



BALANCE FISCAL EN MÉXICO DEFINICIÓN Y METODOLOGÍA

CIUDAD DE MÉXICO, ABRIL DE 2017

Índice

Introducción.....	2
Sector Público Federal	4
Presupuesto federal.....	8
Fuentes y usos de recursos del sector público presupuestario	8
La meta para el balance presupuestario.....	10
Otros indicadores fiscales	11
Las clasificaciones de ingresos y gastos del presupuesto federal en México.....	13
Requerimientos Financieros del Sector Público	17
Marco conceptual: saldos, transacciones y otros flujos económicos.....	18
Pasivos y activos financieros.....	20
Contingencias y provisiones.....	21
Obligaciones laborales.....	22
Base de registro.....	23
La clasificación de los ingresos y los gastos.....	24
Consolidación, neteo de transacciones y actividades excluidas del presupuesto.....	27
RFSP de 2016	30
Saldo histórico de los RFSP de 2016.....	31
Posición financiera neta (PFN).....	33
Conclusiones.....	35
Anexo I: Cobertura Institucional del Sector Público (SCN).....	37
Anexo II: Marco conceptual contable	39
Anexo III: Clasificación económica del gasto.....	41
Bibliografía.....	42

Introducción

El 24 de enero de 2014 se publicaron en el Diario Oficial de la Federación modificaciones a la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, orientadas a fortalecer un manejo prudente y disciplinado de las finanzas públicas. Entre los aspectos a destacar se encuentran:

- Se modificó el concepto de Requerimientos Financieros del Sector Público (RFSP) para alinearlos a guías internacionales.
- Se estableció una meta anual para los RFSP y se incluyeron como parte del contenido obligatorio de los informes mensuales y trimestrales al H. Congreso de la Unión.
- Se estableció la obligación de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, de divulgar la metodología sobre las medidas del balance fiscal y la formación de pasivos del gobierno federal. Esta medida, si bien ya estaba considerada en la Ley de Ingresos de la Federación que es de carácter anual, ahora se torna permanente.

El artículo 107, último párrafo de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (LFPRH) señala:

- “Con el propósito de transparentar el monto y la composición de los pasivos financieros del Gobierno Federal, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público deberá publicar en su página de Internet y hacer llegar a las comisiones de Hacienda y Crédito Público y de Presupuesto y Cuenta Pública de la Cámara de Diputados, a más tardar el 30 de abril de cada año, un documento que explique cómo se computan los balances fiscales y los requerimientos financieros del sector público, junto con la metodología respectiva, en el que se incluyan de manera integral todas las obligaciones financieras del Gobierno Federal, así como los pasivos públicos, pasivos contingentes y pasivos laborales.”

El artículo 2, fracciones VII, XLVII y XLIX define los conceptos déficit presupuestario, requerimientos financieros del sector público y su saldo histórico:

- “Déficit presupuestario: el financiamiento que cubre la diferencia entre los montos previstos en la Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos y aquella entre los ingresos y los gastos en los presupuestos de las entidades;”
 - “Requerimientos financieros del sector público: las necesidades de financiamiento del Gobierno Federal y las entidades del sector público federal, que cubre la diferencia entre los ingresos y los gastos distintos de la adquisición neta de pasivos y activos financieros, incluyendo las actividades del sector privado y social cuando actúan por cuenta del Gobierno Federal o las entidades;”
 - “Saldo histórico de los requerimientos financieros del sector público: los pasivos que integran los requerimientos financieros del sector público menos los activos financieros disponibles, en virtud de la trayectoria anual observada a lo largo del tiempo de los citados requerimientos;”
-

Por ello, a partir de 2014 se modificó la presentación del documento “Balance Fiscal en México”, para presentar primero la agrupación del sector público federal de acuerdo a las actividades económicas que realizan las unidades institucionales que lo conforman.

En la segunda sección, se presenta un panorama general del presupuesto federal en México, que rescata los elementos para entender las fuentes y usos de recursos financieros, la meta de balance, las clasificaciones de los ingresos y de los gastos utilizadas en el presupuesto, considerando que corresponde a un subconjunto del Sector Público Federal.

En la tercera sección, se presenta un bosquejo de las directrices en materia de estadísticas de finanzas públicas: marco conceptual, clasificaciones de los ingresos, gastos y financiamiento, base de registro y consolidación, neteo de operaciones al interior del sector público y otras prácticas de registro.

Por último se presenta información preliminar de los RFSP del sector público federal y para los distintos subsectores que lo integran, en términos pagados. Se presenta también su vinculación con el saldo histórico de los RFSP.

Asimismo, y en línea con el compromiso de mejora continua en la elaboración y transparencia de las estadísticas de finanzas públicas, se incorpora al documento una estimación preliminar de la Posición Financiera Neta del Sector Público Federal (PFN) que, conforme a la reforma de la LFPRH y al marco conceptual de los RFSP, incorpora mayor información sobre las obligaciones financieras del Sector Público. La PFN se presentó por primera vez en el Informe sobre la Situación Económica, las Finanzas Públicas y la Deuda Pública al Cuarto Trimestre de 2016 y se seguirá presentado en los Informes a lo largo de 2017 de manera informativa y complementaria al SHRFSP, buscando fortalecer el indicador con una transición ordenada, para eventualmente utilizarse como la medida más amplia de deuda.

El cálculo de la PFN resulta una medición más completa, transparente y replicable, al basarse en información pública de los estados financieros de las entidades que conforman el Sector Público. Por otro lado, en la página web de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en la sección de estadísticas oportunas de finanzas públicas se puede consultar la información de acuerdo al marco conceptual del presupuesto federal y de las estadísticas de finanzas públicas que permiten medir los RFSP que se presentan en este documento. Finalmente, se continúa trabajando en la integración del marco conceptual completo y sus clasificaciones, en especial la vinculación entre saldos, transacciones y otros flujos económicos.

Sector Público Federal

El sector público federal se sustenta en los ordenamientos jurídicos que establecen la conformación del Estado y la Administración Pública Federal. De acuerdo con dichos ordenamientos, las entidades del sector público federal son:

- El Poder Legislativo, que se compone por las Cámaras de Diputados y Senadores y por la Auditoría Superior de la Federación;
- El Poder Judicial, que se compone por la Suprema Corte de Justicia, el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, los Tribunales Colegiados y Unitarios de Circuito, los Juzgados de Distrito y el Consejo de la Judicatura Federal;
- Los órganos autónomos: Instituto Nacional Electoral, Comisión Nacional de los Derechos Humanos, Comisión Federal de Competencia Económica, Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación, Instituto Federal de Telecomunicaciones, Instituto Nacional de Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, Banco de México, el Instituto Nacional de Estadística y Geografía y el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa;
- El Poder Ejecutivo Federal, que se organiza como Administración Pública Centralizada y Paraestatal.

Las entidades de la Administración Pública Centralizada comprenden:

- La Presidencia de la República, la Procuraduría General de la República, los Tribunales Agrarios, la Consejería Jurídica y las Secretarías de Estado, que son entidades subordinadas directamente al Titular del Poder Ejecutivo en el ejercicio de sus atribuciones, para el despacho de los asuntos del orden administrativo que se les encomiende (dependencias); y
- Los órganos administrativos desconcentrados, que son entidades jerárquicamente subordinadas a las dependencias, con facultades específicas para resolver asuntos en la materia encomendada de conformidad con las disposiciones legales aplicables, que cuentan con autonomía administrativa pero no tienen personalidad jurídica ni patrimonio propio.

Las entidades de la Administración Pública Paraestatal están agrupadas en:

- Los organismos descentralizados, que son las entidades creadas por Ley o Decreto del Congreso de la Unión o por Decreto del Ejecutivo Federal, con personalidad jurídica y patrimonio propio, cualquiera que sea la estructura legal que adopten. Su objeto es la realización de actividades en áreas estratégicas y prioritarias; la prestación de un servicio público o social, así como la obtención o aplicación de recursos para la asistencia o seguridad social;
- Los organismos y empresas productivas del Estado: Petróleos Mexicanos (Pemex) y la Comisión Federal de Electricidad (CFE), y sus subsidiarias;
- Las empresas de participación estatal mayoritaria son las sociedades nacionales de crédito constituidas en los términos de su legislación específica, así como las

sociedades de cualquier otra naturaleza incluyendo las organizaciones auxiliares nacionales de crédito y las instituciones nacionales de seguros y fianzas, en las que el Gobierno Federal o una o más entidades paraestatales, aporten o sean propietarios de más del 50% del capital social o sean controladas por un ente público. Estas entidades tienen personalidad jurídica y patrimonio propio; y

- Los fideicomisos públicos de fomento con estructura orgánica similar a los organismos descentralizados o a las empresas estatales, que son aquéllos que el Gobierno Federal o alguna de las demás entidades paraestatales constituyen con el propósito de auxiliar al Ejecutivo Federal en sus tareas de fomento del desarrollo en áreas prioritarias, los cuales cuentan con personalidad jurídica y patrimonio propio.

Para fines del análisis económico se identifican las unidades institucionales que son aquellas entidades económicas que tienen capacidad por derecho propio de poseer activos, contratar pasivos y realizar actividades económicas –producción, distribución y consumo-. Las unidades institucionales se agrupan por sectores dependiendo la actividad económica que realizan (ver anexo 1).

La unidad institucional Gobierno Federal o gobierno central se constituye con el Poder Legislativo, el Poder Judicial, la administración pública central del Poder Ejecutivo y los entes autónomos. Un Poder de la Federación por sí solo no puede adquirir pasivos o cobrar impuestos. Es decir, no cumple con las características de una entidad económica.

Cada una de las entidades de la administración pública paraestatal y las empresas productivas del Estado, en sus distintas figuras jurídicas, es una unidad institucional porque al tener personalidad jurídica y patrimonio propio pueden poseer activos, contratar pasivos y realizan una actividad económica. Cuando su actividad es la producción de bienes y/o servicios públicos se les considera unidades institucionales gubernamentales, mientras que a las entidades que producen bienes y servicios en condiciones similares a las del mercado, financieras y no financieras, se les considera unidades institucionales no gubernamentales o empresas públicas no financieras y financieras.

Para determinar si una empresa pública presta bienes y servicios en condiciones similares a las de mercado o realiza actividades gubernamentales se debe considerar: la figura jurídica, las actividades que realiza y si se financia principalmente con transferencias del Gobierno Federal o ingresos que ella genera, es decir, si vende sus productos a precios significativos de mercado.

Unidades Institucionales del Sector Público Federal

Unidades institucionales y figuras jurídicas	Produce bienes y servicios públicos	Actividad económica		
		Producción de bienes y servicios en condiciones similares a las de mercado:		Regulación monetaria
		No financieros	Financieros	
1 Unidad institucional Gobierno Federal Poderes Legislativo y Judicial, dependencias del Poder Ejecutivo, incluyendo órganos desconcentrados, y entes autónomos	1			
195 Empresas públicas	121	56	18	
104 Organismos descentralizados	86	14	4	
64 Empresas de participación mayoritaria	24	32	8	
18 Fideicomisos públicos con estructura orgánica	11	1	6	
9 Empresas productivas del Estado		9		
1 Banco central				1

El sector público federal se integra por el sector gobierno central y el sector de empresas públicas financieras y no financieras.

El sector público financiero agrupa a las empresas públicas financieras que son las que realizan actividades de intermediación financiera, depósito y servicios auxiliares.

El sector público no financiero agrupa al sector gobierno central y a las empresas que realizan actividades comerciales no financieras.

El sector gobierno central agrupa a las unidades institucionales que cumplen con actividades de gobierno -unidades institucionales que tienen autoridad política en todo el territorio de un país- o una unidad institucional adscrita a estas últimas que realiza actividades gubernamentales.

El sector empresas no financieras agrupa a las empresas públicas que venden o prestan bienes y servicios no financieros.

Sector Público Federal*				
Sector público no financiero				Sector público financiero
Sector gobierno central			Sector empresas públicas no financieras	18 empresas públicas que producen servicios financieros a precios significativos de mercado
Gobierno Federal	3 instituciones de seguridad social	118 empresas públicas con actividad gubernamental	56 empresas públicas con actividad comercial no financiera	
Poder Legislativo	IMSS	Universidades	Pemex	NAFIN
Poder Judicial	ISSSTE	Hospitales	CFE	Banobras
Entes autónomos	ISSFAM	Centros de investigación	Fonatur	FIRA
Dependencias		Entre otras	Capufe	Financiera Nacional
			Entre otras	Agroasemex
				IPAB
				Entre otras

*/ No incluye al banco central.

En la página web de la SHCP en su apartado Estadísticas Oportunas de Finanzas Públicas, en el subapartado Requerimientos Financieros del Sector Público se presenta información con la cobertura del sector público federal, sector público no financiero, sector gobierno central y sectores de empresas públicas financieras y no financieras, clasificando los ingresos y gastos de acuerdo a guías internacionales (el marco metodológico se desarrolla en la Sección 4).

Para fines de presentación y seguimiento del presupuesto federal en México, la cobertura institucional se denomina sector público presupuestario y se conforma por:

- La unidad institucional gobierno central (poderes Legislativo, Judicial y Ejecutivo, y los entes autónomos),
- Dos unidades institucionales gubernamentales que prestan servicios de seguridad social (IMSS e ISSSTE), y
- Dos empresas públicas que producen y venden bienes y servicios a precios significativos del mercado (Pemex y CFE).

En el mismo presupuesto se presentan flujos de fondos para todas las unidades institucionales del sector público. Sin embargo, no se presenta información consolidada para el sector gobierno federal, el sector público no financiero federal y el sector público federal.

Asimismo, en el subapartado Ingreso, Gasto y Financiamiento del Sector Público se presenta información con la cobertura institucional y las principales clasificaciones de ingreso y gasto para dar seguimiento a la Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos de la Federación, mismos que se detallan en la siguiente sección.

Presupuesto federal

El Presupuesto de Egresos de la Federación es el ordenamiento que indica la forma en que la Federación ejercerá el gasto que le permitirá cumplir con sus funciones y responsabilidades, utilizando los recursos disponibles. La estimación de los recursos disponibles se presenta en la Ley de Ingresos de la Federación.

Fuentes y usos de recursos del sector público presupuestario

En el siguiente cuadro se muestran las fuentes y usos de recursos del sector público presupuestario para 2017, de acuerdo con la Ley de Ingresos de la Federación y el Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación correspondiente.

Fuentes y usos de recursos del sector público presupuestario para 2017*_/			
(Millones de pesos)			
Fuentes		Usos	
Suma Ley de Ingresos (1+2)	4,888,892	Gasto neto total (3+4)	4,888,892
1.- Ingresos	4,360,914	3.- Gasto programable devengado	3,550,388
Gobierno Federal	3,263,756	Gobierno Federal **/	1,939,716
Organismos de control presupuestario directo**/	357,788	Organismos de control presupuestario directo**/	886,272
Empresas productivas del Estado	739,370	Empresas productivas del Estado	724,400
2.- Financiamiento	527,979	4.- Gasto no programable	1,338,505
Diferimiento de pagos	33,106	Participaciones	742,566
Financiamiento neto	494,872	Costo financiero	572,563
		Adefas	23,376

*_/ Corresponde al Presupuesto aprobado para 2017.

**_/ No considera subsidios y transferencias a organismos de control directo.

Del lado izquierdo del cuadro se presentan las fuentes de recursos, que se componen de los ingresos presupuestarios y del financiamiento. Del lado derecho, se presenta el uso de los recursos que corresponde al gasto público.

Las cifras de gasto programable que autoriza la H. Cámara de Diputados se presentan en términos devengados¹, es decir, contemplan el registro de los bienes y servicios que consume el gobierno en el momento de su aprovisionamiento (instante en el que se puede hacer uso de los bienes y servicios), y no cuando éstos se pagan. En este contexto, el financiamiento se compone de dos partes:

- El diferimiento de pagos, que corresponde al gasto que se devenga en un año fiscal y queda pendiente del pago al final de dicho año. El monto de diferimiento de pagos del ejercicio actual no forma parte de la deuda pública y determinará,

¹ Este concepto corresponde al “devengado ajustado” de la sección siguiente. Es decir, registra los gastos cuando se adquieren los bienes y servicios, en lugar de cuando estos se usan o consumen.

prácticamente en su totalidad, los adeudos de ejercicios fiscales anteriores (Adefas) para el ejercicio presupuestario siguiente.

- El financiamiento neto que corresponde al déficit presupuestario o necesidades netas de financiamiento del sector público presupuestario en términos pagados, que muestra el cambio en el saldo de la deuda pública, por la operación y adquisición de activos del sector público presupuestario.

Para obtener el balance presupuestario en términos pagados en el cuadro anterior sólo se debe restar de las fuentes (en el renglón de financiamiento) y de los usos (en el renglón de gasto programable) el diferimiento de pagos, como se presenta a continuación.

Fuentes y usos de recursos del sector público presupuestario para 2017*_/
(Millones de pesos)

Fuentes		Usos	
Suma Ley de Ingresos (1+2)	4,855,786	Gasto neto total (3+4)	4,855,786
1.- Ingresos	4,360,914	3.- Gasto programable pagado	3,517,281
Gobierno Federal	3,263,756	Gobierno Federal **/	1,939,716
Organismos de control presupuestario directo**/	357,788	Organismos de control presupuestario directo**/	886,272
Empresas productivas del Estado	739,370	Empresas productivas del Estado	724,400
		(-) Diferimiento de pagos	33,106
2.- Financiamiento neto= déficit público	494,872	4.- Gasto no programable	1,338,505
		Participaciones	742,566
		Costo financiero	572,563
		Adefas	23,376

*_/ Corresponde al Presupuesto aprobado para 2017.

**_/ No considera subsidios y transferencias a organismos de control directo.

Esta información también se presenta en el cuadro “Estimaciones de Finanzas Públicas” del anexo B.2, de los Criterios Generales de Política Económica, que a continuación se reproduce como fue aprobado por el Congreso de la Unión para 2017.

Estimación de Finanzas Públicas para 2017*_/		
(Millones de pesos)		
Concepto	Monto	% del PIB
I. Balance económico (II+III)	-494,873	-2.4
Balance económico sin inversión de alto impacto económico y social^{1_}/	12,635	-0.1
II. Balance no presupuestario	0.0	0.0
III. Balance presupuestario (IV-V)	-494,872	-2.4
IV. Ingresos presupuestarios (IV.1+IV.2)	4,360,914	21.5
IV.1 Petroleros (IV.1.1+IV.1.2)	787,317	3.9
IV.1.1 Gobierno Federal	386,902	1.9
IV.1.2 Pemex	400,416	2.0
IV.2 No petroleros (IV.2.1+IV.2.2)	3,573,597	17.6
IV.2.1 Gobierno Federal	2,876,854	14.2
IV.2.1.1 Tributarios	2,739,367	13.5
IV.2.1.2 No tributarios	137,488	0.7
IV.2.2 Organismos y empresas	696,742	3.4
V. Gastos presupuestarios (V.1+V.2)	4,855,786	23.9
V.1 Programable pagado (V.1.1+V.1.2)	3,517,281	17.3
V.1.1 Diferimientos de pago	-33,106	-0.2
V.1.2 Programable devengado	3,550,388	17.5
V.2 No programable (V.2.1+V.2.2+V.2.3)	1,338,505	6.6
V.2.1 Costo financiero	572,563	2.8
V.2.2 Participaciones	742,566	3.7
V.2.3 Adefas	23,376	0.1
VI. Costo financiero del sector público	573,063	2.8
VII. Superávit económico primario (I+VI)	78,190	0.4

*_/ Corresponde al Presupuesto aprobado para 2017.

1_/ Excluye la inversión del Gobierno Federal y de las empresas productivas del Estado hasta por un monto equivalente a 2.5 por ciento del PIB, de acuerdo con lo establecido en la Ley de Ingresos de la Federación para 2017.

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

La meta para el balance presupuestario

El Artículo 17 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria señala que el gasto público propuesto por el Ejecutivo en el Proyecto de Presupuesto, el aprobado por la Cámara de Diputados y el que se ejerza deberá contribuir al equilibrio presupuestario. También señala, que el gasto en inversión de PEMEX y sus empresas subsidiarias no se deberá considerar para efectos del equilibrio presupuestario².

² La Ley de Ingresos de la Federación para 2017 en el artículo 1, párrafo 6, señala que para el ejercicio fiscal de 2017, el gasto de inversión del Gobierno Federal y de las empresas productivas del Estado no se contabilizará para efectos del

En el contexto de las reformas social, hacendaria y energética, y con el estímulo contracíclico, iniciado en 2009, las proyecciones multianuales previeron una trayectoria decreciente del déficit público hasta alcanzar la meta de equilibrio presupuestario en 2017, lo que garantiza una evolución ordenada de la deuda pública y la sostenibilidad de las finanzas públicas.

En este sentido la meta para el balance presupuestario en 2017 se ubicó en un superávit de 0.1% del PIB (12,635 millones de pesos), que resulta de un déficit presupuestario previsto para el año de 2.4% del PIB (494,873 millones de pesos) menos la inversión física de las empresas productivas del Estado e inversiones de alto impacto del Gobierno Federal de 2.5% del PIB (507,507.3 millones de pesos)³.

Otros indicadores fiscales

El balance presupuestario del sector público es el indicador más utilizado para evaluar el impacto de la política fiscal sobre la sostenibilidad de la deuda pública, la demanda agregada y la balanza de pagos, entre otros aspectos económicos. Sin embargo, en algunas circunstancias este indicador puede ser insuficiente para evaluar la postura fiscal, por lo que se construyen indicadores complementarios de acuerdo con los distintos aspectos de las operaciones financieras que se desee analizar, por ejemplo, el balance primario, el balance operacional, el balance petrolero y el balance no petrolero sin ingresos no recurrentes.

equilibrio presupuestario previsto en el artículo 17 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, hasta por un monto equivalente a 2.5 por ciento del Producto Interno Bruto.

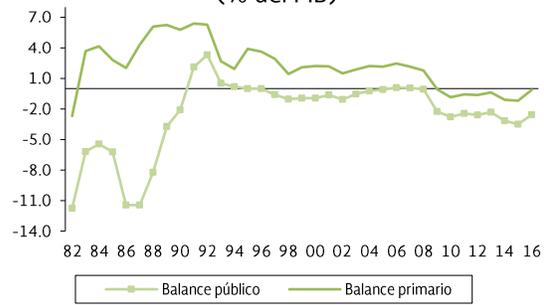
³ Idem.

Distintos indicadores fiscales

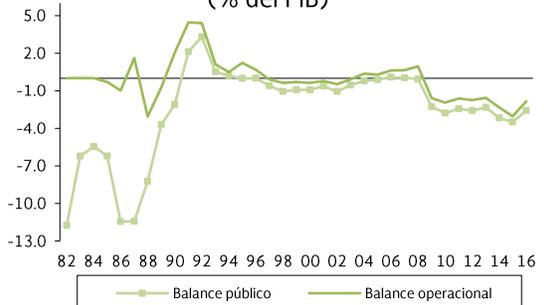
El **balance primario** muestra la postura fiscal sin incluir el costo financiero de la deuda pública y de los pasivos garantizados por el Gobierno Federal asociados a los programas de apoyo a deudores y ahorradores. Este indicador, medido como el excedente o faltante de recursos financieros en términos monetarios, refleja el esfuerzo o relajamiento fiscal en un ejercicio determinado, al excluir el servicio de obligaciones adquiridas en el pasado.

El **balance operacional**, definido como el balance público que excluye el componente inflacionario de la deuda interna denominada en moneda nacional, es el indicador fiscal relevante para evaluar el efecto real de las finanzas públicas sobre la demanda de bienes y servicios en la economía, en especial en periodos inflacionarios.

Balance público y balance primario
(% del PIB)



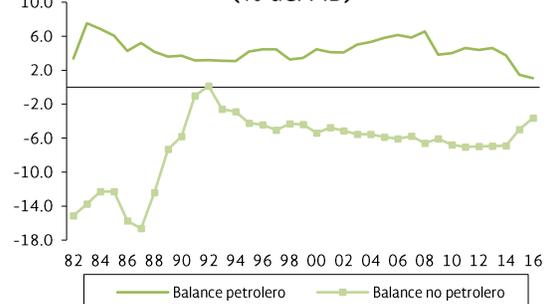
Balance público y balance operacional
(% del PIB)



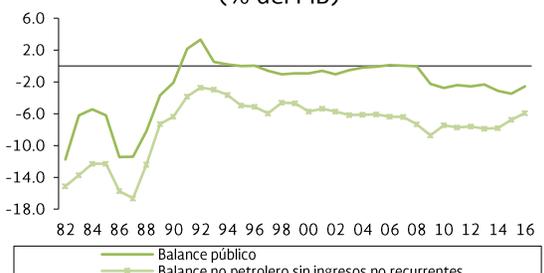
El **balance petrolero** se calcula con el fin de separar el impacto de la actividad petrolera sobre las finanzas públicas.

El **balance no petrolero sin ingresos no recurrentes** permite evaluar la postura fiscal eliminando los componentes más volátiles del ingreso público.

Balance petrolero y balance no petrolero
(% del PIB)



Balance público y balance no petrolero sin ingresos no recurrentes
(% del PIB)



Las clasificaciones de ingresos y gastos del presupuesto federal en México

El Presupuesto de la Federación en términos generales sigue las clasificaciones económica y funcional, sin embargo éstas se adecúan para atender aspectos jurídicos o prácticas para asignación de los recursos. A continuación se presentan las agrupaciones de los ingresos y gastos presupuestarios utilizadas.

Ingresos presupuestarios

Los ingresos presupuestarios se refieren a las contribuciones y sus accesorios que, de acuerdo con lo estipulado en el Código Fiscal de la Federación, están obligados a pagar las personas físicas y morales para sufragar los gastos públicos en forma de: impuestos, aportaciones de seguridad social, contribución de mejoras y derechos; a los productos provenientes de las contraprestaciones por los servicios que proporciona el Estado en sus funciones de derecho privado, así como por el uso, aprovechamiento o enajenación de bienes del dominio privado; y a los aprovechamientos derivados de funciones de derecho público distintos de los conceptos anteriores y de los ingresos por financiamiento. Además, se incluyen los ingresos que obtienen los organismos descentralizados y las empresas de participación estatal, distintos de contribuciones a la seguridad social y financiamiento.

Los conceptos incluidos en la Ley de Ingresos de la Federación (LIF) se clasifican de tres maneras:

- Artículo 1° de la LIF. Los ingresos se agrupan en los correspondientes al Gobierno Federal, a los organismos y empresas de control presupuestario directo, las empresas productivas del Estado y los derivados de financiamientos. De acuerdo con el Clasificador por Rubro de Ingresos del Consejo Nacional de Armonización Contable, en impuestos, aportaciones a la seguridad social, contribuciones de mejoras, derechos, productos y aprovechamientos y financiamiento.
- Tributarios y No tributarios. Los ingresos se agrupan de acuerdo con el origen económico de los recursos, separando la recaudación derivada de la aplicación de impuestos de los ingresos provenientes de otras fuentes. En éstos últimos queda señalada la institución que los recibe, ya sea el Gobierno Federal, los organismos de control presupuestario directo o las empresas productivas del Estado.
- Petroleros y No petroleros. Dada la relevancia de la actividad petrolera en la conformación de los ingresos del sector público en México, es importante identificar los ingresos que genera la producción y comercialización, tanto interna como externa, de los hidrocarburos. Para ello, se muestran los ingresos propios de Petróleos Mexicanos (Pemex), así como los del Gobierno Federal derivados del régimen fiscal que se aplica a esta actividad.

Clasificación de los ingresos del sector público presupuestario		
1. ARTÍCULO 1° DE LA LEY DE INGRESOS	2. TRIBUTARIOS Y NO TRIBUTARIOS	3. PETROLEROS Y NO PETROLEROS
GOBIERNO FEDERAL	TRIBUTARIOS	PETROLEROS
Impuestos Contribuciones de mejoras Derechos Productos Aprovechamientos Participaciones y aportaciones Transferencias, asignaciones, subsidios y otras ayudas	ISR IVA IEPS Importación Tenencia Autos nuevos IAEEH^{1-/_} Otros impuestos	PEMEX Gobierno Federal Fondo Mexicano del Petróleo (FMP) ISR de contratistas y asignatarios Derechos vigentes hasta 2014
ORGANISMOS Y EMPRESAS	NO TRIBUTARIOS	NO PETROLEROS
Ingresos de entidades de control presupuestario directo IMSS ISSSTE Ingresos de operación empresas productivas del Estado PEMEX CFE	Gobierno Federal Contribuciones de mejoras Derechos Productos Aprovechamientos Participaciones y aportaciones Transferencias, asignaciones, subsidios y otras ayudas Organismos y empresas Ingresos de entidades de control presupuestario directo IMSS ISSSTE Ingresos de operación de empresas productivas del Estado PEMEX CFE	Gobierno Federal Tributarios ISR IVA IEPS Importaciones IAEEH ^{1-/_} Otros impuestos ^{2-/_} No tributarios Organismos y empresas Organismos de control presupuestario directo Empresa productiva del Estado (CFE)

1-/_ Corresponde al Impuesto por la Actividad de Exploración y Extracción de Hidrocarburos (IAEEH).

2-/_ Incluye los impuestos sobre automóviles nuevos, exportaciones, no comprendidos en las fracciones anteriores y accesorios.

Gasto neto presupuestario

El gasto neto presupuestario se refiere a la totalidad de las erogaciones realizadas por el Gobierno Federal, los organismos y empresas de control presupuestario directo y las empresas productivas del Estado, en cumplimiento de sus atribuciones para proveer bienes y servicios públicos a la población, las cuales no incluyen las amortizaciones de la deuda pública. El gasto neto presupuestario puede clasificarse en gasto primario y costo financiero, o en programable y no programable.



El gasto primario es el que resulta de descontar el costo financiero al gasto neto presupuestario y representa la parte de las erogaciones presupuestarias que no están asociadas a obligaciones financieras adquiridas en el pasado.

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.

El gasto programable se refiere a las erogaciones que la Federación realiza en cumplimiento de sus atribuciones, conforme a los programas para proveer bienes y servicios públicos a la población y comprende las erogaciones de los Poderes Legislativo y Judicial, de los entes autónomos; de las dependencias, de los ramos generales 19 (Aportaciones a Seguridad Social), 23 (Provisiones Salariales y Económicas) y 25 (Previsiones y Aportaciones para los Sistemas de Educación Básica, Normal, Tecnológica y de Adultos); las erogaciones que los gobiernos de las entidades federativas y de los municipios realizan, correspondientes al ramo general 33 (Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios); así como aquellas que efectúan los organismos de control presupuestario directo (IMSS e ISSSTE) y las empresas productivas del Estado (PEMEX y CFE), incluidas en los Anexos 1D y 1E del Decreto del Presupuesto de Egresos de la Federación, sin incluir su costo financiero.

Por su parte, el gasto no programable incluye las erogaciones a cargo de la Federación que derivan del cumplimiento de obligaciones legales o del Decreto de Presupuesto de Egresos, que no corresponden directamente a la provisión de bienes y servicios públicos a la población, las cuales se ajustan de manera automática conforme a las fluctuaciones que presentan otras variables durante el ejercicio fiscal. Comprende a los Ramos

Generales 24 (Deuda Pública), 28 (Participaciones a Entidades Federativas y Municipios), 29 (Erogaciones para las Operaciones y Programas de Saneamiento Financiero), 30 (Adeudos de Ejercicios Fiscales Anteriores) y 34 (Erogaciones para los Programas de Apoyo a Ahorradores y Deudores de la Banca), así como las erogaciones correspondientes al costo financiero de las empresas productivas del Estado.

A su vez, el gasto programable se clasifica de tres maneras:

- Clasificación funcional. Agrupa las erogaciones de acuerdo con las actividades que realiza el sector público de acuerdo con el Catálogo de la Clasificación Funcional del Consejo Nacional de Armonización Contable, en tres funciones básicas: las de gobierno, las de desarrollo social y las de desarrollo económico.
- Clasificación económica. Identifica cada renglón de gasto, según su naturaleza económica y objeto de acuerdo con los Catálogos por Objeto de Gasto y Tipo de Gasto del Consejo Nacional de Armonización Contable (Ver Anexo III Clasificación económica del gasto). Esta distribución permite evaluar la influencia que ejerce el gasto público sobre la economía.
- Clasificación administrativa. Es la ordenación del Presupuesto de Egresos que tiene por objeto medir la asignación institucional del gasto. Se agrupa en tres tipos de Ramos: i) los ramos autónomos a través de los cuales se asignan recursos del Presupuesto de Egresos de la Federación a los Poderes Legislativo y Judicial, y a los entes autónomos; ii) los ramos administrativos mediante los que se distribuye el gasto a las dependencias; y iii) los ramos generales cuya asignación de recursos no corresponde al gasto directo de las dependencias, aunque su ejercicio está a cargo de éstas.

Clasificación económica, funcional y administrativa del gasto programable		
I. Económica	II. Funcional	III. Administrativa
1. Gasto neto total	1. Funciones de Gobierno	1. Gobierno Federal
Gasto corriente	1.1 Legislación	A. Ramos Autónomos
Servicios personales	1.2 Justicia	I Poder Legislativo
Otros gastos de operación	1.3 Coordinación de la política de gobierno	III Poder Judicial
Costo financiero	1.4 Relaciones exteriores	XXII Instituto Nacional Electoral
Intereses, comisiones y gastos	1.5 Asuntos financieros y hacendarios	XXXII Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa
Interno	1.6 Seguridad nacional	XXXV Comisión Nacional de los Derechos Humanos
Externo	1.7 Asuntos de orden público y seguridad interior	XL Instituto Nacional de Estadística y Geografía
Apoyo a ahorradores y deudores	1.8 Otros servicios generales	XLI Comisión Federal de Competencia Económica
Pensiones y jubilaciones		XLII Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación
Subsidios, transferencias y aportaciones		XLIII Instituto Federal de Telecomunicaciones
Participaciones		XLIV Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales
Fondo general	2. Funciones de desarrollo social	B. Ramos Administrativos
Fondo de fomento municipal	2.1 Protección ambiental	II Presidencia de la República
Otros conceptos participables	2.2 Vivienda y servicios a la comunidad	IV Gobernación
Ayudas y otros gastos	2.3 Salud	V Relaciones Exteriores
Gasto de capital	2.4 Recreación, cultura y otras manifestaciones sociales	VI Hacienda y Crédito Público
Inversión física	2.5 Educación	VII Defensa Nacional
Directa	2.6 Protección social	VIII Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación
Subsidios, transferencias y aportaciones	2.7 Otros asuntos sociales	IX Comunicaciones y Transportes
Inversión financiera		X Economía
Directa	3. Funciones de desarrollo económico	XI Educación Pública
Subsidios, transferencias y aportaciones	3.1 Asuntos económicos, comerciales, laborales en general	XII Salud
	3.2 Agropecuaria, silvicultura, pesca y caza	XIII Marina
	3.3 Combustibles y energía	XIV Trabajo y Previsión Social
	3.4 Minería, manufacturas y construcción	XV Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano
	3.5 Transporte	XVI Medio Ambiente y Recursos Naturales
	3.6 Comunicaciones	XVII Procuraduría General de la República
	3.7 Turismo	XVIII Energía
	3.8 Ciencia, tecnología e innovación	XX Desarrollo Social
	3.9 Otras industrias y otros asuntos económicos	XXI Turismo
		XXVII Función Pública
		XXXI Tribunales Agrarios
		XXXVII Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal
		XXXVIII Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología
		XLV Comisión Reguladora de Energía
		XLVI Comisión Nacional de Hidrocarburos
		XLVII Entidades no sectorizadas 1/
		XLVIII Cultura
		C. Ramos Generales
		XIX Aportaciones a Seguridad Social
		XXIII Provisiones Salariales y Económicas
		XXV Provisiones y Aportaciones para los Sistemas de Educación Básica, Normal, Tecnológica y de Adultos
		XXXIII Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios
		2. Organismos y empresas
		A. Empresas productivas del Estado
		PEMEX
		CFE
		B. de control presupuestario directo
		IMSS
		ISSSTE

1/ El artículo 7 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (LFPRH) señala que, en el caso de las entidades que no estén coordinadas por alguna dependencia coordinadora de sector, corresponderá a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público orientar y coordinar la planeación, programación, presupuestación, control y evaluación del gasto público de las mismas.

Requerimientos Financieros del Sector Público

A continuación se describe el marco conceptual de las cuentas fiscales que permite cumplir con el mandato de que los RFSP midan las necesidades de financiamiento del Gobierno Federal y las entidades del sector público federal, que cubre la diferencia entre

los ingresos y los gastos distintos de la adquisición neta de pasivos y activos financieros, de acuerdo con guías internacionales.

Marco conceptual: saldos, transacciones y otros flujos económicos

El modelo parte del hecho de que la posición financiera neta (PFN) final, pasivos menos activos financieros, de una unidad o sector institucional con el resto de la economía en un periodo de tiempo, es el resultado de sumar a la PFN inicial del periodo, los flujos económicos que la modifican en dicho lapso de tiempo.

Los flujos económicos se originan por tres tipos de hechos:

- Las transacciones que son un intercambio o transferencias de bienes, servicios y activos por mutuo acuerdo entre dos unidades institucionales.
- Las transformaciones internas que corresponden al uso o consumo dentro de una unidad institucional de sus activos no financieros como el consumo de capital fijo o el uso de inventarios, sin importar cuando fueron creados o adquiridos los activos.
- Los otros flujos económicos, que son variaciones en los saldos de los activos y pasivos derivadas de ajustes en el volumen de los activos o por la revalorización de los activos y pasivos⁴.

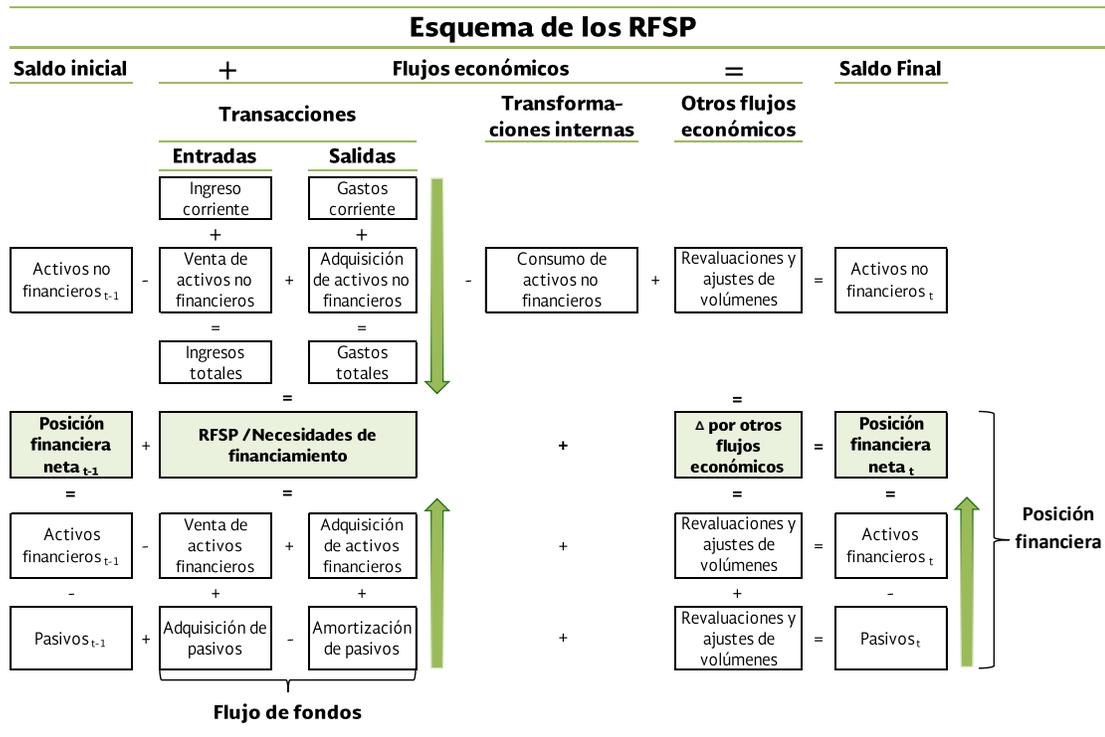
Las políticas de ingreso, gasto y financiamiento del sector público inciden directamente en la PFN vía las transacciones. Los usos y amortizaciones por transformaciones internas, si bien modifican el patrimonio de una unidad institucional, no modifican la PFN de la unidad institucional con el resto de la economía.

Las transacciones se agrupan y generan los siguientes resultados:

- Los ingresos corrientes suman las entradas de recursos derivadas de transacciones con contraprestación y sin contraprestación (transferencias) en las actividades de prestación de bienes y servicios, distribución del ingreso y administración.
- Los gastos corrientes agrupan las salidas de recursos derivadas de transacciones con contraprestación y sin contraprestación (transferencias) en las actividades de prestación de bienes y servicios, distribución del ingreso y administración.
- Los ingresos corrientes menos los gastos corrientes muestran el resultado de la operación y es equivalente al ahorro financiero.
- Los ingresos corrientes más los ingresos por venta de activos no financieros genera el ingreso total.

⁴ Los ajustes al volumen de los activos o pasivos obedecen a tres causas: (1) por la entrada y salida de activos al sistema económico de origen natural como los activos del subsuelo o creados al registrar el valor de un bien que no estaba registrado en balance; (2) por los cambios en el volumen de los activos o pasivos por sucesos imprevistos o excepcionales como desastres naturales, guerras, entre otros; y (3) por los cambios en los volúmenes de los activos o pasivos derivados de reclasificaciones o la estructura institucional. La revalorización de los activos y pasivos son las ganancias o pérdidas nominales que se obtienen por la tenencia de activos o pasivos al final de un periodo por el cambio en el precio de mercado.

- Los gastos corrientes más la adquisición de activos no financieros genera el gasto total.
- El ingreso total menos el gasto total determinan las necesidades de financiamiento (requerimientos financieros o balance fiscal).
- Las necesidades de financiamiento se cubren con adquisición de pasivos o venta de activos financieros.
- El saldo de la PFN es igual al saldo inicial más la adquisición de pasivos, la venta de activos financieros y los otros flujos económicos por revalorización y ajustes de volumen de los pasivos y activos financieros.



En algunos casos los activos financieros agrupan derechos que están confinados a un fin y no se pueden utilizar para cubrir las necesidades de financiamiento presentes de una unidad institucional, a menos que modifique sus objetivos de política pública (como otorgamientos de préstamos, constitución de fideicomisos y aportaciones patrimoniales), siendo necesario adecuar el marco conceptual para considerar dicha restricción en el financiamiento. Para ello se dividen las cuentas de activos financieros en aquéllos que fueron adquiridos para fines de política y aquéllos que se constituyen para administrar la liquidez. Las cuentas de activos adquiridos para fines de política se tratan igual que las cuentas de activos no financieros en el esquema anterior. El presupuesto federal en México realiza este ajuste para medir sus necesidades de financiamiento o balance presupuestario.

Pasivos y activos financieros

Los pasivos son las obligaciones de proporcionar beneficios económicos a los tenedores de un activo financiero. En este sentido, reflejan las obligaciones vigentes derivadas de transacciones realizadas en el pasado para la adquisición de bienes y servicios, otorgar transferencias, y adquirir activos no financieros y financieros.

Los activos financieros son los derechos a recibir efectivo u otro activo financiero que representan una obligación para un tercero.

La PFN mide la postura deudora o acreedora de una entidad o sector con el resto de la economía, que se obtiene al restar de sus pasivos sus activos financieros.

La agrupación de los pasivos y activos financieros es la siguiente:

Tipo de pasivo o activo	Definición
Depósitos	Saldo deudor o acreedor por las obligaciones a pagar a un tercero o los derechos a recibir de un tercero por la custodia de un valor, pueden ser a la vista, a plazo o en garantía.
Títulos de deuda	Saldo deudor o acreedor por las obligaciones a pagar a un tercero o los derechos a recibir de un tercero por instrumentos financieros negociables que sirven como evidencia de una deuda, donde se especifican el pago de intereses y la amortización del principal: letras, bonos y obligaciones, incluidos los bonos convertibles en acciones, préstamos que han pasado a ser negociables de un tenedor a otro, acciones o participaciones preferentes que no entrañan participación; valores respaldados por activos y obligaciones de deuda garantizadas, e instrumentos similares.
Préstamos	Saldo deudor o acreedor por las obligaciones a pagar a un tercero o los derechos a recibir de un tercero por un instrumento financiero no negociables que señala que un acreedor presta recursos directamente a un deudor: sobregiros, préstamos hipotecarios, préstamos para financiar créditos y anticipos comerciales, acuerdos de recompra, así como arrendamientos financieros.
Participaciones de capital	Saldo acreedor por los derechos a recibir de un tercero por instrumentos financieros que se reconocen los derechos sobre el valor de una sociedad o cuasisociedad, una vez satisfechos los derechos de todos los acreedores.
Reservas de seguros	Saldo deudor o acreedor por las obligaciones a pagar a un tercero o los derechos a recibir de un tercero por seguros, pensiones y sistemas de garantías estandarizadas: reservas técnicas de seguros de vida, distintos de vida y rentas vitalicias, derechos a pensiones, derechos de los fondos de pensiones sobre sus administradores, así como provisiones para indemnizaciones bajo sistemas de garantías estandarizadas.
Derivados financieros	Saldo deudor o acreedor por las obligaciones a pagar a un tercero o los derechos a recibir de un tercero por Instrumentos financieros que están vinculados a otro instrumento financiero, a un indicador o a una mercancía, mediante los cuales se negocian riesgos específicos en los mercados: tasa de interés, paridad cambiaria, precios de acciones, materias primas y crédito.
Otras cuentas por pagar	Saldo deudor o acreedor por las obligaciones a pagar a un tercero o los derechos a recibir de un tercero por otros instrumentos financieros: créditos y anticipos comerciales y partidas diversas pendientes de pago como impuestos, dividendos, compra y venta de valores, rentas, sueldos y salarios y contribuciones sociales.

La deuda pública bruta es un subconjunto de los pasivos y se integra por los pasivos derivados de la obtención de financiamiento, lo que implica que excluye las participaciones de capital y los derivados financieros. En este mismo sentido, se entiende como deuda pública neta a la presentación de los pasivos derivados de

financiamiento restando los activos financieros de la misma naturaleza, variable indicadora (*proxy*) de la PFN.

En el caso de México, la Ley General de Contabilidad Gubernamental define la deuda pública como las obligaciones de pasivo, directas o contingentes, derivadas de financiamientos a cargo de los gobiernos federal, estatal, del Distrito Federal o municipal, en términos de las disposiciones legales aplicables, sin perjuicio de que dichas obligaciones tengan como propósito operaciones de canje o refinanciamiento.

En este sentido los pasivos del sector público tienen dos componentes:

- La deuda pública, que se integra por los pasivos financieros derivados de la obtención de financiamientos internos y externos.
- Otras cuentas por pagar, no constitutivas de deuda pública, que se integran por créditos comerciales derivados de la adquisición de bienes y servicios, así como otras obligaciones por sueldos y salarios, contribuciones a la seguridad social, cargos y retención de impuestos, entre otras obligaciones derivadas de transacciones devengadas pero aún no liquidadas o que implican una obligación para el sector público por depósitos o administración de recursos de terceros que se llevan conforme a la normatividad vigente.

El cambio en la deuda pública se asocia al balance fiscal que se calcula utilizando los ingresos y los gastos en términos de flujo de efectivo, en tanto que el cambio en los pasivos se relaciona con el balance fiscal que resulta de los ingresos y gastos en términos devengados, que incluye además del cambio en la deuda pública el cambio de otros pasivos que no computan para deuda pública (como proveedores, anticipos, retenciones de impuestos y depósitos, entre otros). Se debe recalcar que la relación no es uno a uno porque, como ya se señaló, hay cambios en el valor de los pasivos que no están asociados a una transacción, derivados de ajustes en el volumen o por la revaluación de los activos y pasivos.

Contingencias y provisiones

Existen operaciones cuya fecha y monto se ven afectadas por eventos económicos externos sobre los que existe incertidumbre acerca de su resultado final, cuya realización puede o no originar una utilidad, una pérdida o modificar los activos y pasivos de una entidad. Debido a la incertidumbre o riesgo inherente a estas transacciones, se les conoce en contabilidad como “contingencias”.

Así, las contingencias se refieren a la suma de operaciones que conllevan un riesgo y que es probable que una proporción de ellas, cuando suceda un determinado evento, pase a incrementar las obligaciones de la entidad, como las que se enumeran a continuación:

- Otorgamiento de garantías por aval.
- Litigios, reclamaciones de impuestos y otros asuntos de naturaleza semejante.

- Garantías de servicio de productos.
- Compromisos de compra o venta a futuro.
- Requerimientos para el pago adicional de impuestos y/o derechos.
- Costo probable asignable a cada ejercicio de planes de pensiones, jubilaciones, indemnizaciones por separación, primas de antigüedad y otras prestaciones diferidas que se conceden al personal, sujetas al cumplimiento de una condición futura.

Las provisiones para contingencias deben reflejarse en los estados financieros de acuerdo con el principio de realización. Este principio señala que, cuando se conozca un evento que pueda afectar el valor de los activos y pasivos, debe reflejarse en los estados financieros de acuerdo con una estimación razonable de la contingencia. Sin embargo, aun cuando todos los costos o pérdidas previsibles se deben reflejar en los estados financieros de un periodo y a una fecha determinada, se reitera que esto deberá hacerse dentro de los límites en que las contingencias que los originen estén bien identificadas y sea probable que ocurran, impliquen un flujo de derechos para eliminar la obligación y puedan estimarse en forma razonablemente aproximada.

En el marco conceptual de los RFSP, las obligaciones y beneficios derivados de la materialización de una contingencia se reflejan en los ingresos y los gastos hasta que se realizan efectivamente, es decir, no se consideran los pasivos derivados de provisiones para cubrir posibles contingencias, salvo el caso de las reservas para riesgo crediticio que realizan la banca de desarrollo y los fondos de fomento. Ello difiere del criterio contable que, en el caso de las pérdidas, hace la afectación en los estados financieros en el momento en que se tienen elementos para prever y cuantificar razonablemente un evento posible y se tratan de manera equivalente a una ganancia o pérdida por ajuste de volúmenes.

Obligaciones laborales

Esta contingencia corresponde a una estimación del monto de las obligaciones laborales futuras que se derivan de la relación entre una unidad institucional y sus trabajadores de acuerdo con las condiciones generales de trabajo.

Las remuneraciones al personal se pueden clasificar en remuneraciones directas y remuneraciones al retiro. Las primeras corresponden a los pagos regulares que se hacen al empleado durante el tiempo que mantiene una relación laboral con la unidad institucional. Éstas se refieren básicamente a sueldos y salarios, compensaciones a los trabajadores, tiempo extraordinario, destajos, comisiones, premios, gratificaciones anuales, vacaciones y primas sobre las mismas.

Las remuneraciones al retiro representan obligaciones de pago de las entidades a los trabajadores o a sus beneficiarios que surgen en la fecha de retiro. Éstas pueden ser planes de pensiones, primas de antigüedad, los beneficios suplementarios a un plan de pensiones posteriores al retiro y cualquier otra remuneración establecida que se otorgue al término del vínculo laboral.

El monto de éstas dependerá del tipo de plan pactado que puede ser de contribución definida o de beneficios definidos. En los planes de contribución definida la responsabilidad de la entidad pública se limita al pago de las aportaciones pactadas, ya que la entidad aporta recursos preestablecidos a un fondo de inversión determinado y los beneficios de los trabajadores corresponden únicamente a las mismas aportaciones más su rendimiento.

En el esquema de beneficios definidos, la responsabilidad de la entidad pública termina hasta que se extinguen los derechos de los beneficiarios, por tanto, a diferencia de los planes de contribución definida, no se conoce de manera precisa el monto de la responsabilidad. Bajo este esquema los beneficios al retiro pueden estar financiados mediante aportaciones específicas a ciertos fondos, que en general no coincidirían con el registro del costo y pasivos por remuneraciones al retiro.

En el modelo conceptual de los RFSP en términos devengados, las provisiones para obligaciones laborales se deben registrar como un gasto de operación, porque se derivan de una obligación contractual que es un hecho que se deberán realizar pero no se conoce con precisión la fecha.

Este tratamiento difiere de las contingencias de los sistemas generales de seguridad social, porque estos no son contractuales y se financian por medio de fondos de reparto, es decir las prestaciones sociales de un periodo se financian con las contribuciones del mismo periodo, y cuando las reservas actuariales y las contribuciones del periodo son insuficientes deben ser cubiertas con impuestos.

Cuando los RFSP se elaboran en términos pagados en lugar de registrar la creación de las provisiones por obligaciones laborales como gasto, se deben registrar los pagos por prestaciones sociales cuando estos se realizan (gasto en pensiones y jubilaciones).

Base de registro

La base de registro indica en qué momento se realiza el asiento contable de las transacciones, las transformaciones internas y los otros flujos económicos. Las bases de registro “devengada”, “devengada ajustada” y “pagado”, permiten identificar los flujos económicos y/o financieros de una unidad institucional con el resto de la economía.

El registro de los flujos económicos en términos devengados, es cuando se intercambia, transfiere, transforma o extinguen los derechos y obligaciones de una unidad económica, es decir además de las transacciones incluye las transformaciones internas y otros flujos económicos. Ello permite:

- Medir todos los flujos económicos, incluidas las transacciones no monetarias (como el trueque) y las realizadas con equivalentes de dinero.
- Medir el uso de activos no financieros en el momento en que se usan o consumen los recursos y no en el momento en que se adquieren o pagan.

- Identificar las cuentas por pagar y cobrar, para un mejor control del gasto público.
- Explicar el cambio en el patrimonio entre el inicio y el final de un periodo de tiempo.
- Integración con otros sistemas estadísticos que se realizan sobre una base de datos devengada como las cuentas nacionales, balanza de pagos, agregados monetarios y el flujo de fondos de la economía.

La base de registro devengada ajustada difiere de la base devengada porque no considera los registros de las transformaciones internas y otros flujos económicos, es decir solo mide las transacciones con el resto de la economía. Ello permite:

- Medir la operación y los cambios en los activos y pasivos cuando se intercambian o transfieren recursos con el resto de la economía y no cuando se usan o consumen.
- Medir las necesidades de financiamiento y la posición financiera de una unidad institucional.
- Identificar las cuentas por pagar y cobrar, para un mejor control del gasto público.
- Integración con otros sistemas estadísticos que solo reflejan flujos financieros como la balanza de pagos, los agregados monetarios y el flujo de fondos de la economía.

La base de registro pagado asienta las transacciones cuando se pagan en términos monetarios o equivalentes. Esta base de registro, si bien permite un fuerte control financiero y la compilación de información con más oportunidad y simplicidad, presenta los siguientes problemas:

- Información incompleta sobre los determinantes del total de pasivos y activos.
- Debilita el control del gasto porque adolece de información sobre el gasto devengado no pagado.
- No fomenta una buena administración de las cuentas por cobrar.

En el presupuesto público federal el seguimiento y evaluación del ingreso total, del gasto total, de las necesidades de financiamiento y de las fuentes de financiamiento se realiza en el momento del pago, incluyendo los equivalentes de dinero. Actualmente, sólo el gasto programable se presenta en una base devengada ajustada cuando se elabora y aprueba el presupuesto, y cuando se presenta la cuenta pública. A partir de agosto de 2015 la información sobre el gasto devengado ajustado del Poder Ejecutivo Federal se puede consultar en la página web de la SHCP en el apartado Estadísticas Oportunas de Finanzas Públicas, subapartado Ingreso, Gasto y Financiamiento del Sector Público en Asignación y Ejecución del Presupuesto de Egresos.

La clasificación de los ingresos y los gastos

De acuerdo con el marco conceptual las entradas y salidas de recursos por transacciones se pueden clasificar por su naturaleza económica en cuatro grandes grupos:

Entradas	Salidas
Ingresos corrientes.	Gastos corrientes.
Ingresos de capital (venta de activos no financieros).	Gastos de capital (adquisición de activos no financieros).
Adquisición de pasivos (financiamiento).	Pagos de pasivos (amortización).
Venta de activos financieros (uso de activos).	Adquisición de activos financieros (acumulación de activos).

Los ingresos corrientes se agrupan en seis rubros según el tipo de la transacción:

Tipo de ingreso	Definición
Los impuestos	Entrada de recursos financieros que no se pueden vincular directamente con la recepción de un bien y servicio. Se pueden subdividir por la base del impuesto y el impuesto específico.
Las contribuciones a la seguridad social	Entrada de recursos financieros por el derecho a las prestaciones de seguridad social del cotizante. Se pueden dividir de acuerdo a quien financia el sistema en empleados, patrones y voluntarias.
Las transferencias	Entrada de recursos financieros sin contraprestación para erogaciones corrientes y de capital de gobiernos extranjeros u organismos internacionales, de otras unidades de gobierno, así como de otras unidades institucionales distintas a las señaladas.
Las ventas de bienes y servicios	Entradas de recursos financieros por transacciones con contraprestación de un bien o servicio (derechos administrativos) y las ventas de bienes y/o servicios comerciales y ocasionales.
Las rentas de la propiedad	Entradas de recursos financieros por transacciones en la que se tiene como contraprestación el uso o goce de los activos sobre los que se tiene derecho. Estas rentas se agrupan en intereses, dividendos y arrendamientos.
Los otros ingresos	Entrada de recursos financieros que no se pueden identificar en los renglones anteriores, como multas administrativas, depósitos en caución, entre otros.

El gasto corriente, por el tipo de transacción, se puede agrupar identificando las erogaciones asociadas a los costos de operación como servicios personales, bienes y servicios e intereses; así como las transferencias por medio de subsidios, donaciones y otros gastos.

Tipo de gasto	Definición
Los servicios personales	Salidas de recursos financieros que tienen como contraprestación el trabajo realizado por un empleado de las unidades de gobierno, excluyendo las erogaciones relacionadas con la formación de capital por cuenta propia. Se integra por sueldos, prestaciones económicas y las contribuciones a la seguridad social.
Los bienes y servicios	Salidas de recursos financieros que tienen como contraprestación la adquisición de un bien o un servicio, excluyendo las erogaciones relacionadas con la formación de capital por cuenta propia. Incluye las rentas de la propiedad salvo intereses, comisiones y gastos de la deuda pública.
Intereses, comisiones y gastos de la deuda pública	Salidas de recursos que tienen como contraprestación la renta asociada al uso de activos financieros de otra unidad institucional. Se pueden agrupar en internos y externos y por instrumento.
Los subsidios	Salidas de recursos sin contraprestación que inciden en la producción, precios o remuneraciones de las empresas públicas o privadas. Estos recursos son de naturaleza corriente y también se pueden agrupar por el sector institucional apoyado.
Las donaciones	Salidas de recursos financieros por transacciones voluntarias sin contraprestación corrientes y de capital para gobiernos extranjeros, organismos internacionales y otras unidades de gobierno.
Otras transferencias	Salidas de recursos financieros sin contraprestación para pensiones y jubilaciones, asistencia social, ayudas y transferencias de capital no registradas en los conceptos anteriores y otras erogaciones como pagos de impuestos, créditos tributarios, multas y sanciones, compensaciones, entre otros.

Los ingresos y los gastos de capital agrupan, respectivamente, las entradas y salidas de recursos financieros por transacciones que tienen como contraparte un activo no financiero: bienes inmuebles, bienes muebles, intangibles y otros activos no financieros.

Tipo de ingreso o gasto	Definición
Los bienes inmuebles	Entradas o salidas de recursos que tienen como contraprestación la venta o adquisición de bienes inmuebles: terrenos, viviendas, edificios no residenciales, locales y otros bienes inmuebles. Incluye los pagos por adjudicación, expropiación e indemnización.
Los bienes muebles	Entradas o salidas de recursos que tienen como contraprestación la venta o adquisición de bienes muebles: mobiliario y equipo, vehículos, maquinaria y herramientas. Incluye los pagos por adjudicación, expropiación e indemnización.
Intangibles	Entradas o salidas de recursos que tienen como contraprestación la venta o adquisición de derechos por el uso de activos de propiedad industrial, comercial, intelectual, entre otros: software, licencias, patentes, marcas, derechos, concesiones y franquicias.
Otros activos no financieros	Entradas o salidas de recursos que tienen como contraprestación la venta o adquisición de otros activos no financieros distintos a los señalados en los otros conceptos.

La adquisición y pago de pasivos agrupa las entradas y salidas de recursos financieros por transacciones que tienen como contraparte un pasivo. Éstos se pueden agrupar por instrumento, plazo y sector institucional (ver cuadro sección Pasivos y Activos Financieros).

La venta y adquisición de activos financieros agrupa las entradas y salidas de recursos financieros por transacciones que tienen como contraparte un activo financiero. Estas transacciones se agrupan por instrumento y liquidez (ver cuadro sección Pasivos y Activos Financieros).

Clasificación Económica de los Ingresos, Gastos y Financiamiento

Entradas de recursos financieros:

Ingresos totales

Ingresos corrientes

- Impuestos
- Contribuciones a la seguridad social
- Venta de bienes y servicios
- Rentas de la propiedad
- Transferencias
- Otros ingresos

Ingresos de capital (venta de activos no financieros)

- Bienes inmuebles
- Bienes muebles
- Intangibles
- Otros activos no financieros

Salidas de recursos financieros:

Gastos totales

Gastos corrientes

- Servicios personales
- Adquisición de bienes y servicios
- Intereses, comisiones y gastos de la deuda
- Subsidios
- Donaciones
- Otras transferencias

Gastos de capital (adquisición de activos no financieros)

- Bienes inmuebles
- Bienes muebles
- Intangibles
- Otros activos no financieros

Financiamiento

Adquisición de pasivos (financiamiento)

- Depósitos
- Cuentas por pagar
- Préstamos
- Valores distintos de acciones
- Derivados financieros

Venta de activos financieros (uso de activos)

- Depósitos
- Préstamos
- Valores distintos de acciones
- Participaciones de capital
- Reservas actuariales seguros
- Derivados financieros
- Otras cuentas por cobrar

Pagos de obligaciones financieras (amortización)

- Depósitos
- Cuentas por pagar
- Préstamos
- Valores distintos de acciones
- Derivados financieros

Adquisición de activos financieros (acumulación de activos)

- Depósitos
- Préstamos
- Valores distintos de acciones
- Participaciones de capital
- Reservas actuariales seguros
- Derivados financieros
- Otras cuentas por cobrar

Consolidación, neteo de transacciones y actividades excluidas del presupuesto

La consolidación es el método para presentar la información financiera y económica de varias unidades institucionales como si fuera una o un sector institucional. Esto supone la eliminación de los flujos económicos entre las unidades institucionales a consolidar, lo que permite evaluar de forma más adecuada el cambio en el patrimonio, la posición financiera y/o las actividades de un sector institucional con el resto de la economía.

La consolidación se realiza en tres etapas:

- La compilación de datos, que es el acopio y la organización de los registros de acuerdo al marco conceptual y la clasificación de los ingresos, gastos y financiamiento, y de los saldos de activos y pasivos.
- La agregación, que es la sumatoria de los ingresos, gastos y financiamiento, y de los saldos de activos y pasivos de las unidades institucionales que forman un sector o subsector; y
- El proceso final de neteo, que es restar a la sumatoria de la agregación, las transacciones y los saldos de los activos y pasivos entre unidades institucionales o sectores a consolidar.

Recomendaciones para consolidar transacciones y saldos

Rubro:	Recomendación:
Transacciones:	
Impuestos	Eliminar el 100% de las transacciones entre unidades gubernamentales. No se eliminan las operaciones entre gobiernos y empresas comerciales y entre empresas comerciales.
Cuotas y aportaciones de seguridad social	No eliminar las transacciones entre unidades gubernamentales, porque se consideran una transferencia del gobierno al beneficiario del servicio, para el pago del mismo (se redirecciona a las familias).
Venta de bienes y servicios	Eliminar las transacciones entre unidades gubernamentales y empresas comerciales en la medida que puedan ser identificadas por su relevancia.
Renta de la propiedad	Eliminar el 100% de las transacciones entre unidades gubernamentales y empresas comerciales por gastos por intereses, dividendos y utilidades, y el resto en la medida que puedan ser identificadas por su relevancia
Otros ingresos	Eliminar las transacciones entre unidades gubernamentales y empresas comerciales en la medida que puedan ser identificadas por su relevancia
Servicios personales	No eliminar las transacciones por este concepto.
Materiales y suministros	Eliminar las transacciones entre unidades gubernamentales y empresas comerciales en la medida que puedan ser identificadas por su relevancia
Servicios generales	Eliminar las transacciones entre unidades gubernamentales y empresas comerciales en la medida que puedan ser identificadas por su relevancia, excepto impuestos, dividendos y utilidades
Pago de intereses	Eliminar el 100% de las transacciones entre unidades gubernamentales y empresas comerciales por gastos por intereses.
Subsidios, donaciones y otras transferencias	Eliminar el 100% de las transacciones entre unidades gubernamentales y empresas comerciales por estos conceptos.
Adquisición o venta de activos no financieros	Eliminar el 100% de las transacciones entre unidades gubernamentales y empresas comerciales por estos conceptos.
Adquisición, venta y amortización de activos financieros y pasivos	Eliminar el 100% de las transacciones entre unidades gubernamentales y empresas comerciales por estos conceptos.
Saldos de activos y pasivos:	
Tenencia de activos financieros y pasivos	Eliminar el 100% de los derechos y obligaciones entre unidades gubernamentales y empresas comerciales.
Tenencia de activos no financieros	Eliminar los derechos y obligaciones entre unidades gubernamentales y empresas comerciales en la medida que puedan ser identificadas por su relevancia

Las necesidades de financiamiento obtenidas a través de los RFSP difieren del balance presupuestario, como se señala en la Sección 2 de este documento, por cobertura institucional, así como por actividades excluidas del balance por ordenamientos jurídicos y por prácticas presupuestarias, las cuales se describen en la siguiente tabla:

Diferencia entre presupuesto federal y RFSP		
Concepto	Presupuesto	RFSP
IPAB	Incluye los apoyos fiscales aprobados por el H. Congreso de la Unión dado que el Instituto administra los pasivos y activos derivados de los programas de apoyo a deudores y ahorradores (Artículos 47 y octavo transitorio de la Ley de Protección al Ahorro Bancario).	Incluye las necesidades de financiamiento del Instituto después de los apoyos fiscales del Gobierno Federal (se consolidan).
Programas de apoyo a deudores	Incluye los apoyos fiscales aprobados por el H. Congreso de la Unión.	Incluye el aumento o disminución en el valor de los compromisos de los programas de deudores en un ejercicio, tanto en su versión de descuentos en pago como de reestructuración en Unidades de Inversión (se consolidan).
PIDIREGAS directos (son aquellos en los que se adquiere el activo producido al concluir la obra)	Se registran a partir de la entrega de la obra y conforme se va amortizando la deuda asociada (Artículo 18 de la Ley General de Deuda Pública).	Se registran cuando el tercero realiza la obra, que es cuando se genera una obligación del sector público (se consolidan).
PIDIREGAS condicionados y otros registros diferidos de arrendamientos financieros	Se registra conforme se paga el servicio prestado o se amortiza	Se registra cuando se adquiere el activo (se consolida).
Fondos de estabilización y ahorro (Fonadín, FEIP, FEIPEMEX, FARP y FMP en los años vigentes)	Incluye las aportaciones y recuperaciones de patrimonio del Gobierno Federal. En el caso del FMP, las transferencias para presupuesto.	Se consolidan ingresos, gastos y financiamiento como una unidad institucional en el sector gobierno central.
Entidades paraestatales de control presupuestario indirecto financieras y no financieras	Apoyos fiscales otorgados a las entidades por el Gobierno Federal.	Incluye las necesidades de financiamiento después de apoyos fiscales (se consolidan).
Adquisición y venta de activos financieros con fines de política	Ingresos y gastos de capital.	Financiamiento y amortización
Intereses de la deuda indexada	Incluye como costo financiero solo el componente real de los intereses.	Incluye en los intereses el monto total (componente real y ajustes por inflación)
Recompra de deuda	Registra como ingreso la diferencia entre el valor de realización y el valor nominal de la deuda.	Registra como amortización la diferencia entre el valor de realización y el valor nominal de la deuda.
Colocaciones de deuda sobre par o bajo par	Registra como ingreso (o gasto) la diferencia positiva (o negativa) entre el valor de colocación y el valor nominal de la deuda.	Registra como financiamiento (o amortización) la diferencia positiva (o negativa) entre el valor de colocación y el valor nominal de la deuda.

Diferencia entre presupuesto federal y RFSP		
Concepto	Presupuesto	RFSP
Neteo de operaciones	Devoluciones de impuestos, devoluciones de bienes y servicios, gastos por intereses menos ingresos por intereses, ventas de gasolinas menos importaciones de gasolinas, impuestos menos subsidios otorgados (IEPS y crédito al salario).	Devoluciones de impuestos y devoluciones de bienes y servicios.

RFSP de 2016

En la página web de la SHCP se presentan los ingresos, gastos y financiamiento de acuerdo con el marco conceptual señalado, para las siguientes coberturas del sector público:

- Sector público federal (a+b)
- Sector público no financiero (a+bi)
 - a) Sector Gobierno Central (SGC)
 - i) Gobierno Central
 - ii) Seguridad social
 - iii) Otros del Sector Gobierno Central
 - b) Sector empresas públicas
 - i) Empresas públicas no financieras
 - ii) Empresas públicas financieras

Para cada sector se presenta un flujo de fondos de acuerdo con la clasificación económica de los ingresos, gastos y financiamiento presentada en el apartado anterior con información en base de registro pagada. A continuación se presenta un ejemplo con información para 2016.

Flujo de Fondos del Sector Público, 2016							
(Miles de millones de pesos)							
Concepto	Sector gobierno central (1)	Empresas públicas no financieras (2)	Operaciones compensadas (3)	Sector público no financiero (4=1+2-3)	Empresas públicas financieras (5)	Operaciones compensadas (6)	Sector público (7=4+5-6)
I. INGRESOS TOTALES	4,571	1,958	601	5,928	291	0	6,220
I.1 Ingresos corrientes	4,548	1,903	601	5,850	291	0	6,142
Impuestos	2,724	0	0	2,724	0	0	2,724
Contribuciones a la seguridad social	435	0	0	435	0	0	435
Venta de bienes y servicios	105	1,801	0	1,905	0	0	1,905
Renta de la propiedad	369	8	0	376	117	0	494
Transferencias	562	40	601	2	6	0	8
Otros ingresos	353	54	0	408	168	0	576
I.2 Ingresos de capital (venta de activos no financieros)	23	55	0	78	0	0	78
II. GASTOS TOTALES	4,922	2,181	601	6,502	274	0	6,776
II.1 Gastos corrientes	4,796	1,813	601	6,009	271	0	6,280
Servicios personales	593	147	0	741	7	0	747
Adquisición de bienes y servicios	299	650	0	949	205	0	1,154
Intereses, comisiones y gastos de la deuda	467	110	0	577	79	0	655
Subsidios	166	0	26	140	0	0	140
Donaciones	2,263	0	570	1,693	0	0	1,693
Otras transferencias	1,007	907	5	1,909	-20	0	1,890
II.2 Gastos de capital (adquisición de activos no financieros)	125	368	0	493	3	0	497
III. REQUERIMIENTOS FINANCIEROS DEL SECTOR PÚBLICO	-351	-223	0	-574	17	0	-557
Incurrimiento neto de pasivos (financiamiento)	687	419	0	1,106	44	0	1,150
Adquisición neta de activos financieros (acumulación de activos)	332	201	0	532	61	0	593

La información también se puede integrar a partir del sector público presupuestario, adicionando información sobre las unidades institucionales no presupuestarias y las adecuaciones a los registros presupuestarios.

Flujo de Fondos del Sector Público, 2016	
-Por componente-	
(Miles de millones de pesos)	
	2016
RFSP	-557
Balance tradicional	-504
Requerimientos financieros por PIDIREGAS	-20
Requerimientos financieros del IPAB	-4
Requerimientos financieros del FONADIN	-29
Programa de deudores	-3
Banca de desarrollo y fondos de fomento	17
Adecuaciones a los registros presupuestarios	-21

Saldo histórico de los RFSP de 2016

El saldo histórico de los RFSP, corresponde a una medida de deuda neta y se sigue midiendo en los términos señalados en el Artículo 2, Fracción XLIX de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria:

“Saldo histórico de los requerimientos financieros del sector público: los pasivos que integran los requerimientos financieros del sector público menos los activos financieros disponibles, en virtud de la trayectoria anual observada a lo largo del tiempo de los citados requerimientos;”

Esta medida representa el acervo neto de las obligaciones contraídas para alcanzar los objetivos de las políticas públicas, tanto de las entidades adscritas al sector público como de las entidades privadas que actúan por cuenta del Gobierno Federal. Es decir, pasivos menos activos financieros disponibles, por concesión de préstamos y por fondos para la amortización de la deuda, como reflejo de la trayectoria anual observada a lo largo del tiempo de los RFSP. El SHRFSP ahora agrupa a la deuda neta del sector público presupuestario y las obligaciones netas del IPAB, del FONADIN, los asociados a PIDIREGAS y a los Programas de Apoyo a Deudores, así como la pérdida esperada de la banca de desarrollo y fondos de fomento.

Saldo histórico de los requerimientos financieros del sector público

Metodología pérdida esperada de la banca de desarrollo y fondos de fomento

Concepto	(Millones de pesos)			
	2015		2016	
	Saldo	% PIB anual	Saldo	% PIB anual
TOTAL SHRFSP	8,633,480	47.3	9,797,440	50.2
Internos	5,962,271	32.7	6,217,514	31.8
Presupuestario	5,037,147	27.6	5,273,591	27.0
No Presupuestario	925,124	5.1	943,923	4.8
Banca de Desarrollo y Fondos de Fomento ^{1_/_}	-246,189	-1.3	-275,012	-1.4
FARAC	182,509	1.0	215,269	1.1
Pasivos del IPAB	877,522	4.8	892,184	4.6
PIDIREGAS	55,851	0.3	59,484	0.3
Programa de Apoyo a Deudores	55,431	0.3	51,997	0.3
Externos	2,671,209	14.6	3,579,926	18.3
Presupuestario	2,609,003	14.3	3,485,538	17.9
No Presupuestario	62,207	0.3	94,388	0.5
Banca de Desarrollo y Fondos de Fomento	0	0.0	0	0.0
PIDIREGAS	62,207	0.3	94,388	0.5

1_/_/ Corresponde al patrimonio neto de los bancos de desarrollo y fondos de fomento con signo negativo por tratarse de un activo.

El SHRFSP en un principio se calculó restando a la deuda bruta los activos financieros de fácil realización (depósitos y valores), es decir no se restaban todos los activos financieros con la misma naturaleza que la deuda pública. Sin embargo, en los últimos años, se han ido incluyendo algunos activos financieros como los créditos de la banca de desarrollo y fondos de fomento, los activos financieros y pasivos totales del IPAB y el FONADIN, el patrimonio de los fondos de estabilización y las reservas actuariales del IMSS e ISSSTE, que originalmente no se consideraron porque dichos activos estaban asignados a un fin específico y no se podrían usar de forma inmediata para reducir la deuda pública.

Posición financiera neta (PFN)

A continuación se presenta cuál es la PFN del Sector Público Federal para 2016 con base en la información preliminar de los estados financieros del Sector Público y su comparación con el SHRFSP.

Posición financiera neta del Sector Público Federal y SHRFSP en 2016									
(Miles de millones de pesos)									
Concepto	Estados financieros			SHRFSP			Diferencias		
	Pasivos	Activos financieros	PFN	Pasivos	Activos financieros	Deuda neta	Pasivos	Activos financieros	PFN
Total	13,707	3,960	9,747	12,784	2,986	9,798	923	973	-50
Depósitos y efectivo	814	592	222	635	487	148	179	105	74
Títulos de deuda y préstamos	12,203	2,266	9,938	12,050	2,053	9,998	153	213	-60
Aportaciones patrimoniales	0	269	-269	0	170	-170	0	99	-99
Reservas seguros	9	221	-212	0	158	-158	9	63	-54
Derivados financieros	76	54	22	45	39	6	31	15	16
Cuentas por pagar	604	558	46	53	80	-27	551	478	73
Proveedores y anticipos	268	234	35	1	0	1	268	234	34
Otras cuentas por pagar	336	324	12	53	80	-27	283	244	39

Fuente: SHCP.

Los activos financieros⁵ que se presentan en los estados financieros, base del cálculo de la PFN, son mayores con relación a las estadísticas de deuda pública, debido a lo siguiente:

- Los depósitos en los estados financieros son mayores porque incluyen depósitos en Banco de México que cubren los depósitos de terceros en la TESOFE, por lo que no se consideran como pasivos y activos en las estadísticas de deuda pública;

⁵ A los activos totales se les restan los activos no financieros, inventarios, propiedades, planta y equipo, incluyendo los arrendamientos financieros y comodatos, y activos intangibles. Asimismo se excluyen los derechos por las operaciones para regulación monetaria que tienen su contraparte en el pasivo, las ministraciones y acuerdos pendientes de regularizar y anticipos de la TESOFE, los derechos por el patrimonio de las empresas paraestatales que se deben eliminar al consolidar, el patrimonio de fideicomiso y mandatos con fines de administración de reservas liquidadas para obligaciones laborales, vehículos de pago (operaciones en tránsito), reservas liquidadas para obligaciones laborales y los derechos del IPAB a recibir recursos presupuestarios que no tienen como contraparte una obligación en los estados financieros del Gobierno Federal.

también incluyen depósitos de dependencias y filiales de empresas productivas del Estado que se consolidan en estados financieros y se encuentran fuera del presupuesto.

- Los títulos de deuda y préstamos en los estados financieros son mayores porque además del crédito otorgado por la banca desarrollo y fondos de fomento, incluyen préstamos a los beneficiarios de la seguridad social y trabajadores.
- Adicionalmente, los estados financieros por derechos de filiales de empresas productivas del Estado que no se consolidan en sus estados financieros, por el patrimonio de los fondos de estabilización y en OFIs, reservas de seguros, derivados financieros y otras cuentas por pagar como proveedores y anticipos.

Por el lado de los pasivos⁶, el monto de los títulos de deuda y préstamos que contienen los estados financieros, y que se incluyen en la PFN, es mayor al registrado en las estadísticas de deuda pública como resultado de lo siguiente:

- Se incluyen los proyectos PIDIREGAS condicionados de la CFE. Este monto considera el valor de los proyectos que, de acuerdo con las normas contables, la empresa debe reflejar en su contabilidad como arrendamientos financieros, ya que existe la obligación de pagos fijos por capacidad y no sólo cuando se presta un bien o servicio, así como el valor de la diferencia de las obligaciones derivadas de los proyectos directos entregados a la CFE, respecto a las obligaciones contratadas por terceros y que todavía no registra la CFE como pasivo, porque no ha entregado el activo en construcción de acuerdo a lo pactado.
- Se incluyen los arrendamientos financieros especiales, que de acuerdo con el artículo 149 de la LFPRH, para fines presupuestarios se registran de forma diferida al momento de la amortización del pasivo, en vez de cuando se adquiere el activo y el pasivo.
- Se incluyen los intereses devengados no pagados de la deuda pública de Pemex. Este registro se realiza conforme se devengan los intereses, independientemente de las fechas de obligación de pago de los mismos. Otras entidades registran este concepto en otras cuentas por pagar y en el Gobierno Federal el registro contable se realiza cuando se tiene la obligación de pago.

⁶ A los pasivos totales se les restan las provisiones para contingencias, seguros y obligaciones laborales, así como las operaciones para regulación monetaria. Las provisiones para contingencias se eliminan debido a que la obligación de pago depende de la ocurrencia de un evento que aún no se materializa, y en los RFSP se registra hasta que dicho evento sucede. Las provisiones para sistemas de seguros bajo esquemas de fondos de reparto para la población en general se eliminan conforme a las mejores prácticas internacionales, debido a que los gastos presentes son fondeados con las aportaciones de los trabajadores vigentes y, cuando estas no son suficientes, vía impuestos. De igual forma, las provisiones registradas en la contabilidad por obligaciones laborales se excluyen debido a que en los RFSP el pago de estas obligaciones se presenta como un gasto corriente. Los bonos de regulación monetaria se eliminan porque son emitidos para regular la liquidez en el mercado de dinero con garantía del Gobierno Federal, como contraparte de este pasivo se mantiene un depósito en administración del Banco de México; en este sentido, en la contabilidad del Gobierno Federal, se reflejan como un activo y un pasivo por el mismo valor, independientemente de su colocación con el público por parte del Banco de México que se refleja en sus estados financieros.

- La valuación de algunos pasivos de Pemex que de acuerdo con las normas del International Financial Reporting Standard (IFRS) es mayor con respecto a su valor en las estadísticas de deuda pública.
- Las estadísticas de deuda pública consideran las provisiones del IPAB para la reserva del seguro bancario, mismas que se excluyeron del pasivo como se ha señalado.
- La cuenta por pagar derivada de los depósitos en Banco de México del PENSIONISSSTE en los estados financieros del Gobierno Federal, se reclasifica como préstamos en las estadísticas de deuda.
- Los depósitos en los estados financieros son mayores por los depósitos en garantía o resguardo, y de terceros en la TESOFE.

Adicional a la deuda pública, los estados financieros registran pasivos con proveedores y anticipos, que se refieren básicamente a crédito comercial; otras cuentas por pagar, que incluye impuestos y contribuciones por pagar, retenciones a favor de terceros, pasivos diferidos, cuentas en depuración; y obligaciones por operaciones con derivados financieros.

Conforme se cuente con mayor información sobre los ingresos y gastos devengados, así como los saldos de los activos no financieros y los financieros distintos de los disponibles, los flujos de fondos se presentarán también con una base de registro devengada y se fortalecerán los reportes sobre la posición financiera de cada uno de los sectores y sus cambios derivados de transacciones y otros flujos económicos.

Conclusiones

Los indicadores fiscales en el presupuesto federal en México se apegan, en términos generales, a los conceptos que proponen las guías internacionales para la elaboración de estadísticas de finanzas públicas. En algunos aspectos existen discrepancias que obedecen a la clasificación o agrupación de las operaciones que debe cumplir con diversos ordenamientos jurídicos y reglas presupuestarias establecidas en el país.

Los Requerimientos Financieros del Sector Público permitirán evaluar la postura fiscal desde una perspectiva de flujos de efectivo y desde una perspectiva de flujos devengados, que muestre la variación neta de posición financiera y del patrimonio del sector público, como se recomienda en el Manual de Estadísticas de Finanzas Públicas del FMI publicado en 2014. Es importante señalar que la migración al nuevo esquema de las cuentas fiscales obedece en buena medida a las adecuaciones en las prácticas contables derivadas de la Ley General de Contabilidad Gubernamental de 2008.

Con el fin de mejorar las prácticas en la elaboración de las estadísticas fiscales y económicas y su transparencia, el FMI ha creado instrumentos para evaluar la calidad de las estadísticas de finanzas públicas de los países miembros. Los cambios realizados al marco conceptual de las estadísticas de finanzas públicas fortalecerán el

cumplimiento de dichas prácticas. Uno de los mencionados instrumentos, se refiere a las Normas Especiales de Divulgación de Datos (NEDD), a las que México se suscribió en 1997, y que son un conjunto de mejores prácticas en la divulgación de los datos económicos y financieros del sector público. En este contexto, el país cumple con las prácticas recomendadas de acceso del público a los datos que proponen las NEDD, con el marco normativo que sustenta la integridad de las estadísticas, con la oportunidad en la divulgación, y con los criterios de clasificación de las operaciones. Asimismo, para mejorar la calidad y transparencia de la política fiscal, se solicitó su evaluación con respecto al “Código de Buenas Prácticas sobre Transparencia en las Finanzas Públicas” y el “Informe sobre Observancia de Estándares y Códigos” del módulo de estadísticas económicas y financieras, los cuales están disponibles en: <http://www.imf.org/external/pubs/ft/scr/2010/cr10330.pdf>.

Anexo I: Cobertura Institucional del Sector Público (SCN)

De acuerdo con el Sistema de Cuentas Nacionales (SCN) la economía de un país está integrada por unidades institucionales residentes en su territorio económico, las cuales se agrupan en sectores institucionales por sus funciones, comportamiento y objetivos.

La unidad institucional es una entidad económica que tiene capacidad por derecho propio de poseer activos, contratar pasivos y realizar actividades económicas, entre las que destacan:

- Intercambiar la propiedad de bienes o activos mediante transacciones con otras unidades institucionales;
- Aceptar compromisos futuros y suscribir contratos con otras unidades institucionales; siendo responsable ante la ley;
- Ser económica y jurídicamente significativa para elaborar estados financieros.

Las unidades institucionales son:

- Los hogares, que están conformados por personas o grupos de personas; y
- Las sociedades, que son entidades económicas reconocidas por la ley o la sociedad de forma independiente a sus propietarios o controladores.

Dentro de las sociedades se identifican tres subtipos:

- Las sociedades, que son entidades jurídicas creadas para la producción de bienes y servicios a precios significativos de mercado y generan un beneficio a sus propietarios, que pueden ser públicas, privadas de residentes y privadas de no residentes;
- Las instituciones sin fines de lucro (ISFL), que son entidades jurídicas o sociales creadas para producir bienes y servicios de forma que no generen un beneficio o ganancia para las personas que las establecen, controlan o financian, y
- Las unidades de gobierno, que son entidades económicas creadas mediante procedimiento político con poder legislativo, judicial y ejecutivo sobre otras unidades institucionales de cierto territorio: federales, estatales o municipales.

Las ISFL pueden producir o no producir para el mercado.

- En el primer caso se refieren a asociaciones agrícolas, industriales y comerciales cámaras de comercio, organizaciones empresariales, laboratorios de control o investigación, entre otras, que se agrupan con las sociedades porque su actividad genera un beneficio a las unidades institucionales que las controlan o financian.
- En el segundo caso venden su producción a un precio no significativo de mercado, es decir sus ingresos por ventas no cubren sus costos de operación y por ende debe

recurrir a otras fuentes de financiamiento, principalmente transferencias de otras unidades institucionales.

- Cuando una ISFL no de mercado es controlada y financiada por unidades de gobierno se agrupan con las unidades del gobierno, mientras que las ISFL no de mercado que producen para los hogares se identifican de manera separada.

Adicionalmente, se identifican las cuasisociedades que son empresas de otras unidades institucionales (hogares, gobierno, no residentes) que no fueron constituidas como sociedades, dedicadas a la producción de bienes y servicios a precios significativos de mercado que se administran como sociedad y disponen de un conjunto completo de cuentas contables.

La unidad institucional que constituye el poder legislativo, el poder judicial y el poder ejecutivo a través de las distintas figuras jurídicas que les da cada país (cámaras, tribunales, ministerios y/o dependencias, entre otras), es la que tiene relevancia económica y jurídica, ya que los poderes por sí solos no podrían adquirir pasivos o cobrar impuestos.

El sector gobierno general agrupa a las unidades institucionales que cumplen con actividades de gobierno ya sea una unidad institucional que tiene autoridad política en todo o parte del territorio de un país, o sea una unidad institucional adscrita a alguna unidad institucional de gobierno que realiza actividades gubernamentales.

El sector público se integra por el gobierno general y el sector de sociedades públicas, que agrupa a las unidades institucionales adscritas a una unidad institucional de gobierno que prestan bienes y servicios en condiciones similares a las de mercado.

Sectores Económicos

Unidades institucionales	Sector					
	Sociedades no financieras	Sociedades financieras	Hogares	ISFL*/ no de mercado	Gobierno general	Resto del mundo
Sociedades	Privadas	Privadas				Privadas
	Públicas	Públicas				Públicas
Hogares	Cuasisociedades	Cuasisociedades	Hogares			Hogares
Unidades de Gobierno	Cuasisociedades	Cuasisociedades			Unidades de gobierno	Unidades de gobierno
ISFL*/	ISFL de mercado	ISFL de mercado		ISFL no de mercado	ISFL no de mercado	ISFL
Comportamiento económico	Producen bienes y servicios para el mercado.	Producen bienes y servicios para el mercado.	Ofrecen mano de obra	Producen bienes y servicios para los hogares.	Producen bienes y servicios públicos, y redistribuyen el ingreso (cobran impuestos y dan transferencias).	No residentes que realizan actividades económicas con las unidades residentes.
	No realizan gasto de consumo final.	No realizan gasto de consumo final.	Realizan consumo final.	Realizan consumo final.	Realizan consumo final.	
	Generan ganancias a sus propietarios.	Generan ganancias a sus propietarios.		No genera ganancias para sus propietarios.	No genera ganancias para sus propietarios.	

*_/ Instituciones sin fines de lucro.

Anexo II: Marco conceptual contable

En el modelo contable, los activos y pasivos, que son el acervo de los derechos y obligaciones de una unidad institucional, se modifican por las transacciones, las transformaciones internas, la revalorización de los activos y pasivos y otros ajustes de volumen. La información sobre los acervos de los activos y pasivos se presenta en el estado de situación financiera al final y principio del periodo contable, la operación de una unidad institucional y su efecto en el patrimonio en el estado de resultados, mientras que todos los flujos económicos en el estado de origen y aplicación de recursos.

Los flujos económicos se originan por tres tipos de hechos:

- Las transacciones.
- Las transformaciones internas.
- Los otros flujos económicos.

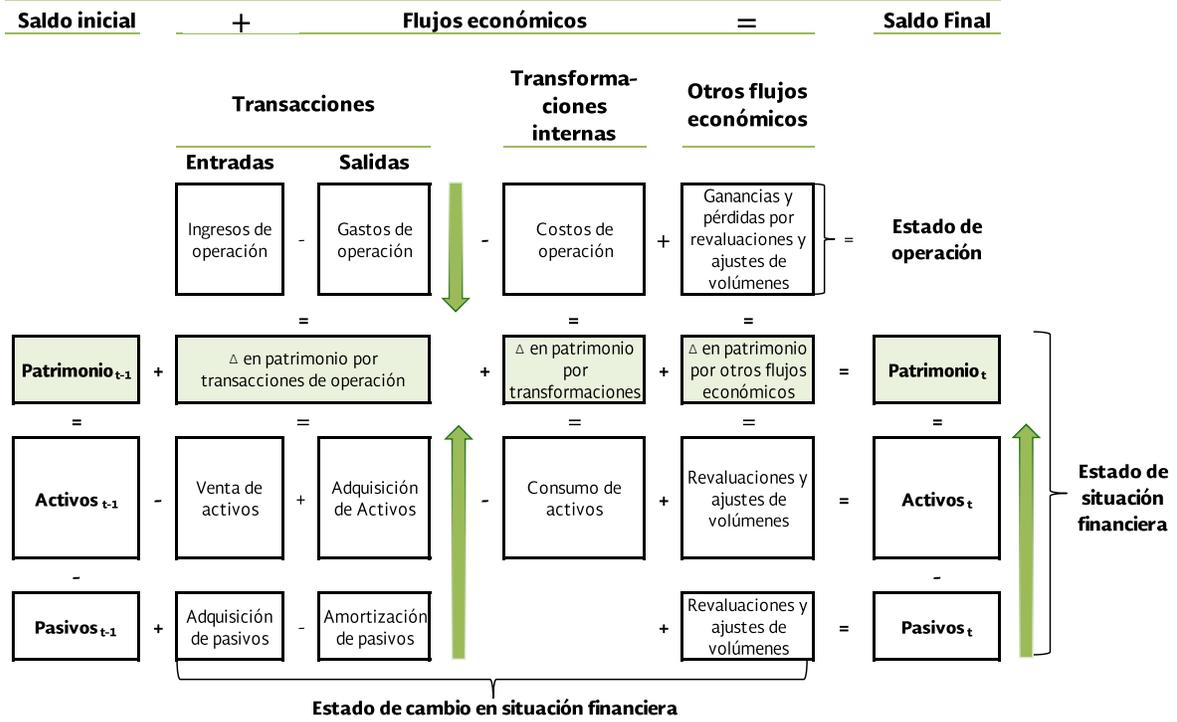
Los flujos económicos, de acuerdo con su registro contable y presentación en los estados financieros, se dividen en cuentas de operación (o resultados) y en cuentas de balance.

- Las cuentas de operación agrupan las entradas y salidas de recursos expresadas en términos monetarios, derivadas de transacciones con contraprestación y sin contraprestación asociadas a la operación de las unidades institucionales ; por las transformaciones internas, y las ganancias o pérdidas por ajustes de volumen y/o revalorización.
- La diferencia entre las entradas y salidas de las cuentas de operación muestra el resultado de operación, mismo que refleja la incidencia de los flujos económicos en el patrimonio de las unidades institucionales.⁷
- Las cuentas de balance agrupan las entradas y salidas de recursos expresados en términos monetarios derivadas de transacciones con contraprestación con activos y pasivos, la amortización de los activos por transformaciones internas y los ajustes de los activos y pasivos por volumen y revalorización.

El saldo final de los activos y pasivos se conforma por el saldo inicial más los flujos económicos que los modifican; por lo tanto, un resultado de operación positivo se deberá reflejar en un incremento del patrimonio a través del aumento de un activo o la disminución de un pasivo.

⁷ El concepto de ingreso y gasto en los estados financieros, en el Sistema de Cuentas Nacionales y el Manual de Estadísticas de Finanzas Públicas del FMI de 2001, corresponde a las entradas y salidas de recursos financieros por transacciones que integran el estado de operación o de resultados. Mientras que en el presupuesto federal y los RFSP se incluyen además los ingresos y gastos por adquisición y venta de activos financieros.

Esquema del modelo contable



Anexo III: Clasificación económica del gasto

La información del gasto se clasifica de acuerdo a su naturaleza económica y tipo de gasto, como sigue:

CLASIFICACIÓN ECONÓMICA DEL GASTO		
Conceptos	Clasificador por Objeto de Gasto	Tipo de gasto
	Capítulos, Conceptos, Partidas	
Gasto neto total		
Gasto corriente		
Servicios personales	1000	1
Otros gastos de operación	2000, 3000 < > 391, 394, 395, 396, 397, 39908, 39909, 39910	1
Costo financiero		
Intereses, comisiones y gastos */	9200 a 9600 < > 96201	1
Interno		
Externo		
Apoyo a ahorradores y deudores	96201	1
Pensiones y jubilaciones	4500	1
Subsidios, transferencias y aportaciones	4200, 4300, 4700, 8300 y 8500	1, 5, 7 y 0
Participaciones		4
Fondo general	81101	4
Fondo de fomento municipal	81201	4
Otros conceptos participables	81401	4
Ayudas y otros gastos	391, 394, 395, 396, 397, 39908, 39910, 4400, 4600, 4800, 4900, 7900	1 y 0
Gasto de capital		
Inversión física		
Directa	1000, 2000, 3000, 4600, 5000, 6000, 7900	2 y 3
Subsidios, transferencias aportaciones y otras ayudas	4200, 4300, 4400, 4700, 4800, 4900, 8300 y 8500	2, 3, 6, 8 y 9
Inversión financiera		
Directa	39909, 7100 a 7600	2
Subsidios, transferencias y aportaciones	4200, 8300 y 8500	2
Partidas informativas:		
Gasto programable total		
Gasto no programable total		
Subsidios, transferencias y aportaciones totales		
Subsidios	4300 < > 43801	
Transferencias	4200 y 4700	
Entidades Federativas y Municipios	43801, 8300, 8500	

< > No incluye.

*/ La clasificación de interno y externo se obtiene de información complementaria.

Bibliografía

- Consejo Nacional de Armonización Contable (CONAC). “Clasificación Administrativa”. 2011. México.
- Consejo Nacional de Armonización Contable (CONAC). “Clasificación Funcional del Gasto” 2010. México.
- Consejo Nacional de Armonización Contable (CONAC). “Clasificación Económica de los Ingresos, de los Gastos y del Financiamiento de los Entes Públicos” 2011. México.
- Consejo Nacional de Armonización Contable (CONAC). “Clasificador por Rubros de Ingresos”. 2014. México.
- Consejo Nacional de Armonización Contable (CONAC). “Clasificador por Tipo de Gasto” 2015. México.
- Consejo Nacional de Armonización Contable (CONAC). “Clasificador por Objeto del Gasto”. 2014. México.
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. DOF 05/02/2017.
- Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal de 2017. DOF 30/11/2016.
- Fondo Monetario Internacional (FMI). “Consolidación de las Estadísticas del Sector Público no financiero. Material suplementario. Manual de Estadísticas de Finanzas Públicas” 2001, Washington, D.C.
- Fondo Monetario Internacional (FMI). “Estadísticas de Deuda del Sector Público. Guía para compiladores y usuarios, 2011”. Washington, D.C.
- Fondo Monetario Internacional (FMI). “Government Finance Statistics Manual 2001”, Washington, D.C.
- Fondo Monetario Internacional (FMI). “Manual de Estadísticas de Finanzas Públicas 2014”, Washington, D.C.
- Instituto Mexicano de Contadores Públicos (IMCP). “Normas de Información Financiera”.
- International Federation of Accountants (IFAC). “Manual de Pronunciamientos Internacionales de Contabilidad del Sector Público”. Nueva York.
- Ley de Ingresos de la Federación para el ejercicio fiscal de 2017. DOF 15/11/2016
- Ley Federal de las Entidades Paraestatales. DOF 18/12/2015
- Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria. DOF 30/12/2015
- Ley General de Contabilidad Gubernamental. DOF 18/07/2016
- Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. DOF 19/12/2016
- Organización de Naciones Unidas (ONU). “Clasificaciones del gasto por finalidades 2001”. Nueva York.
- Organización de Naciones Unidas (ONU). “Sistema de Cuentas Nacionales, 2008”, Nueva York.