



CÁMARA DE DIPUTADOS
LXIII LEGISLATURA

CEFP

Centro de Estudios de las Finanzas Públicas

eecefp / 002 / 2016

Mayo 24, 2016

Deuda Federal y de Entidades Federativas

1. Marco Legal

2. Deuda del Gobierno Federal

3. Deuda local (Estatal)

4. Consideraciones Finales

Definición

- La deuda pública es la suma de las obligaciones insolutas a cargo del Sector Público, derivadas de la celebración de empréstitos sobre el crédito de la Nación, en otras palabras, son los pasivos financieros contractuales derivados de financiamientos internos y externos sobre el crédito de la Nación.

Marco Jurídico de la Deuda

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, (Artículos 73, fracción VIII y 117 fracción VIII).
- Ley General de Deuda Pública.
- Ley de Ingresos de la Federación.
- Presupuesto de Egresos de la Federación (ramo 24).
- Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (LFPRH) .
- Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y los Municipios.

Marco Legal de la Deuda Federal, CPEUM

Artículo 73 Constitucional, Fracción VIII: “los empréstitos podrán celebrarse sólo para la ejecución de obras que directamente produzcan un incremento en los ingresos públicos o los que se realicen con propósitos de regulación monetaria, las operaciones de refinanciamiento o reestructura de deuda que deberán realizarse bajo las mejores condiciones de mercado; así como los que se contraten durante alguna emergencia declarada por el Presidente de la República en los términos del artículo 29 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”.

La SHCP podrá: “Contratar y manejar la deuda pública del Gobierno Federal y otorgar la garantía del mismo para la realización de operaciones crediticias que se celebren con organismos internacionales de los cuales México sea miembro o con las entidades públicas o privadas nacionales o de países extranjeros, siempre que los créditos estén destinados a la realización de proyectos de inversión o actividades productivas que estén acordes con las políticas de desarrollo económico y social aprobadas por el Ejecutivo y que generen los recursos suficientes para el pago del crédito y tengan las garantías adecuadas”.

Marco Legal de la Deuda Federal, Ley General de Deuda Pública

Marco Normativo de la Ley General de Deuda Pública

CAPÍTULO I – Disposiciones Generales	CAPÍTULO II – De las Facultades de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público	CAPÍTULO III – De la Programación de la Deuda Pública	CAPÍTULO IV – De la Contratación de Financiamiento del Gobierno Federal	CAPÍTULO V – De la Contratación de Financiamiento para Entidades Distintas del Gobierno Federal	CAPÍTULO VI - De la Vigilancia de las Operaciones de Endeudamiento	CAPÍTULO VII – Del Registro de Obligaciones Financieras	CAPÍTULO VIII – De la Comisión Asesora de Financiamiento s Externos
Artículos 1-3	Artículos 4-8	Artículos 9-16	Artículos 17-18	Artículos 19-22	Artículos 23-26	Artículos 27-29	Artículos 30-32

Marco Legal de la Deuda Federal, Ley de Ingresos de la Federación

Art. 2.- Establece **los límites de endeudamiento público**, tanto interno como externo para el año fiscal correspondiente



Por ejemplo, para el ejercicio fiscal 2016, se autorizó al Ejecutivo Federal, por conducto de la SHCP, para contratar y ejercer créditos, empréstitos y otras formas del ejercicio del crédito público, incluso mediante la emisión de valores, en los términos de la Ley General de Deuda Pública y para el financiamiento del Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2016, por un monto de endeudamiento neto interno de 535 mil mdp, cifra menor en 60 mil mdp al techo autorizado en 2015.



Marco Legal, Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, LFPRH.

Artículo 17, el principio de equilibrio presupuestario, que es la meta del déficit público cero, siendo ésta la regla general que debe de regir el paquete económico. El mismo artículo señala que sólo de forma circunstancial y debido a las condiciones económicas y sociales que priven en el país, las iniciativas de LIF y de PEF podrán prever un déficit presupuestario, señalando en el artículo 11 del Reglamento de la Ley en cita las razones para su permisión.

Artículo 40, regula el contenido del proyecto de Ley de Ingresos, el cual debe tener las propuestas de endeudamiento neto del Gobierno Federal, de las entidades y del Distrito Federal, así como la intermediación financiera.

Artículo 53 dice: “Los ejecutores de gasto informarán a la Secretaría antes del último día de febrero de cada año el monto y características de su deuda pública flotante o pasivo circulante al cierre del ejercicio fiscal anterior”.

Artículo 107.- Ejecutivo Federal, por conducto de la Secretaría, entregará al Congreso de la Unión información mensual y trimestral.

Marco Legal, Reglamento de la LFPRH

- En el Reglamento de la LFPRH, Artículo 11, se establece, entre otros:

La previsión de un eventual aumento en el costo financiero del sector público, derivado de un incremento en las tasas de interés, cuando se exceda el equivalente al 25% del costo financiero aprobado en el PEF inmediato anterior.

El costo de reconstrucción por desastres naturales, una vez agotados los recursos del FONDEN, que exceda el equivalente al 2% del gasto programable aprobado en el PEF inmediato anterior.

La previsión de una caída de los ingresos tributarios no petroleros que exceda el 2.5% real del monto aprobado en la LIF del ejercicio fiscal inmediato anterior.

Marco Normativo de la Deuda Subnacional

CPEUM, Artículo 117 Fracción VII: Los Estados no pueden “Contraer directa o indirectamente obligaciones o empréstitos con gobiernos de otras naciones, con sociedades o particulares extranjeros, o cuando deban pagarse en moneda extranjera o fuera del territorio nacional”.

- También menciona que “Los Estados y los Municipios no podrán contraer obligaciones o empréstitos sino cuando se destinen a inversiones públicas productivas y a su refinanciamiento o reestructura, mismas que deberán realizarse bajo las mejores condiciones del mercado, inclusive los que contraigan organismos descentralizados, empresas públicas y fideicomisos y, en el caso de los Estados, adicionalmente para otorgar garantías respecto al endeudamiento de los Municipios.”
- Las legislaturas locales, por el voto de las dos terceras partes de sus miembros presentes, deberán autorizar los montos máximos para, contratar dichos empréstitos y obligaciones, previo análisis de su destino, capacidad de pago y, en su caso, el otorgamiento de garantía o el establecimiento de la fuente de pago.
- Los Estados y Municipios podrán contratar obligaciones para cubrir sus necesidades de corto plazo, sin rebasar los límites máximos y condiciones que establezca la ley general que expida el Congreso de la Unión.

Marco Normativo de la Deuda Subnacional

El 17 de marzo de 2016 se aprobó en el Congreso de la Unión la “**Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y Municipios**”, cuyo objetivo es promover las finanzas públicas locales sostenibles, a través de reglas de disciplina financiera, el uso responsable de la deuda pública, así como el fortalecimiento de la transparencia y otras medidas a través de cinco componentes principales:

- 1) **Reglas de disciplina hacendaria y financiera:** Estas reglas incentivan finanzas públicas sanas en gobiernos subnacionales mediante principios de responsabilidad hacendaria.
- 2) **Sistema de Alertas:** Este sistema alerta cualquier riesgo ante los endeudamientos de las entidades federativas y los municipios y obliga a cumplir con convenios de responsabilidad hacendaria.
- 3) **Contratación de deuda y obligaciones:** Se garantiza que se contrate deuda al menor costo financiero y de manera transparente con fines que tengan beneficios.
- 4) **Deuda Estatal Garantizada:** El Gobierno de la República dará su aval crediticio con el propósito de que los estados y municipios accedan a un financiamiento más barato.
- 5) **Registro Público Único:** El registro sirve para para inscribir y transparentar la los financiamientos y obligaciones.

Marco Normativo de la Deuda Subnacional

Marco Normativo de la Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y Municipios (Títulos I al III)

TÍTULO PRIMERO. Objeto y Definiciones de la LEY	TÍTULO SEGUNDO. Reglas de Disciplina Financiera.	TÍTULO TERCERO. De la Deuda Pública y las Obligaciones.						
CAPÍTULO ÚNICO. Disposiciones Generales	CAPÍTULO I. Del Balance Presupuestario Sostenible y la Responsabilidad Hacendaria de las Entidades Federativas.	CAPÍTULO II. Del Balance Presupuestario Sostenible y la Responsabilidad Hacendaria de los Municipios.	CAPÍTULO I. De la Contratación de Deuda Pública y Obligaciones.	CAPÍTULO II. De la Contratación de Obligaciones a Corto Plazo.	CAPÍTULO III. De la Contratación de Deuda Pública por parte de la Ciudad de México.	CAPÍTULO IV. De la Deuda Estatal Garantizada	CAPÍTULO V. Del Sistema de Alertas	CAPÍTULO VI. Del Registro Público Único
Artículos 1-4	Artículos 5-17	Artículos 18-21	Artículos 22-29	Artículos 30-32	Artículo 33	Artículos 34-42	Artículos 43-48	Artículos 49-57

Marco Normativo de la Deuda Subnacional

Marco Normativo de la Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y Municipios (Títulos IV y V)

TÍTULO CUARTO. De la Información y Rendición de Cuentas

TÍTULO QUINTO. De las Sanciones

TRANSITORIOS

CAPÍTULO ÚNICO.

CAPÍTULO ÚNICO.

CAPÍTULO ÚNICO

Artículos 58-60

Artículos 61-65

Marco Normativo de la Deuda Subnacional

Principales
Componentes
de la Ley

Reglas de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas

Reglas de Disciplina Financiera de los Municipios

Deuda a Largo y Corto plazo

Deuda de la Ciudad de México

Sistema de Alertas

Registro Público Único

Transparencia y Rendición de Cuentas

Sanciones

1. Marco Legal

2. Deuda del Gobierno Federal

3. Deuda local (Estatal)

4. Consideraciones Finales

Clasificación de la Deuda Pública

Clasificación

Por su origen

Interna
Externa

Por el plazo de amortización

Corto plazo
Largo plazo

Por su tipo de acreedor externo

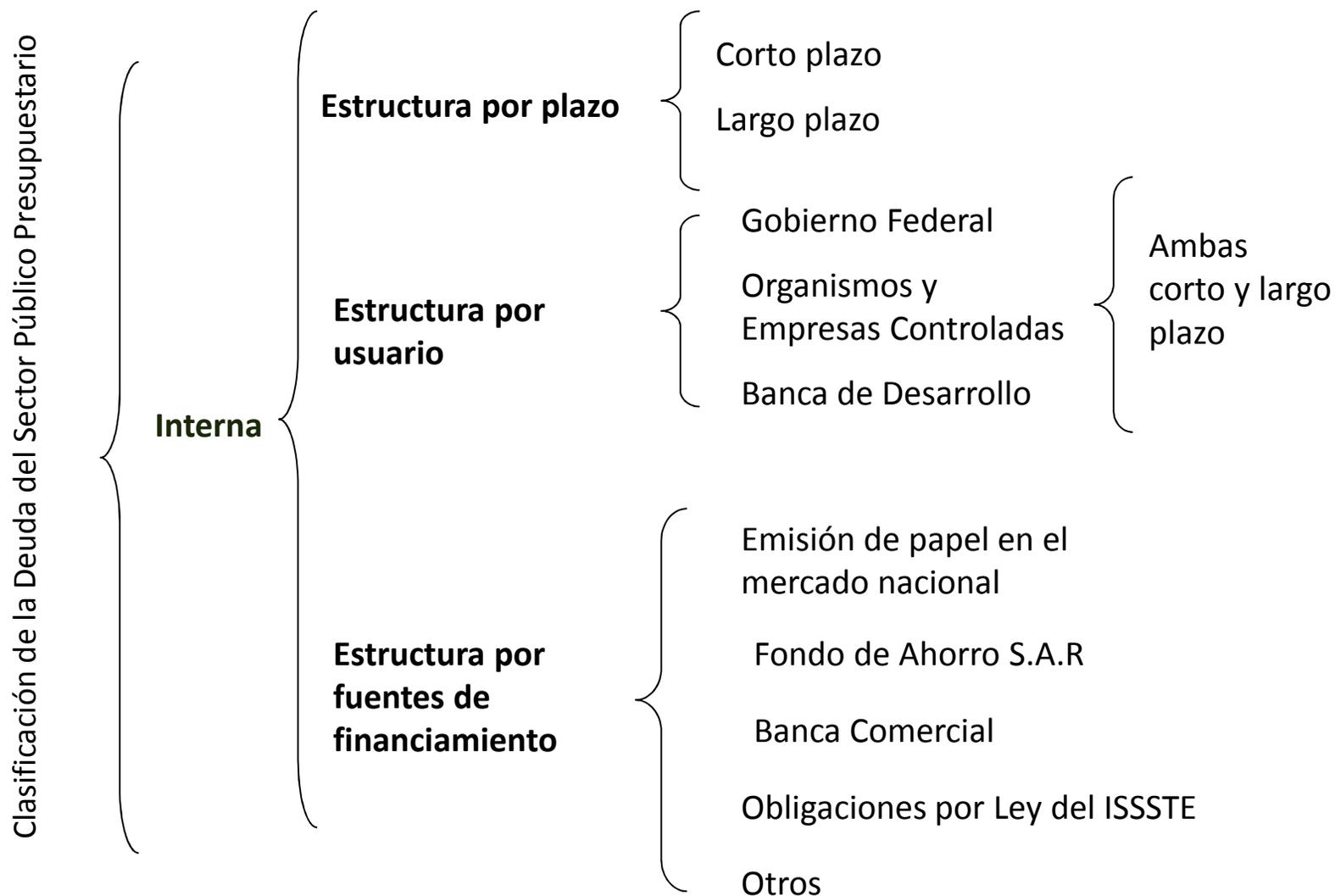
Con Organismos
Financieros
Internacionales

Bilaterales
Multilaterales

Bancos
privados

Otras
Instituciones
Financieras

Clasificación de la Deuda Interna del Sector Público Presupuestario



Clasificación de la Deuda Externa del Sector Público Presupuestario



Deuda del Gobierno Federal, del Sector Público y Saldo Histórico de los RFSP

DEUDA DEL GOBIERNO FEDERAL.- Obligaciones contratadas por el Gobierno Federal

- Préstamos Bancarios
- Emisiones de Valores Gubernamentales
- Deuda con Organismos Financieros Internacionales
- Comercio Exterior
- Bonos del ISSSTE y cuentas relacionadas con la seguridad social
- Bonos de pensión PEMEX
- Otros

DEUDA DEL SECTOR PÚBLICO.-

- Gobierno Federal
- Empresas Productivas del Estado
- Banca de Desarrollo

SALDO HISTÓRICO DE LOS RFSP.- Incluye todos los instrumentos de política pública que pudieran implicar endeudamiento a cargo del sector público

- Sector Público Presupuestario
- IPAB
- Obligaciones derivadas del Programa de Apoyo a Deudores de la Banca
- Fondo Nacional de Infraestructura (carreteras)
- Banca de Desarrollo, Fondos de Fomento
- Pidiregas de CFE

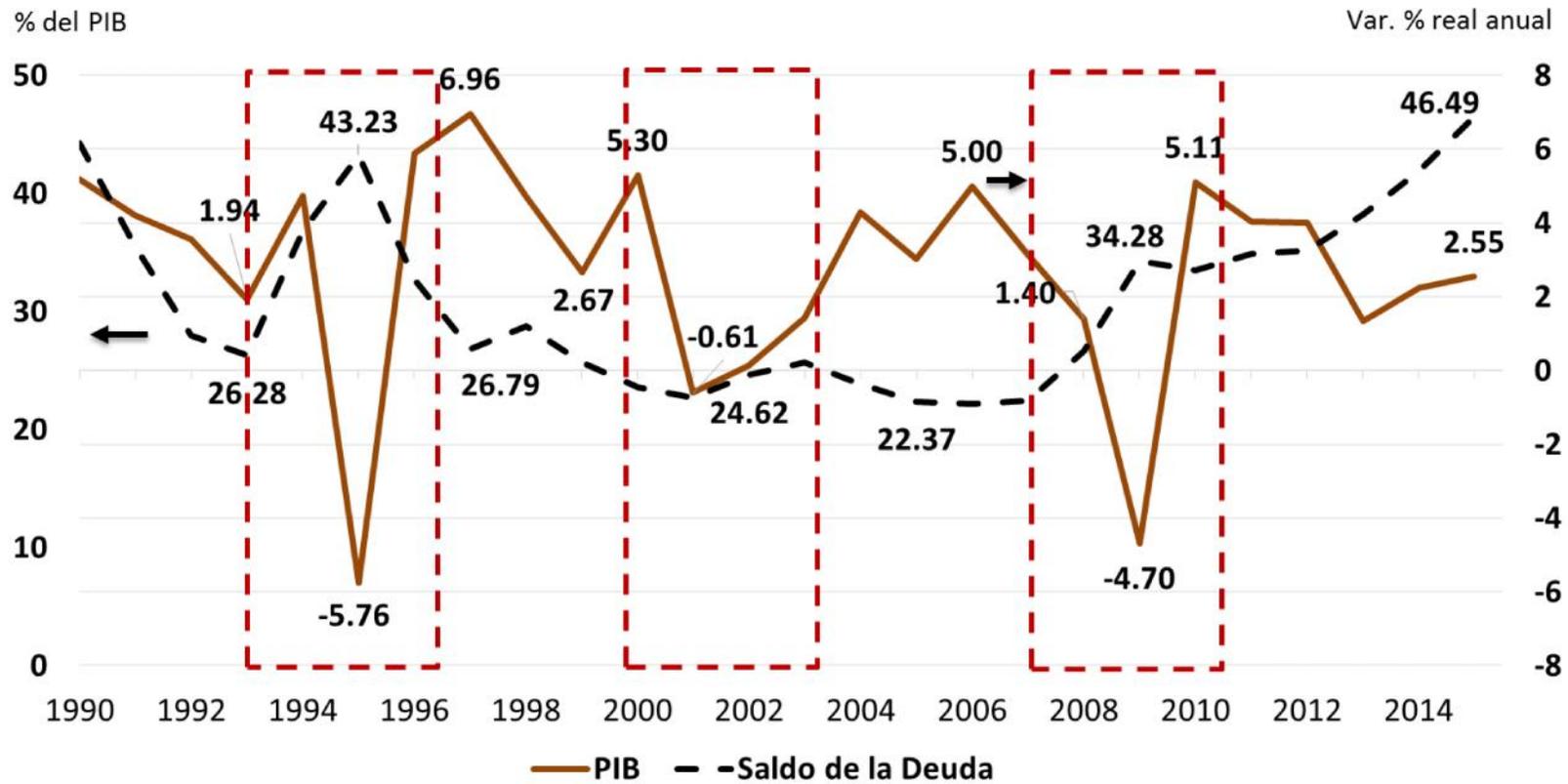
Evolución Reciente

Desde 2014 se han observado desequilibrios que han reavivado la incertidumbre y la volatilidad de los mercados, como la debilidad del crecimiento de economías avanzadas, la caída en economías emergentes que han resentido un ajuste brusco en los precios de las principales materias primas y la incertidumbre por el proceso de regulación de la política monetaria de los Estados Unidos, así como la apreciación del dólar y presiones deflacionarias.

Bajo este escenario se ha observado que no es suficiente utilizar los márgenes de maniobra que ofrecen los incrementos en los ingresos presupuestales y los ajustes en las erogaciones gubernamentales, dado que el impacto en las finanzas públicas por la disminución del precio del petróleo entre 2014 y 2015, pone sobre la mesa una propuesta contra-cíclica apoyada, entre otros con apalancamientos financieros.

Deuda del Sector Público y Crecimiento del PIB 1990 - 2015

Deuda del Sector Público Federal y Crecimiento del Producto Interno Bruto, 1990-2015



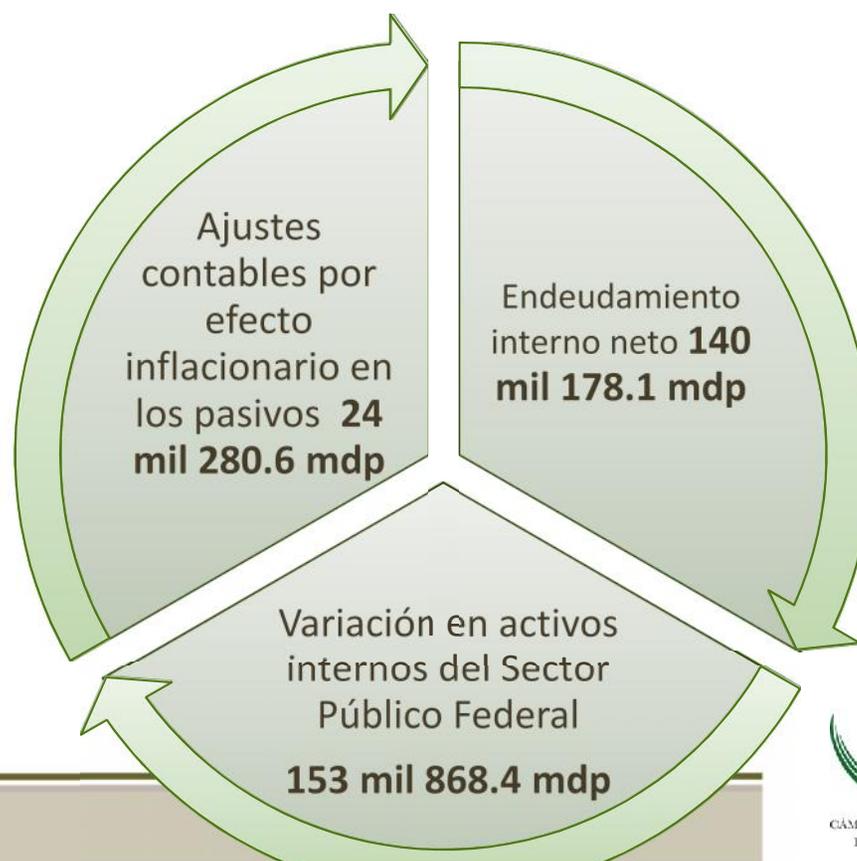
Fuente: Elaborado por el CEFP con datos del INEGI y la SHCP.

Según la autoridad Hacendaria, en el Plan Anual de Financiamiento 2016, la política de deuda pública se orienta a cubrir necesidades de financiamiento del Gobierno Federal con bajos costos, plazos largos y reducido nivel de riesgo, conservando la diversidad del acceso al crédito en diferentes mercados y promoviendo el desarrollo de mercados líquidos y profundos.

Deuda Neta del Sector Público Federal, Primer Trimestre de 2016

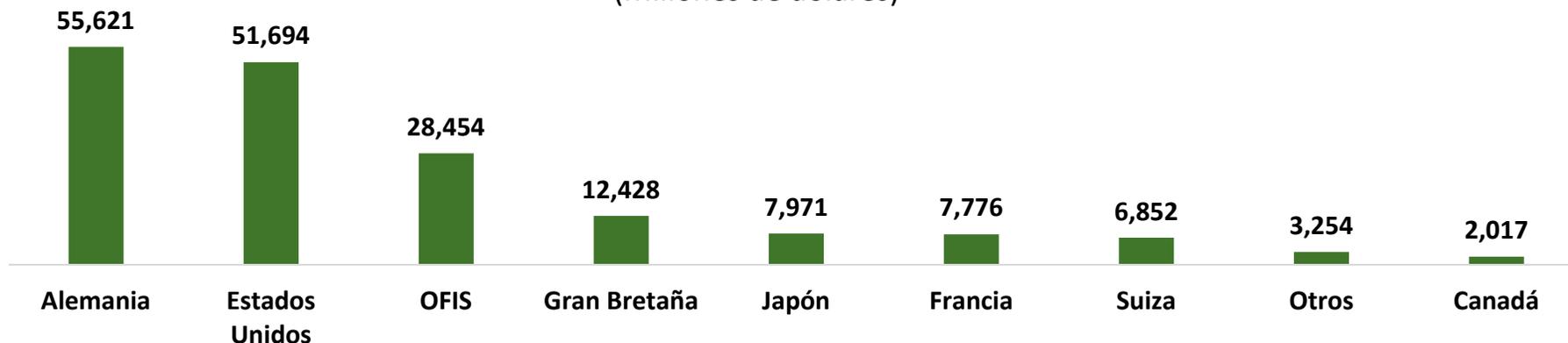
Al cierre del primer trimestre de 2016, el saldo de la **Deuda Neta del Sector Público Federal** ascendió a **8 billones 416 mil 989.3 mdp**, equivalente al 45.6 por ciento del PIB.

El saldo de la **deuda interna neta** del Sector Público Federal se ubicó en **5 billones 390 mil 447.4 mdp** (29.2% del PIB), cifra asociada a:



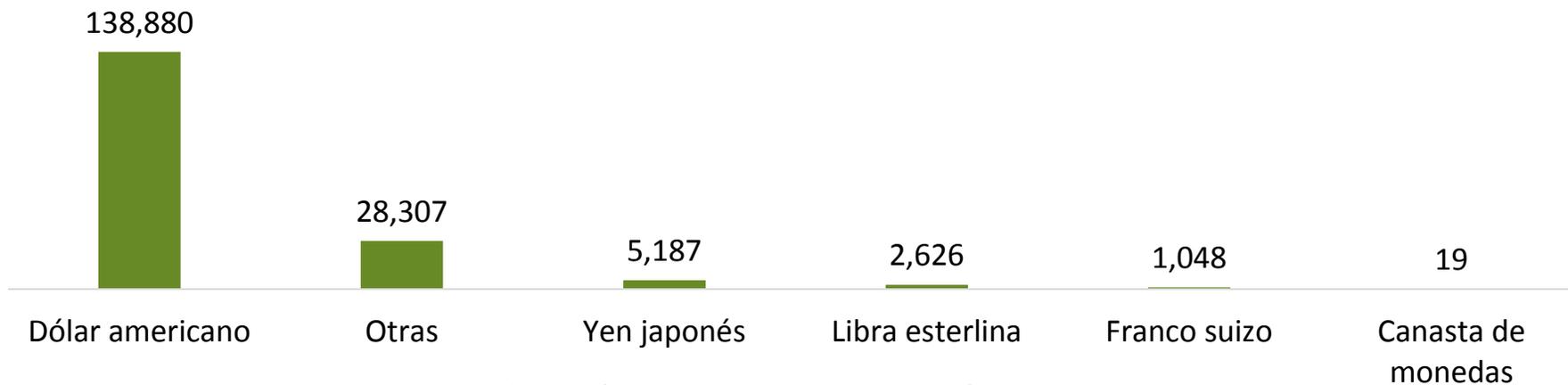
Deuda Externa del Sector Público Federal, 2016/marzo

Saldos de la Deuda Pública Externa por País, 2016/marzo (Millones de dólares)



Fuente: Elaborado por el CEFP con datos de Estadísticas Oportunas de Finanzas Pública, SHCP, 2016.

Saldos de la Deuda Pública Externa por Moneda, 2016/marzo (Millones de dólares)



Fuente: Elaborado por el CEFP con datos de Estadísticas Oportunas de Finanzas Pública, SHCP, 2016.

Deuda Neta del Gobierno Federal, 2016

A marzo de 2016, el Saldo de la Deuda Neta del Gobierno Federal ascendió a 6 billones 317 mil 160.5 mdp, (34.3% del PIB).

Deuda interna

Deuda externa

26% del PIB

8.3% del PIB

75.9% del total

24.1% del total

4 billones 797mil 538 mdp

1 billón 519 mil 622.5 mdd

Requerimientos Financieros del Sector Público

Los **Requerimientos Financieros del Sector Público (RFSP)** miden las necesidades de financiamiento de la actividad pública, ya sea por gasto directo, pago de intereses, amortizaciones de deuda, u otras.

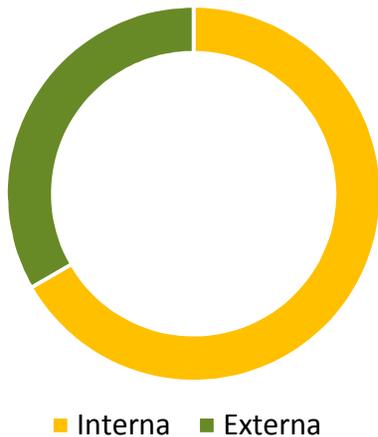
Éste es el indicador más amplio para evaluar las obligaciones financieras del sector público derivadas de las transacciones que realiza y se integran por:

- El balance tradicional;
- Los requerimientos financieros de los proyectos de infraestructura productiva de largo plazo (PIDIREGAS), del IPAB y del Fondo Nacional de Infraestructura (FONADIN);
- Las adecuaciones a los registros presupuestales;
- El programa de apoyo a deudores de la banca y la banca de desarrollo y fondos de fomento.

La **Deuda Ampliada o Saldos Históricos de los Requerimientos Financieros del Sector Público Presupuestario (SHRFSP)** agrupan a la deuda pública presupuestaria y a la deuda pública no presupuestaria.

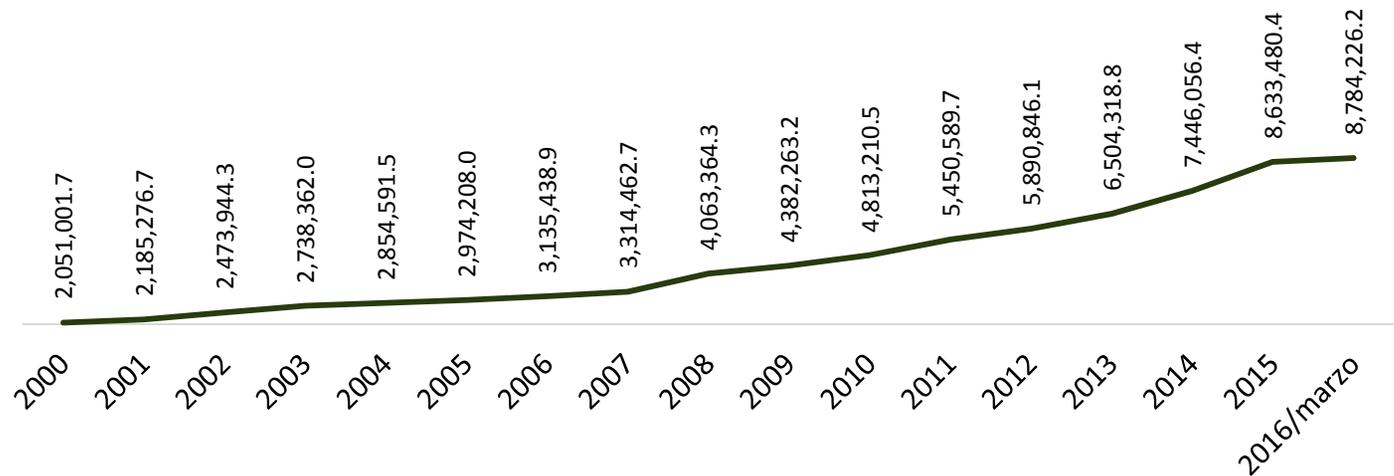
Evolución del Saldo Histórico de los Requerimientos Financieros del Sector Público (SHRFSP)

SHRSFP por origen,
Primer Trimestre de 2016



Fuente: Elaborado por el CEFP con datos de SHCP, abril de 2016.

SHRFSP, 2000-2016/marzo
(millones de pesos)



Fuente: Elaborado por el CEFP con datos del Anexo I de Deuda Pública, Informes sobre la Situación Económica, las Finanzas Públicas y la Deuda Pública Primer Trimestre de 2016, SHCP, abril de 2016.

Evolución de los Requerimientos Financieros del Sector Público

Requerimientos Financieros del Sector Público, 2009-2021

(Porcentajes del PIB)

Periodo	Saldo Histórico de los RFSP	RFSP
2009	36.2	4.9
2010	36.2	3.9
2011	37.5	3.4
2012	37.7	3.8
2013	40.4	3.7
2014	43.4	4.6
2015*	46.9	4.1
2016	47.8	3.5
2017	47.8	3.0
2018	47.4	2.5
2019	47.0	2.5
2020	46.6	2.5
2021	46.3	2.5

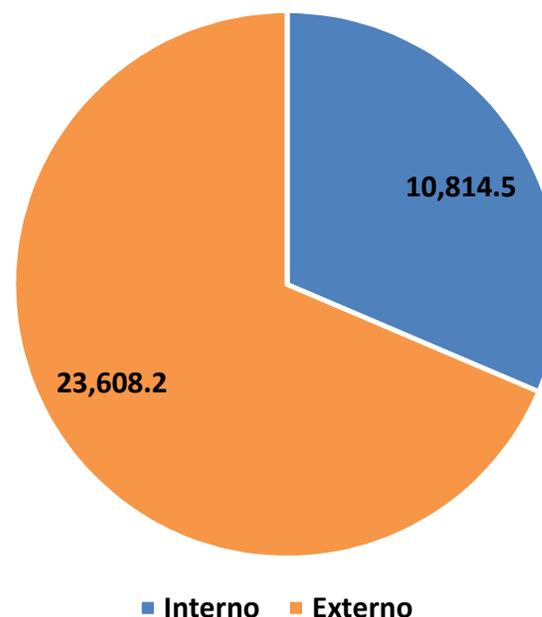
* Para 2015 estimado de cierre, a partir de esta fecha cifras proyectadas por la SHCP.

Fuente: Elaborado por el CEFP con información de la SHCP.

Costo Financiero de la Deuda Interna

- Durante el primer trimestre de 2016, el Gobierno Federal realizó erogaciones por concepto de costo financiero neto total de su deuda por 32 mil 569.9 millones de pesos (Ramo 24).
- Esta cifra comprende erogaciones por 10 mil 814.5 millones de pesos para el pago de intereses y gastos asociados a la deuda interna; así como, erogaciones por un monto de 1 mil 317.8 millones de dólares para cubrir el pago por concepto de intereses, comisiones y gastos asociados a la deuda externa.

Costo Neto de la Deuda del Gobierno Federal, 2016/marzo (millones de pesos)



Fuente: Elaborado por el CEFP con datos del Anexo I de Deuda Pública, Informes sobre la Situación Económica, las Finanzas Públicas y la Deuda Pública Primer Trimestre de 2016, SHCP, abril de 2016.

1. Marco legal

2. Deuda del Gobierno Federal

3. Deuda local (Estatal)

4. Consideraciones Finales

Deuda de los Estados y Municipios

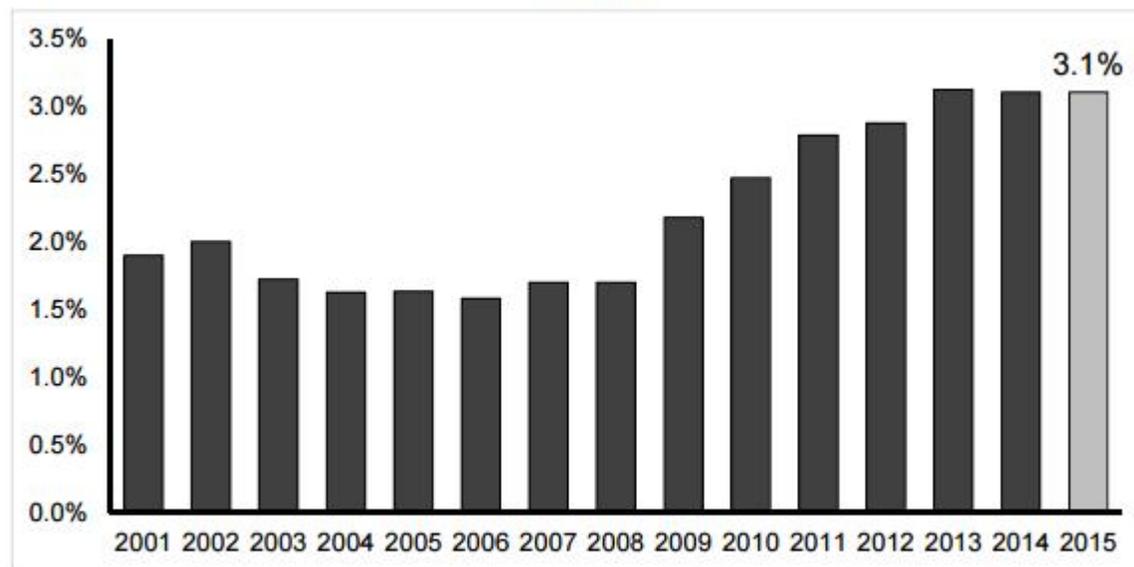
- La deuda pública de Entidades Federativas y Municipios ha mostrado un crecimiento importante durante los últimos años.
- Es a partir de la crisis económica internacional de 2008-2009, cuando los ingresos nacionales y estatales se ven afectados, que las Entidades se ven en la necesidad de recurrir al endeudamiento para hacer frente a sus necesidades de gasto e inversión pública.
- De 2008 a 2012, esta deuda se duplicó en términos nominales.

Saldo de las Obligaciones de las Entidades Federativas

Obligaciones Subnacionales como Proporción del PIB

(Porcentaje)

- El saldo de la deuda de las entidades federativas y los municipios permaneció constante entre 2001 y 2008. A partir de 2009 y hasta el 2012, la deuda subnacional como proporción del PIB se incrementó casi un punto porcentual del PIB.



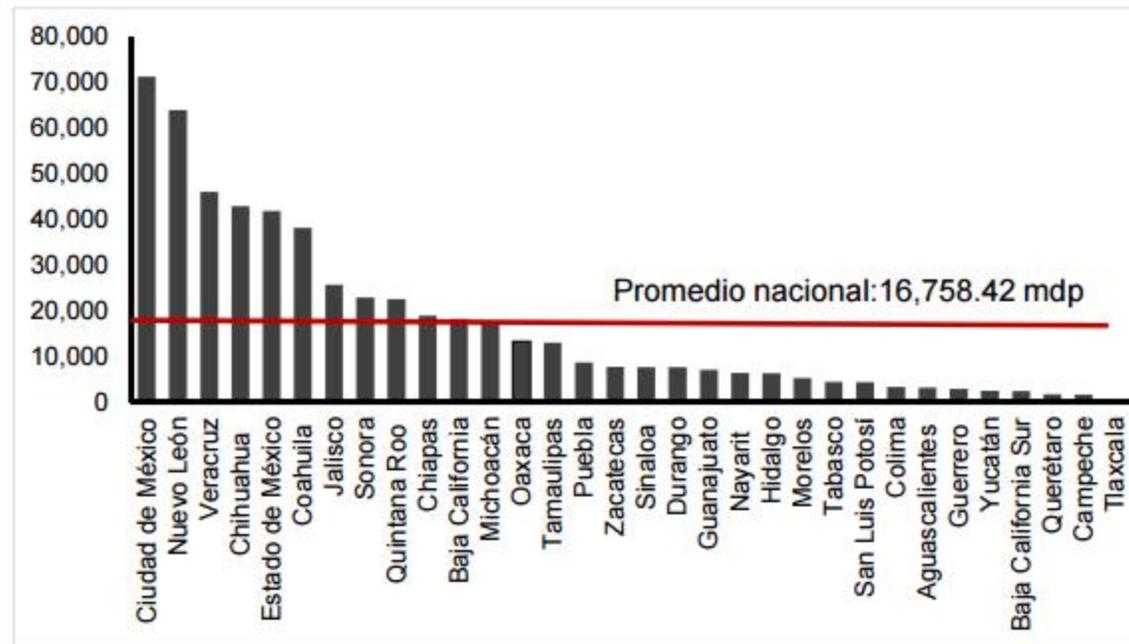
Fuente: Elaborado por el CEFP con datos de la SHCP.

Evolución y magnitud

- El promedio nacional de la deuda estatal, municipal y de los organismos de las entidades es de 16,758.4 mdp.
- La entidad federativa más endeudada es la Ciudad de México con más de 71,000 mdp, valor que representa más de tres veces el promedio nacional de deuda por estado, y que en parte se podría explicar por ser la Ciudad de México la economía local más grande del país.

Saldo de la Deuda Subnacional por Entidad Federativa, 2015

(Millones de pesos)

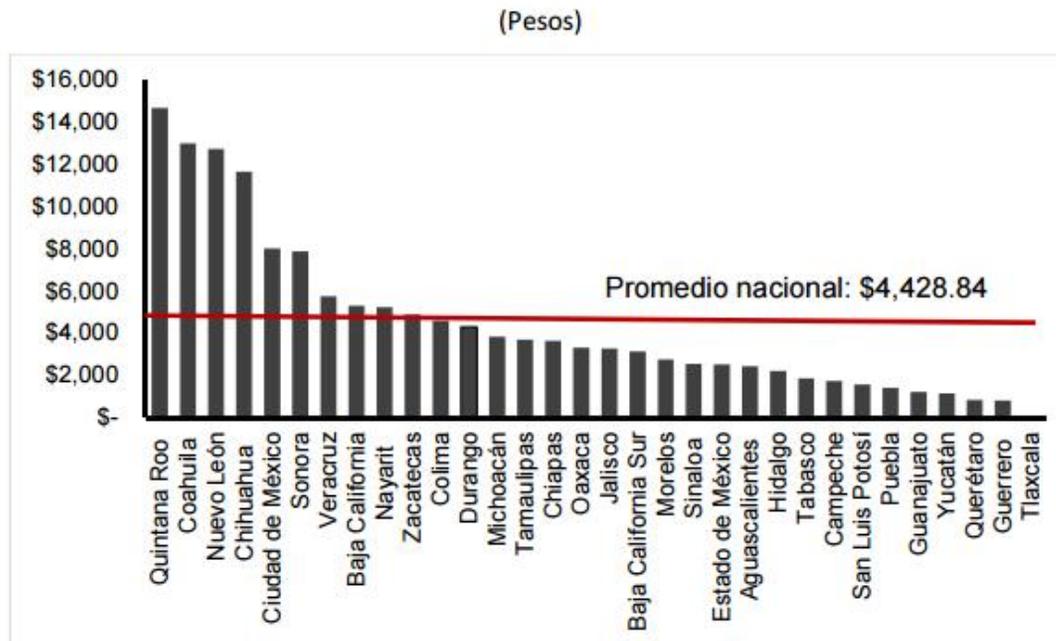


Fuente: Elaborado por el CEFP con datos de la SHCP.

Evolución y magnitud

Obligaciones subnacionales per cápita por entidad federativa, 2015

- El **promedio nacional** de deuda por habitante de cada entidad federativa es de \$4,428.9 pesos.
- Las entidades federativas más endeudadas en términos per cápita: Quintana Roo (\$14,669.5 pesos), Coahuila (\$12,991.8 pesos), Nuevo León (\$12,731.8 pesos), Chihuahua (\$11,641.2 pesos) y la Ciudad de México (\$8,009.7 pesos).



Fuente: Elaborado por el CEFP con datos de la SHCP.

Evolución y magnitud

Deuda respecto a las participaciones federales

El promedio de deuda respecto a las Participaciones Federales por entidad federativa es de 81.3%;

Deuda respecto al ingreso total

El promedio de deuda como proporción de sus ingresos totales es 30%

Deuda y actividad económica (PIBE)

El promedio de deuda como proporción del PIB es de 3.2%

Afectación de las participaciones federales

El promedio nacional de afectación es de 61.1%

1. Marco Legal

2. Deuda del Gobierno Federal

3. Deuda local (Estatal)

4. Consideraciones Finales

Consideraciones Finales

- La contratación de deuda ha sido la segunda fuente de financiamiento más importante del Gobierno Federal y la principal fuente de financiamiento del déficit público.
- Desde 2000 hasta 2015, la política de deuda se ha enfocado al correcto manejo de los pasivos públicos, por lo que la contratación de deuda se ha orientado a cubrir primordialmente las necesidades de financiamiento federal y a mantener de forma permanente el acceso a diferentes fuentes de crédito a largo plazo, menores costos y bajos niveles de riesgo.
- El aumento del endeudamiento subnacional en los últimos años, de 0.6% del PIB en 1994 a más del 3.0% del PIB al cierre del 2015, en opinión de los analistas, no pone en riesgo inminente las finanzas públicas a nivel nacional; sin embargo, podría, de continuar con la dinámica de los años recientes, sí comprometer su estabilidad; en el caso de la deuda subnacional es previsible que las entidades con mayor carga de deuda pudieran generar un gasto elevado en el costo del financiamiento para los gobiernos estatales y municipales.
- Con la implementación de la Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y los Municipios se prevé primero un efecto estabilizador en el ritmo y montos de endeudamiento, para luego ir disminuyendo.



www.cefp.gob.mx

