

NOTA INFORMATIVA

notacefp / 053 / 2011
13 de septiembre de 2011

El Déficit y la Deuda Pública propuestos para 2012

Para evaluar la propuesta del Paquete Económico 2012 en materia de ingresos y egresos se debe analizar inicialmente, el Balance Público.¹ De acuerdo con el proyecto, para el siguiente año se tendrá nuevamente un déficit público. Este indicador -sin incluir la inversión de Pemex- pasará de 0.5% del Producto Interno Bruto (PIB) en 2011 a **0.2% para 2012**. Esto es, de **70 mil 176 millones de pesos para 2011 a 36 mil 689.5 millones de pesos (mdp) en 2012, cifra inferior en 33 mil 486.5 millones de pesos respecto a lo aprobado para 2011**. Es importante subrayar que, el dato relevante para evaluar el estado que guarda el balance público es el que incluye la inversión de Pemex. Bajo esta premisa, la **Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) estima que los déficit públicos para 2011 y 2012 sean de 2.5 y 2.2 por ciento del PIB, respectivamente**.

Cabe destacar que el objetivo planteado en los Criterios Generales de Política Económica (CGPE) para 2010, contemplaba lograr el equilibrio presupuestario² en 2012. Sin embargo, en la Iniciativa de Ley de Ingresos de la Federación (ILIF) 2012 se establece que el equilibrio presupuestario se logrará en 2013 y no en 2012 como se había planteado.³ Vale la pena señalar que en los CGPE 2012 no se prevén componentes cíclicos ni estructurales en su estimación como sí se hizo para 2010, pese a las condiciones internacionales sobre una posible recesión mundial, lo que implica mayor rigidez en la política fiscal propuesta para 2012.

Por lo que respecta al techo de endeudamiento público propuesto por el Ejecutivo, en la iniciativa de Ley de Ingresos para 2012 se propone:

a) Un monto de endeudamiento neto interno hasta por 395 mil millones de pesos, cifra superior en 20 mil millones de pesos a lo aprobado en 2011.

¹ El Balance Público es el resultado que se obtiene de comparar los ingresos y los gastos totales del Sector Público Presupuestario, más el saldo del Balance Público No Presupuestario. En general, resulta de sumar el Balance Presupuestario y el Balance de las entidades de control presupuestario indirecto.

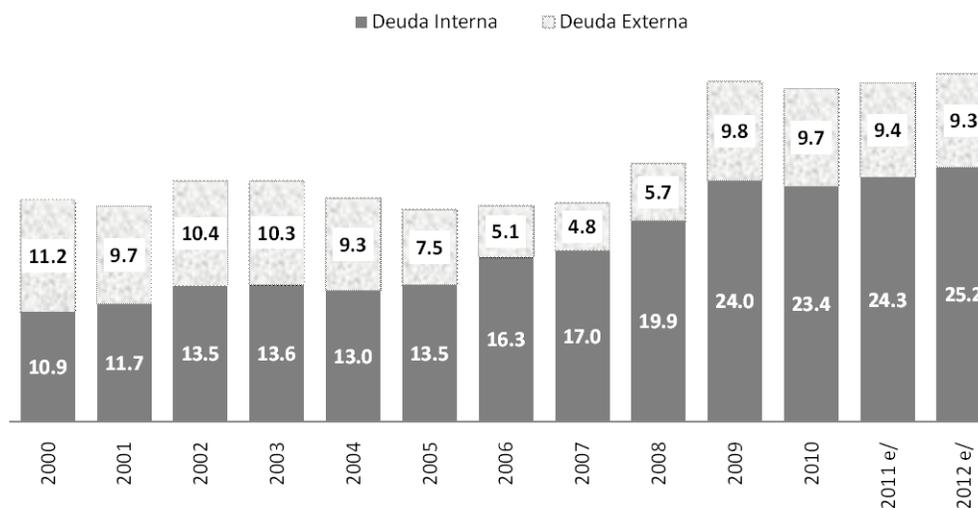
² El Ejecutivo Federal estableció en 2010, varias estrategias para hacer frente a la caída de los ingresos presupuestarios de 2009, entre ellas por primera vez se haría uso de la cláusula de excepción incorporada en el artículo 17 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria que menciona que, debido a las condiciones económicas y sociales que priven el país, las Iniciativas de Ley de Ingreso y de Presupuesto de Egresos podrán prever un déficit presupuestario. En este sentido, la ley prevé que el déficit debe justificarse y se debe determinar el número de ejercicios fiscales y las acciones requeridas para que dicho déficit sea eliminado y se restablezca el equilibrio presupuestario. Para mayor detalle ver CEFP (2010), disponible en: <http://www.cefp.gob.mx/notas/2009/notacefp0642009.pdf>

³ Para 2010 la SHCP estimó un déficit de 2.5% y de 2.3% para 2011 con respecto al PIB; sin embargo, los datos observados fueron mayores a su cálculo; es decir, el déficit fue de 2.8% y 2.5%, respectivamente para cada año.

b) Un endeudamiento externo neto del sector público de hasta 7 mil millones de dólares, (85 mil 400 millones de pesos),⁴ cifra superior en 2 mil millones de dólares (o bien 25 mil 900 millones de pesos) respecto a lo aprobado en 2011.

Dado lo anterior, y si se cumplieran las estimaciones de la SHCP, para el cierre de 2011, la deuda pública alcanzaría un monto de 4.7 billones de pesos (33.6% del PIB)⁵ y para 2012 de 5.2 billones de pesos (34.6% del PIB).

Gráfica 1
Evolución de la Deuda Bruta del Sector Público
(Cifras como porcentaje del PIB)



e/ Cifras estimadas por el Centro de Estudios de las Finanzas Públicas con base en la Iniciativa de Ley de Ingresos para el ejercicio fiscal 2012.
Fuente: Elaborado con base en datos de la Cuenta de la Hacienda Pública 2000-2010 y la Iniciativa de Ley de Ingresos para el ejercicio fiscal 2012.

Del mismo modo, en la ILIF 2012 se contempla un **endeudamiento neto para el Distrito Federal de 5 mil millones de pesos** para financiar el Presupuesto de Egresos del Distrito Federal del Ejercicio Fiscal 2012, cifra superior en mil millones de pesos a lo aprobado por el Congreso para 2011.

Para 2012, la SHCP propone que el **costo financiero de la deuda del sector público⁶ ascienda a 322 mil 195.8 mdp (2.1% del PIB)**, cifra superior en 30 mil 059.1 mdp con un crecimiento real de 6.6% respecto a la cifra de cierre para 2011. A pesar de que el costo financiero mantiene una tendencia de relativa estabilidad, su peso es significativo si se compara con algunas variables de las finanzas públicas propuestas por el Ejecutivo para 2012. Por ejemplo, el costo financiero representa el 57.8% de la recaudación estimada del Impuesto al Valor Agregado (IVA) y el 43.3%

⁴ Se consideró el tipo de cambio para 2012 que aparece en los Criterios Generales de Política Económica 2012 (CGPE 2012).

⁵ De acuerdo con lo aprobado en la Ley de Ingresos de la Federación para el ejercicio fiscal 2011, el monto autorizado de endeudamiento neto interno ascendió a 375 mil millones de pesos, en tanto que el endeudamiento externo neto autorizado fue de 5 mil millones de pesos. Para realizar el cálculo se tomó el PIB estimado por la SHCP contenido en los Criterios Generales de Política Económica 2012.

⁶ El costo financiero se refiere a los intereses, comisiones y gastos de la deuda pública, así como las erogaciones para saneamiento financiero y de apoyo a ahorradores y deudores de la banca.

de la recaudación del Impuesto Sobre la Renta (ISR). Asimismo, **equivale al 132% del presupuesto propuesto a la Secretaría de Educación Pública, casi tres veces el presupuesto de la Secretaría de Salud y casi ocho veces el presupuesto de la Secretaría de Seguridad Pública.**

Por otra parte, la SHCP prevé disminuir gradualmente los **requerimientos financieros, de 2.6 por ciento del PIB en 2012 a 2.0 por ciento del PIB en 2017**; estos requerimientos del sector público (RFSP), muestran un indicador más amplio del balance público tradicional que mide las necesidades de financiamiento que enfrenta el sector público para alcanzar sus objetivos de política.

La SHCP estima que para el cierre de 2012 **el Saldo Histórico de los Requerimientos Financieros del Sector Público (SHRFSP)⁷ o deuda ampliada se ubique en 36.4 por ciento del PIB, 0.2 puntos por debajo de lo estimado para el cierre de 2011 (36.6 por ciento del PIB)**. Al igual que los requerimientos financieros se pretende que el SHRFSP disminuya a 34.6 por ciento del PIB en 2017.

A pesar de que el endeudamiento público estimado para 2011 se encuentra en niveles inferiores respecto a otros países, como por ejemplo Estados Unidos (101.1%), Grecia (157%) o Italia (129%) ambos porcentajes respecto a su PIB,⁸ es importante señalar que para el periodo 2008 - 2010, la deuda bruta del sector público creció en términos reales a una tasa promedio anual de 12.9%, que contrasta con el decrecimiento de la economía mexicana, que fue de -0.5% en términos reales para ese mismo periodo. Con respecto al PIB, la deuda pasó de 22.1% en 2000 a 33.1% para 2010, incremento de 11 puntos porcentuales. Destaca la deuda bruta interna que pasó de 10.9% en 2000 a 23.4% en 2010 (aumento de 12.5 puntos porcentuales), mientras que el componente externo disminuyó 1.5 puntos porcentuales.

Algunas de las razones que explican este incremento son:

En 2008, en el país existieron mayores necesidades de financiamiento para hacer frente a la crisis financiera internacional; asimismo en ese año, se llevó a cabo la implementación de la nueva Ley del ISSSTE.⁹ De esta manera, el Gobierno Federal reconoció pasivos laborales equivalentes al 1.8% del PIB más 0.6% del PIB por concepto de costos de transición, dando como resultado el 2.4% del PIB.¹⁰ Del mismo modo, el Ejecutivo Federal reconoció ese año el pasivo de los Proyectos de Infraestructura Productiva de Largo Plazo de Petróleos Mexicanos (PIDIREGAS-PEMEX) como deuda pública, mismo que se encontraba dentro de los Requerimientos Financieros del Sector

⁷ Este saldo agrupa la deuda pública neta presupuestaria y la deuda pública no presupuestaria; ésta última integrada por los pasivos netos del Instituto de Protección al Ahorro Bancario (IPAB), del Fondo Nacional de Infraestructura (FONADIN), los asociados a los proyectos de inversión pública financiada por el sector público (Pidiregas); así como por los Programas de Apoyo a Deudores, y por la pérdida esperada de la banca de desarrollo y de los fondos de fomento.

⁸ Cifras estimadas para el cierre de 2011, elaboradas por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE). OECD Economic Outlook No. 89, Mayo 2011.

⁹ Al establecer un sistema de pensiones de capitalización individual, la implementación de la nueva Ley del ISSSTE implicó el reconocimiento por parte del Gobierno Federal del pasivo laboral devengado por los trabajadores activos al servicio del Estado hasta antes de la entrada en vigor de la misma. De esta manera, la emisión de los bonos de reconocimiento se ve reflejado en los saldos de la deuda del Gobierno Federal.

¹⁰ Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), "Informes sobre la Situación Económica, las Finanzas Públicas y la Deuda Pública al cuarto trimestre de 2008".

Público (RFSP).¹¹ Por consiguiente, mediante una reforma a la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria¹² se estableció que la inversión de PEMEX se excluyera de la meta del balance presupuestario; ambas disposiciones aplicables a partir de 2009.

Para 2009, el incremento estuvo determinado en primer lugar, por mayores necesidades de financiamiento para hacer frente a la caída de los ingresos tributarios (-10.4% real) como consecuencia del desplome de la actividad económica del país (-6.1% real), en cuyo contexto estuvo presente la alta volatilidad en los mercados financieros internacionales derivada de la crisis financiera.

En segundo lugar, el reconocimiento del pasivo PIDIREGAS-PEMEX como deuda directa ascendió a 895 mil 992.6 mdp (7.6% del PIB). De este monto, 118 mil 557.7 mdp correspondieron a créditos internos y 777 mil 434.9 millones de pesos a financiamientos externos.¹³

Por último, es necesario destacar que, en la medición actual de la deuda, **existe un riesgo permanente sobre el pasivo contingente de pensiones** que tiene el Sector Público. De acuerdo con cálculos de la propia SHCP presentados en los CGPE 2012, el pasivo contingente por pensiones para 2010 representó el 60.5% del PIB.

Fuentes de información

Cámara de Diputados, Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria.
Centro de Estudios de las Finanzas Públicas (CEFP), Algunos aspectos sobre deuda y costo financiero para 2009, boletín bolcefp/163/2008. Noviembre 24, 2008.
Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), Criterios Generales de Política Económica para 2012.
SHCP, Iniciativa de Ley de Ingresos para el ejercicio fiscal 2012.
SHCP, Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal 2012.
SHCP, Política de Deuda. Cuenta de la Hacienda Pública 2009, p. 127
SHCP, Informes sobre la Situación Económica, las Finanzas Públicas y la Deuda Pública al cuarto trimestre de 2008.
Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE). OECD Economic Outlook No. 89, Mayo 2011.

Centro de Estudios de las Finanzas Públicas
Director General: Mtro. Luis Antonio Ramírez Pineda
Director de área: Mtro. Edgar Díaz Garcilazo
Elaboró: Mtra. Sandra Oralia Maya Hernández.

¹¹ Centro de Estudios de las Finanzas Públicas (CEFP), "Algunos aspectos sobre deuda y costo financiero para 2009", boletín bolcefp/163/2008. Noviembre 24, 2008.

¹² El artículo 17 penúltimo párrafo de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria señala que la inversión de PEMEX no se considerará para evaluar la meta del balance fiscal.

¹³ SHCP, Política de Deuda. Cuenta de la Hacienda Pública 2009, p. 127.