación de impuestos, como el asociado a la renta del trabajo y el IVA, entre otros. Cabe señalar que las expectativas de crecimiento de la economía de los Estados Unidos son las únicas del entorno internacional que ha sido revisadas al alza y por tanto, debido a la elevada correlación positiva entre el crecimiento de ambas economías, debido al intenso flujo de comercio, este factor puede contribuir al dinamismo de las exportaciones no petroleras y sostener el objetivo de la tasa de crecimiento estimada.

La singularidad de las expectativas de crecimiento en los Estados Unidos, en conjunto con la normalización de su política monetaria ha iniciado una restauración de los flujos de capitales hacia los Estados Unidos proveniente de las economías tanto desarrolladas como emergentes, ambos factores han fortalecido al dólar respecto al resto de la divisas, desde el euro y el yen hasta las monedas de los países emergentes. Al depreciación del peso mexicano ha sido relativamente menor que el caso de la depreciación de la lira turca, el real brasileño y el rublo ruso. Otro factor que ha contribuido a este fenómeno en las monedas de los países emergentes ha sido un menor ingreso de sus exportaciones atribuible al descenso generalizado de los precios de las materias primas, entre ellos el fundamentalmente el petróleo.

Por el lado doméstico, un menor dinamismo de la demanda local propiciado por un consumo interno que no despunta como se esperaba, afecta las ventas de las empresas comerciales y propicia una menor generación de empleos formales. Asimismo, un menor dinamismo de la actividad económica induce que los ingresos netos de las entidades de control presupuestario sean menores. Además, bajo este contexto, la inversión fija bruta no ha tenido una recuperación

sostenida, por lo que sus efectos multiplicadores sobre el empleo y el consumo no son los esperados.

Cabe recordar que la SHCP elaboró la Ley de Ingresos de 2015 bajo una perspectiva de crecimiento del PIB de 3.7 por ciento y estimó que una reducción del crecimiento económico real de 50 puntos base con respecto a lo esperado disminuirá en 10 mil 227.0 millones de pesos los ingresos tributarios no petroleros. En este escenario, si consideramos que la expectativa promedio de crecimiento económico para 2015 es de 3.47%, se estima que habría una reducción en los ingresos de 4 mil 704.4 millones de pesos. Considerando que el valor mínimo del rango de crecimiento establecido por la SHCP es de 3.2%, la reducción de los ingresos ascendería a los 10 mil 227 millones de pesos mencionados previamente.

e. Menor recaudación de ingresos tributarios y/o no tributarios

Otro factor que implicaría la posibilidad de efectuar ajustes al gasto público sería la menor captación de ingresos tributarios o no tributarios, esta disminución se observaría como consecuencia de un menor crecimiento económico, o de factores adversos que lleven a los contribuyentes a realizar un menor pago de contribuciones al Gobierno Federal.

4. IMPACTO EN PEMEX Y CFE

Las Empresas Productivas del Estado tienen una autonomía muy amplia para tomar decisiones respecto a su gasto y financiamiento dentro del nuevo marco legal, sin embargo deben respetar el balance autorizado por el Congreso de la Unión y compensar con mayores ingresos o menores gastos cualquier choque adverso que amenace con violar el límite.

Ante la caída en los precios del petróleo se espera una caída importante en los ingresos propios de PEMEX que, dada la dificultad que la empresa ha presentado para mantener sus metas de producción, sólo pueden ser compensadas por disminuciones en su gasto. Aunque existen importantes áreas de oportunidad para reducir el gasto corriente de la empresa en el corto plazo el ajuste tendrá que venir sobre todo de una reducción en el programa de inversión.

PEMEX (y CFE), en congruencia con su obligación legal de mantener el balance financiero autorizado por el Congreso, han comunicado su intención de someter a sus Consejos propuestas para reducir su gasto por 72 mil millones de pesos durante 2015.

Gracias a la reforma energética, en un plazo relativamente corto, PEMEX podrá reconfigurar su programa de inversión para suplir los recursos propios que se ajusten con mayor inversión privada bajo distintas modalidades.

5. IMPACTO EN EL GASTO FEDERALIZADO

Respecto a las transferencias de recursos federales a las entidades federativas y municipios se informó que los recursos del Gasto Federalizado del Ramo 23 Provisiones Salariales y Económicas y del Ramo 33 Aportaciones Federales, no se verían afectadas por las medidas en comento.

Con respecto al Ramo 28 Participaciones Federales, no se menciona qué conceptos y qué monto de los ingresos del gobierno federal serían afectados por las condiciones que llevaron al Gobierno Federal a implementar dichas medidas. Bajo el supuesto de que se vieran afectados los Ingresos Petroleros del Gobierno Federal participables, la Recaudación Federal Participable (RFP) se reduciría en 73.0%¹¹ de dichos ingresos, de los cuales, de acuerdo a lo establecido en la Ley de Coordinación Fiscal (LCF), la reducción en los fondos de Participaciones Federales que dependen de la RFP sería de 22.386%¹². Adicionalmente, en la LCF se instruye que para 2015, el 0.051%¹³ y el

¹¹ En el Párrafo Tercero del Artículo 2° de la Ley de Coordinación Fiscal se establece que *Adicionalmente, la recaudación federal participable estará integrada por el 80.29% de los ingresos petroleros del Gobierno Federal a que se refiere el artículo 2, fracción XXX Bis, de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, así como de los ingresos excedentes a que se refiere el tercer párrafo del artículo 93 de la misma ley.* Y en el Artículo Sexto Transitorio de la misma Ley, se indica que para 2015 en lugar del 80.29% antes mencionado, se aplicará el 73.0%.

¹² En el Capítulo I de la Ley de Coordinación Fiscal se establece que el Fondo General de Participaciones se constituye con el 20% de la RFP, el Fondo de Fiscalización y Recaudación con el 1.25% de la RFP, el Fondo de Fomento Municipal con el 1% de la RFP y el 0.136% de la RFP se destina a los municipios litorales y fronterizos por donde se realice comercio exterior. Es decir el 22.386% de la RFP se destina a las entidades federativas y municipios a través de dichos componentes.

¹³ Artículo 92 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria. De acuerdo con la Fracción II del Artículo 2-A de la LCF, estos recursos se destinan a los Municipios litorales o fronterizos por donde se realiza materialmente la salida de hidrocarburos.

0.8%¹⁴ de los Ingresos Petroleros del Gobierno Federal también son participables. Por lo tanto, ante una caída de los Ingresos Petroleros del Gobierno Federal las Participaciones Federales se reducirían en el 17.2% de dicha caída. En este punto, es importante mencionar que las coberturas petroleras no son participables.

Por su parte, el Impuesto Especial sobre Producción y Servicios de Gasolinas y Diésel, que es participable en su totalidad a los gobiernos locales, podría compensar parcial o totalmente la caída de los fondos antes mencionados, debido a que tiene un comportamiento contrario al de los Ingresos Petroleros del Gobierno Federal.

Si aun así, no se alcanzara a subsanar la caída de los fondos participables que dependen de la RFP, se podría hacer uso de los recursos del Fondo para la Estabilización de los Ingresos de las Entidades Federativas (FEIEF), que tiene la función de compensar la disminución de dichos fondos participables ante la caída en la RFP observada con respecto a lo estimado en la Ley de Ingresos. Al respecto, la SHCP indica en sus Informes sobre la Situación Económica, las Finanzas Públicas y la Deuda Pública al cuarto trimestre de 2014, que el FEIEF tenía un saldo de 34 mil 140 millones de pesos.

Por los motivos antes expuestos, existe una probabilidad significativa de que los recursos que se transfieren a entidades federativas y municipios no se vean afectados.

¹⁴ Artículos 91 y Segundo Transitorio de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria. De acuerdo con el Artículo 4°-B de la Ley de Coordinación este porcentaje se destinara al Fondo de Extracción de Hidrocarburos que se distribuye entre las entidades productoras de los mismos.

6. CONCLUSIÓN

El entorno financiero internacional se ha deteriorado en los últimos meses. Se espera no sólo un alza en la tasa de interés en Estados Unidos si no un ambiente de incertidumbre financiera.

Por el lado de los precios del petróleo, México debe prepararse para un contexto internacional de precios menores a los que ha enfrentado durante la última década. El ajuste necesario es relevante pero manejable siempre y cuando se lleve a cabo a tiempo y de manera ordenada. También debe prepararse para enfrentar riesgos a la baja en la plataforma de producción de petróleo al menos en el muy corto plazo.

A menos que se materialice un repunte no esperado en el precio del petróleo durante el 2015, México deberá ajustar en sus finanzas públicas para acomodar la nueva realidad del precio del petróleo en los próximos meses.

Dada la trayectoria comprometida para regresar a un presupuesto balanceado y el entorno internacional más volátil la única alternativa para acomodar una caída en el precio del petróleo permanente es un ajuste en el gasto.

Por estas razones es necesario ajustar el gasto de manera “permanente” y no podrá basarse en posponer gastos o inversión por un periodo corto de tiempo. En este sentido se puede convertir en una oportunidad de racionalizar el gasto público dándole mayor congruencia con el nuevo entorno y perspectivas generadas por las reformas estructurales.

Debido a que los cambios abruptos en el gasto público, que impiden una planeación adecuada, tienen un impacto más que proporcional a los cambios graduales es recomendable utilizar el margen de maniobra que las políticas prudentiales, y en particular las coberturas, le presentan al país e iniciar el ajuste desde el momento en que este es previsible, es decir, durante el mismo 2015.

Finalmente, y dada la dinámica de la operación del presupuesto, si se llevarán a cabo ajustes en el gasto durante 2015 es recomendable realizarlos al iniciar el ejercicio para permitir, tanto a las dependencias como al sector privado que interactúa con las mismas, planificar y llevar a cabo los ajustes necesarios con orden.



www.cefp.gob.mx

Director General: Mtro. Pedro Ángel Contreras López