



Nota Informativa

24 de Octubre de 2019

Gasto de Inversión en el PPEF 2020

Presentación

El pasado 8 de septiembre la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) entregó a la H. Cámara de Diputados el Paquete Económico para el ejercicio fiscal 2020 para su discusión y eventual aprobación.

En este contexto y con cifras del Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación (PPEF) 2020 se elaboró esta nota con la intención de dar a conocer a los legisladores y legisladoras la propuesta del Ejecutivo Federal en materia de “inversión”, en aras de contribuir con información al proceso de análisis del Paquete Económico 2020 y la posterior aprobación del Presupuesto de Egresos de la Federación del próximo ejercicio fiscal.

En la nota se analiza el presupuesto desde la Clasificación Económica del Gasto Programable, la cual ordena los recursos conforme a su naturaleza y objeto de gasto, por lo que los recursos son distribuidos en dos tipos de gasto: “Corriente” y “de Capital o de Inversión”.

La SHCP define como “Gasto de Capital” “a las erogaciones que incrementan el patrimonio público e incluye el gasto de inversión que realizan las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal (APF)”¹.

En México, la inversión pública tiene una importancia secundaria en la promoción del crecimiento y el desarrollo económico, toda vez que el modelo de política económica de los últimos años ha delegado a la inversión privada la tarea relevante en ese proceso.

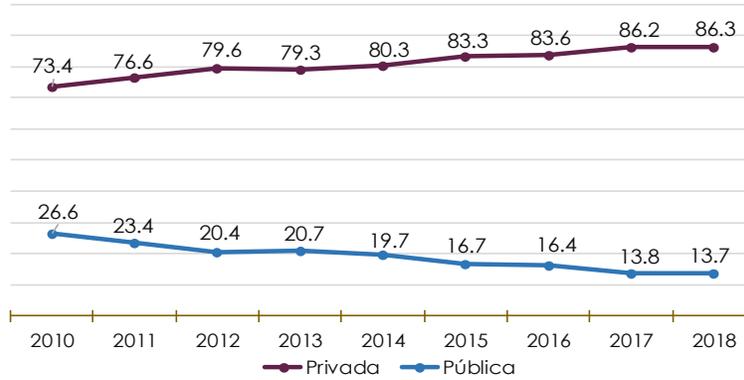
Formación Bruta de Capital

Un indicador que permite observar que la promoción del crecimiento económico se delegó a la inversión privada es la evolución que ha tenido la Formación Bruta de Capital Fijo FBKF, en México; su estructura porcentual señala que la participación de la inversión pública en ella es moderada, en cambio la inversión privada concentra la parte importante de sus montos.

En la Grafica 1 se observa que la participación de la inversión privada en la FBKF ha crecido de manera gradual, en los últimos 8 años, al pasar de 73.4 a 86.3 por ciento; y, en dirección opuesta, la inversión pública pasó de 26.6 a 13.7 por ciento en el mismo periodo lo que implicó una reducción de 12.9 puntos porcentuales.

¹ Fuente: SHCP

Gráfica 1
Estructura Porcentual, Formación Bruta de Capital Fijo
(Porcentajes)



Fuente: Elaborado por el CEFP con información del INEGI, Sistema de Cuentas Nacionales de México.

Comparativo del Gasto de Inversión entre el PEF aprobado 2019 y la propuesta del ejecutivo en el PPEF 2020

En la propuesta del ejecutivo en el PPEF 2020 se asigna un Gasto de Inversión de 759 mil 868.2 mdp, que representa 12.5 por ciento del Gasto Neto total y 17.3 por ciento del Gasto Programable y que resultaría mayor en 44 mil 239.3 mdp respecto al monto aprobado en el PEF 2019, es decir un aumento de 2.5 por ciento real.

El Gasto de Capital o de Inversión está conformado por tres componentes: la "Inversión Física", los Subsidios de capital y Otros de Inversión. El primero es el de mayor relevancia, pues a ella se destina 85.1 por ciento del total de este Gasto.

Sin embargo, la Inversión física sufriría una disminución para 2020 de 5.0 por ciento real, en relación a 2019, de aprobarse la propuesta del Ejecutivo, y que significaría 10 mil 603.9 mdp menos; mientras que los Subsidios de capital registrarían una baja de 26.9 por ciento. Así, los Otros [gastos] de Inversión

serían el componente que explicaría el crecimiento del Gasto de Capital, con un aumento de 62 mil 241.2 mdp.

Cuadro 1

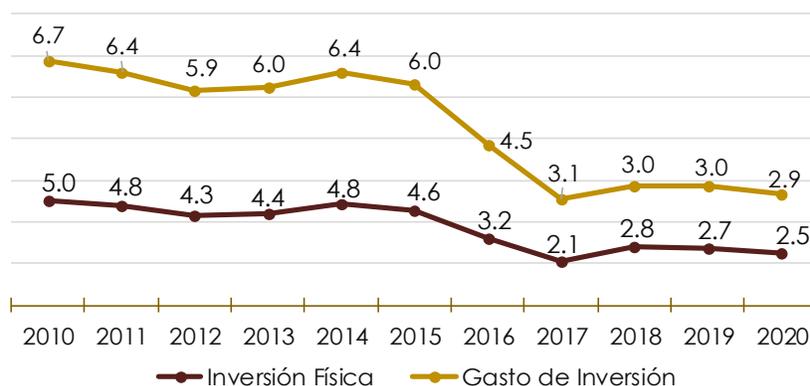
Gasto de Inversión en Clasificación Económica, PEF 2019 y PPEF 2020
(Millones de pesos)

Concepto	PEF 2019	PPEF 2020	Variación	
			Absoluta	Real %
Gasto de Inversión	715,628.9	759,868.2	44,239.3	2.5
Inversión Física	657,408.9	646,805.1	-10,603.9	-5.0
Subsidios	30,462.7	23,064.7	-7,398.0	-26.9
Otros de Inversión	27,757.3	89,998.4	62,241.2	213.1

Fuente: Elaborado por el CEFP con información de las SHCP, PEF 2019 y PPEF 2020.

Sin duda, la Inversión Física marca la trayectoria del Gasto de Capital, según puede apreciarse en la Gráfica 2, donde aparecen los valores para ambos en términos del porcentaje del PIB a lo largo de los últimos 10 años.

Gráfica 2
Gasto de Inversión como porcentaje del PIB,
PEF 2010-2020*
(Porcentajes)



*Para 2020 se refiere al Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación.

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

En su evolución se advierte que a partir de 2015 se inicia una contracción del gasto de capital en general y de la inversión física en particular, acentuándose a partir de 2017, lo que implicó que el gasto de inversión se redujera hasta 3.0 puntos porcentuales del PIB para 2019, es decir la mitad

de lo que representaba en 2015, en tanto que la inversión física llegó a 2.7 puntos porcentuales del PIB, desde la proporción de 4.6 que presentaba en el año señalado.

La tendencia se mantendría para 2020, según la propuesta de la SHCP, pues la cifra de gasto en inversión proyectada es la más baja de los últimos años, medida en porcentajes del PIB.

Gasto de Inversión por tipo de Gasto², 2019-2020

Por otro lado, el análisis del gasto de inversión que permite su agrupación en *Gasto destinado a la Obra Pública*, y en *Gasto de Capital diferente al de Obra Pública*, así como en *Otros de Inversión*; indica lo siguiente.

Primeramente, la estructura porcentual del Gasto de Capital identifica como el principal tipo de gasto el que se registra como Gasto de Obra Pública, toda vez que concentra 61.2 por ciento de total de los recursos del Gasto de Inversión; mientras que 38.3 por ciento le corresponden a **Gasto de capital diferente de obra pública** y tan solo 0.5 por ciento a **Otros de inversión**. Conviene señalar que, comparando las estructuras porcentuales de ambos años 2019-2020, se observó que el Gasto de Obra Pública disminuiría su participación porcentual en 7.1 puntos, transfiriendo esta participación al Gasto de capital diferente de obra pública; mientras que **Otros de inversión** mantendría su proporción.

² La clasificación del Gasto de Inversión que aquí se presenta es la empleada en la base de *Datos Abiertos* del portal de *Transparencia Presupuestaria*, la cual identifica por una parte el "Gasto de capital diferente de obra pública", y por otra el "Gasto de obra pública" además del "Gasto de inversión por concepto de recursos otorgados a fideicomisos públicos sin estructura". Disponible en:

www.transparenciapresupuestaria.gob.mx/es/PTP/Datos_Abiertos

• Gasto de Obra Pública

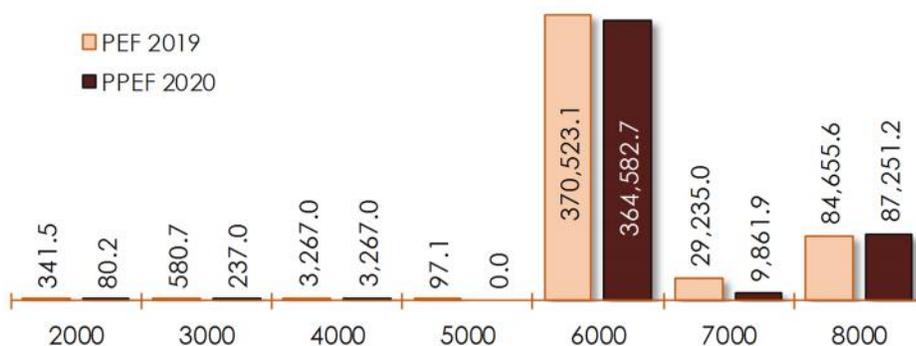
El presupuesto estimado por la SHCP en el PPEF 2020 implicaría una disminución de 8.1 por ciento real, equivalente a un monto de 23 mil 419.9 mdp menos. Esta diferencia entre lo aprobado para 2019 y lo estimado para 2020, impactaría principalmente a los Capítulos 6000 “Inversión pública” y 7000 “Inversión financiera y otras provisiones”.

Para el **Capítulo 7000 “Inversión financiera y otras provisiones”**, la SHCP propone un monto menor al presupuesto aprobado en 2019 de 19 mil 737.1 mdp, identificado en provisiones para erogaciones especiales.

Mientras que para el **Capítulo 6000 “Inversión pública”**, el Ejecutivo estimó recursos inferiores al autorizado en el ejercicio 2019 en 5 mil 940.3 mdp, esta disminución afectaría el mantenimiento y rehabilitación de obras para el abastecimiento de agua, petróleo, gas, electricidad y telecomunicaciones, así como en construcción y mantenimiento en vías de comunicación, entre otras construcciones de ingeniería civil u obra pesada (véase gráfica 3).

Gráfica 3

Gasto de Obra Pública por Capítulo, PEF 2019 - PPEF 2020 (Millones de pesos)



Fuente: Elaborado por el CEFP con información de la SHCP, PEF 2019 y PPEF 2020.

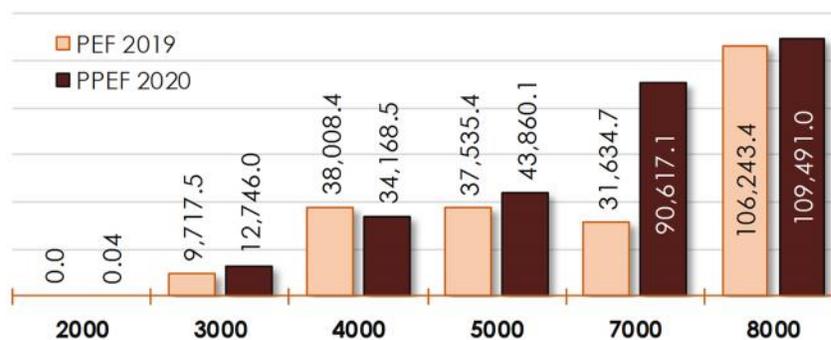
• Gasto de Capital Diferente de Obra Pública

El gasto de capital diferente de obra pública se refiere a todas aquellas erogaciones de equipo médico y de laboratorio, adquisición de equipos y aparatos de comunicaciones; de maquinaria y equipo industrial, así como eléctrico y electrónico. Además, incluye la compra de acciones y valores, y las aportaciones para fideicomisos públicos y subsidios de inversión.

Para este tipo de gasto la SHCP propone 67 mil 743.3 mdp (25.9% real) adicionales al aprobado en 2019. El Capítulo gasto que se beneficiaría con la propuesta del ejecutivo sería el capítulo 7000 “Inversiones financieras y otras provisiones”.

El **Capítulo 7000 “Inversiones financieras y otras provisiones”**, que concentraría 87.1 por ciento del aumento de presupuesto respecto a un año anterior, equivalente a 58 mil 982.4 mdp, esta diferencia se identificaría en la adquisición de acciones y de otros valores.

Gráfica 4
Gasto de capital diferente de obra pública por
Capítulo, PEF 2019 - PPEF 2020
(Millones de pesos)

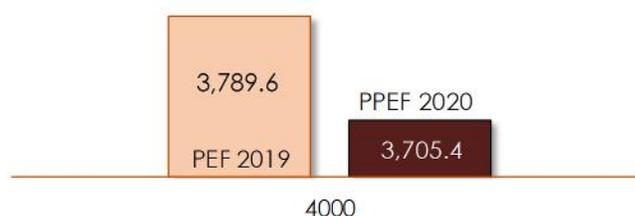


Fuente: Elaborado por el CEFP con información de la SHCP, PEF 2019 y PPEF 2020.

Y finalmente, en **Otros de Inversión** (el cual incluye el gasto de inversión por concepto de recursos otorgados a fideicomisos públicos no considerados

entidad paraestatal, cuyo propósito financiero se limite a la administración y pago, así como gasto de inversión por concepto de gastos indirectos de programas de subsidios), la SHCP propone disminuir el presupuesto en 84.1 mdp, equivalente a -5.6 por ciento real. Este tipo de gasto está compuesto únicamente por el Capítulo 4000 “Transferencias, asignaciones, subsidios y otras ayudas”.

Gráfica 5
Otros de Inversión por Capítulo,
PEF 2019 - PPEF 2020
(Millones de pesos)



Fuente: Elaborado por el CEFP con información de la SHCP, PEF 2019 y PPEF 2020.

Cuadro 2
Gasto de Inversión por Tipo de Gasto, PPEF 2020 - PEF 2019
(Millones de pesos)

Tipo de Gasto / Capítulo	PEF 2019	PPEF 2020	Variación	
			Absoluta	Real %
Gasto de Inversión Total	715,628.9	759,868.2	44,239.3	2.5
Gasto de capital diferente de obra pública	223,139.4	290,882.7	67,743.3	25.9
2000 Materiales y suministros	0.0	0.037	0.037	n.a.
3000 Servicios generales	9,717.5	12,746.0	3,028.5	26.6
4000 Transferencias, asignaciones, subsidios y otras ayudas	38,008.4	34,168.5	-3,840.0	-13.2
5000 Bienes muebles, inmuebles e intangibles	37,535.4	43,860.1	6,324.7	12.8
7000 Inversiones financieras y otras provisiones	31,634.7	90,617.1	58,982.4	176.6
8000 Participaciones y aportaciones	106,243.4	109,491.0	3,247.6	-0.5
Otros de Inversión	3,789.6	3,705.4	-84.1	-5.6
4000 Transferencias, asignaciones, subsidios y otras ayudas	3,789.6	3,705.4	-84.1	-5.6
Gasto de obra pública	488,699.9	465,280.0	-23,419.9	-8.1
2000 Materiales y suministros	341.5	80.2	-261.3	-77.3
3000 Servicios generales	580.7	237.0	-343.7	-60.6
4000 Transferencias, asignaciones, subsidios y otras ayudas	3,267.0	3,267.0	0.0	-3.4
5000 Bienes muebles, inmuebles e intangibles	97.1	0.0	-97.1	-100.0
6000 Inversión pública	370,523.1	364,582.7	-5,940.3	-5.0
7000 Inversiones financieras y otras provisiones	29,235.0	9,861.9	-19,373.1	-67.4
8000 Participaciones y aportaciones	84,655.6	87,251.2	2,595.6	-0.5

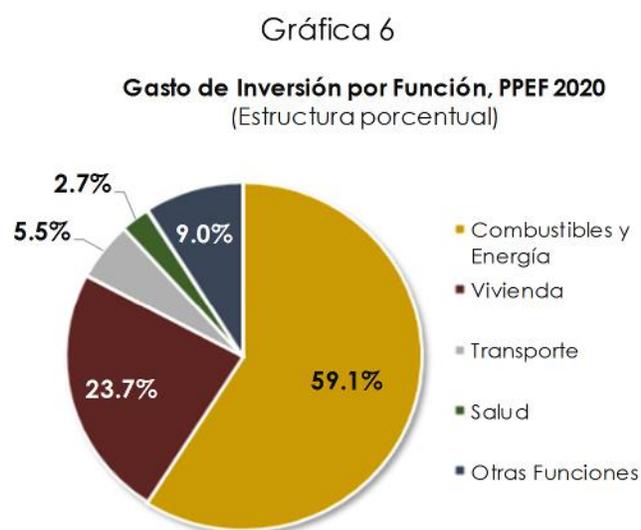
Fuente: Elaborado por el CEFP con información de las SHCP, PEF 2019 y PPEF 2020.

Rescate del sector energético PND-PPEF 2020

De acuerdo con el Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024 (PND) una estrategia importante para la presente administración es el rescate del sector energético, por medio del apoyo a las empresas productivas del Estado (EPE), Petróleos Mexicanos (Pemex) y la Comisión Federal de Electricidad (CFE), con el propósito de que vuelvan a operar como palancas del desarrollo nacional, por lo que señala que es prioritario rehabilitar las refinerías existentes, la construcción de una nueva refinería y la modernización de las instalaciones generadoras de electricidad, propiedad del Estado, particularmente las hidroeléctricas. Dicho documento menciona que ambas empresas recibirán recursos extraordinarios para la modernización de sus respectivas infraestructuras y se revisarán sus cargas fiscales, con lo que se privilegiaría el gasto del sector energético.

En este sentido, la estrategia en infraestructura del PPEF 2020 pretende incentivar los proyectos de inversión que tienen mayor incidencia en los determinantes del crecimiento económico.

Esta afirmación se constata con el análisis funcional-económico del gasto, en el cual la Función (Fn): "Combustibles y Energía" concentra más de la mitad de la inversión (59.1%), seguido de "Vivienda" (23.7%), "Transporte" (5.5%), y "Salud" (2.7%).



Fuente: Elaborado por el CEFP con información de la SHCP, PPEF 2020.

Estas cuatro Fn's concentrarían 91.0 por ciento del gasto de capital propuesto para el ejercicio 2020.

La SHCP sugiere para Pemex un monto de 332 mil 604.4 mdp en gasto de inversión, lo que en su eventual aprobación representaría un incremento de 59 mil 535.2 mdp, (17.6% real). De los cuales 52.2 por ciento se destinarían a inversión física y el resto a otros de inversión.

Entre los Pp's de Pemex que se verían beneficiados con los mayores recursos propuestos por el ejecutivo destacan:

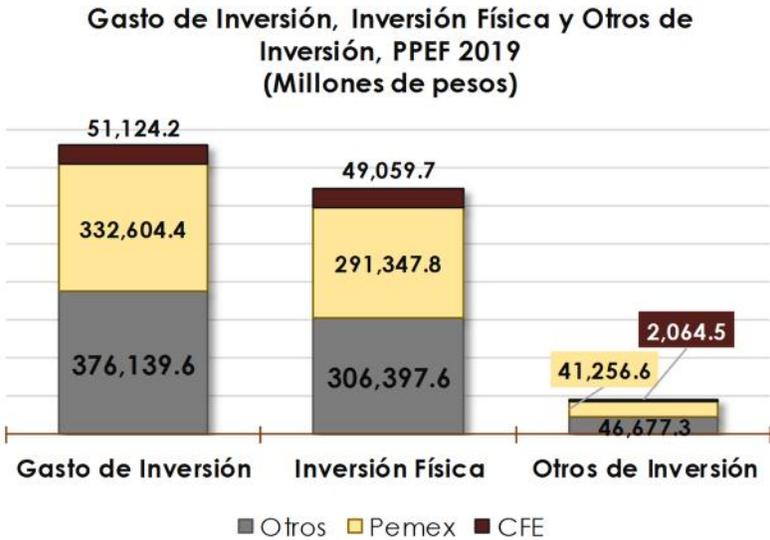
- K002 "Proyectos de infraestructura económica de hidrocarburos", con 269 mil 32.2 mdp
- R005 "Compra de acciones o inversiones diversas para Pemex", con 41 mil 256.6 mdp.

Cabe destacar que en la propuesta del ejecutivo para el PPEF 2020, del gasto de capital total (759 mil 868.2 mdp), 43.8 por ciento correspondería a Pemex y del total de la inversión física, 45.0 por ciento se destinarían para la empresa, lo cual reflejaría la estrategia del Gobierno Federal del rescate de la EPE para su contribución en la economía nacional.

Por otra parte, el monto propuesto en el PPEF 2020 por la SHCP para la CFE contrasta con la estrategia planteada en el PND, toda vez que el gasto de capital sugerido para la empresa disminuiría en 11 mil 351.7 mdp (21% real) respecto al aprobado en 2019, diferencia que se explicaría por el menor presupuesto estimado al Pp K027 "Mantenimiento de Infraestructura" de 17 mil 428.4 mdp (-51.5% real), en contraparte el presupuesto estimado en el PPEF 2020 para el Pp K029 "Programas de adquisiciones" sería superior cinco mil 279.5 mdp con referencia al aprobado este año, y que compensaría el presupuesto sugerido por ejecutivo para la entidad.

Con el monto sugerido para la CFE, la inversión física de esta representaría 96.0 por ciento del gasto de capital total estimado para la empresa y el resto correspondería al concepto de otros de inversión.

Gráfica 7



Fuente: Elaborado por el CEFP con información de la SHCP, PPEF 2020

Consideraciones Finales

En los últimos años el Gobierno Federal ha delegado la tarea de motor del crecimiento económico a la inversión privada, sin embargo, de acuerdo a las cifras, esta no ha sido suficiente para alcanzar un crecimiento significativo.

A pesar de que el Gasto de Inversión planteado en el PPEF 2020 tendría un crecimiento real de 2.5 por ciento real respecto a 2019, la Inversión Física sería menor en 5.0 por ciento real, mientras que la Inversión Financiera tendría una variación positiva, toda vez que incluye 41.3 Mmp para dar

continuidad a la construcción de la nueva refinería de Dos Bocas, Paraíso, Tabasco.

Por lo que sería conveniente replantear la estrategia para poder fortalecer la economía a través de una estructura diferente en el gasto público dando mayor prioridad al impulso de la inversión pública y de esta forma al desarrollo social a través de la creación de empleos.

La inversión pública debe recuperar un papel importante en la formación bruta de capital fijo nacional, para liderar la promoción del crecimiento, mediante la creación de la infraestructura necesaria y suficiente que garantice el desarrollo óptimo del capital humano, y las condiciones de alta competitividad de las empresas.

Fuentes de Información

- Presupuesto de Egresos de la Federación 2019, SHCP, disponible en www.pef.hacienda.gob.mx/es/PEF2019
- Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación 2020, SHCP, disponible en www.ppef.hacienda.gob.mx/es/PPEF2020
- Criterios Generales de Política Económica 2020, SHCP, disponible en www.finanzaspublicas.hacienda.gob.mx/work/models/Finanzas_Publicas/docs/paquete_economico/cgpe/cgpe_2020.pdf
- Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024, disponible en gaceta.diputados.gob.mx/PDF/64/2019/abr/20190430-XVIII-1.pdf
- PIB y cuentas nacionales INEGI, disponible en www.inegi.org.mx/datos/?t=0190



**CÁMARA DE
DIPUTADOS**
LXIV LEGISLATURA

CEFP
Centro de Estudios de las Finanzas Públicas



www.cefp.gob.mx



@CEFP_diputados



Centro de Estudios de las Finanzas Públicas