



SECRETARIA DE HACIENDA Y CREDITO PUBLICO

SECRETARIA PARTICULAR

Excmo. Sr. Presidente de la Comisión de Hacienda y Crédito Público de la Cámara de Diputados, 101^a 141 P. de la Comisión de Hacienda y Crédito Público de la Cámara de Diputados

09 MAY 2012 México, D. F., a 30 de abril de 2012.

[Handwritten signature]

C. DIPUTADO GUADALUPE ACOSTA NARANJO, PRESIDENTE DE LA MESA DIRECTIVA DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS DEL H. CONGRESO DE LA UNIÓN. PRESENTE.

Con el propósito de transparentar la formación de pasivos financieros del Gobierno Federal, envío una definición de los balances fiscales, junto con la metodología respectiva, en la que se incluyen de manera integral las obligaciones financieras de Gobierno Federal, así como los pasivos públicos, pasivos contingentes y pasivos laborales, a fin de dar cumplimiento a lo establecido en el artículo 28 de la Ley de Ingresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal de 2012.

Sin otro particular, reciba un cordial saludo.

EL SECRETARIO,

[Handwritten signature: José A. Meade]

JOSÉ ANTONIO MEADE KURIBREÑA

PRESIDENCIA DE LA MESA DIRECTIVA

2012 ABR 30 PM 12:14



002453

[Handwritten initials: MM]



H. CÁMARA DE DIPUTADOS LXI LEGISLACIÓN

30 ABR 2012

C.c.p. Dip. Mario Alberto Becerra Ponoroba, Presidente de la Comisión de Hacienda y Crédito Público de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión. Dip. Jesús Alfonso Navarrete Prida, Presidente de la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión.

RECIBIDO PRESIDENCIA MESA DIRECTIVA COMISIONA TECNICA ANGELICA GARCIA POMPA



BALANCE FISCAL EN MÉXICO

Definición y Metodología

Abril de 2012

Contenido

	Pág.
Presentación	1
1. El concepto de balance fiscal	2
2. Balance público o tradicional	6
2.1. Cobertura institucional	6
2.1.1. Delimitación del orden de gobierno	6
2.1.2. Delimitación de la adscripción	6
2.1.3. Delimitación de la actividad	7
2.1.4. Cobertura del balance público tradicional	8
2.2. Base de registro y fuentes de información	10
2.3. Clasificación y agrupación de las operaciones financieras	10
2.3.1. Ingresos presupuestarios	10
2.3.2. Gasto neto presupuestario	12
2.4. Prácticas de consolidación de las estadísticas fiscales	15
2.5. Fuentes y usos de recursos del sector público presupuestario	15
2.6. La meta para el balance presupuestario en 2012	18
2.7. Calidad de las estadísticas de finanzas públicas	18
3. Requerimientos financieros del sector público (RFSP)	19
3.1. Elementos que se agregan al balance público tradicional	19
3.2. Cálculo de los RFSP y de su saldo histórico	25
4. Pasivos públicos, contingencias y obligaciones laborales	28
4.1. Pasivos del sector público	28
4.2. Contingencias	28
4.3. Obligaciones laborales	29

2. Balance público o tradicional

El balance público tradicional se calcula en función de la cobertura institucional, los criterios de clasificación y la base de registro de las operaciones, establecidos en diversos ordenamientos jurídicos y normas presupuestarias.

2.1. Cobertura institucional

Para fines de la elaboración de las estadísticas de finanzas públicas en México, la cobertura del sector público se delimita bajo tres criterios básicos: el de orden de gobierno, el de adscripción a un orden de gobierno y el de actividad (ver Figura 4).

Figura 4. Criterios para delimitar la cobertura del Sector Público

<i>Orden de gobierno</i>	<i>Adscripción</i>	<i>Actividades</i>
1. Federal	1. Propiedad del gobierno	1. Gubernamentales
2. Estatal	2. No propiedad del gobierno	2. Seguridad Social
3. Municipal	3. Controladas por el gobierno	3. Productivas
	4. No controladas por el gobierno	4. Servicios financieros
		5. Regulación monetaria

2.1.1. Delimitación del orden de gobierno

Para los fines de las estadísticas de finanzas públicas en México, se entiende que forman parte del sector público nacional o general aquellas entidades adscritas o controladas por cualquier orden de gobierno, excluyendo a la que realiza actividades de regulación monetaria que es el Banco de México. En México se reconocen tres órdenes de gobierno: Federal, Estatal y Municipal. Asimismo, las entidades adscritas a un orden de gobierno son las que conforman los poderes Legislativo, Judicial, Ejecutivo y órganos autónomos de cada orden de gobierno y sus organismos descentralizados y empresas públicas.

Para la toma de decisiones en materia de finanzas públicas, la delimitación de la cobertura del sector público federal ha sido el eje central y se ha determinado atendiendo a ¹:

- La oportunidad con que se genera la información.
- La reserva constitucional para que sólo el Ejecutivo Federal pueda contratar crédito externo.
- La mayor parte de los ingresos y egresos de las entidades federativas y municipios se reflejan en las estadísticas del sector público federal, ya sea, vía sus participaciones en la recaudación federal o las aportaciones y transferencias del Gobierno Federal.

2.1.2 Delimitación de la adscripción

La agrupación de las entidades en 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 que conforman al sector público federal son: el Poder Legislativo, que se

¹ Como resultado de las reformas al Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, aprobadas por el H. Congreso de la Unión el 14 de julio de 1994 (DOF 26/07/94), a partir de 1995 el Gobierno del Distrito Federal maneja de manera autónoma su hacienda pública, por lo que su iniciativa de Ley de Ingresos y el Proyecto de Presupuesto de Egresos para el año siguiente, así como la rendición de cuentas sobre su evolución se remiten a la Asamblea de Representantes del Distrito Federal y no al H. Congreso de la Unión. Por tal motivo, a partir de 1995 las cuentas del Gobierno del Distrito Federal no se incluyen en el Presupuesto de Egresos de la Federación ni en las cuentas fiscales del sector público federal.

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 Federal, los Tribunales Colegiados y Unitarios de Circuito, los Juzgados de Distrito y el Consejo de la Judicatura Federal; los órganos autónomos, Instituto Federal Electoral, Comisión Nacional de Derechos Humanos y Banco de México; el Instituto Nacional de Estadística y Geografía; el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa; así como el Poder Ejecutivo, que se organiza como Administración Pública Centralizada y Paraestatal.

Las entidades de la Administración Pública Centralizada comprenden a 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 a 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: 1) 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. 2) Las empresas de participación estatal mayoritaria que 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. 3) Los fondos 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.

2.1.3. Delimitación de la actividad

De acuerdo con las actividades que realiza el sector público federal, las entidades se agrupan en dos sectores: sector público no financiero y sector público financiero.

El sector público no financiero incluye al Gobierno Federal y a las entidades que cumplen con funciones gubernamentales, como son la prestación de bienes y servicios públicos, la de redistribuir el ingreso y la riqueza pública mediante transferencias y actividades de producción no comercial. Estas entidades se caracterizan por estar financiadas fundamentalmente por los impuestos, y son: el Poder Legislativo, el Poder Judicial, los órganos autónomos y el Poder Ejecutivo Federal (la Presidencia de la República, la Consejería Jurídica, la Procuraduría General de la República, Tribunales Agrarios, y las secretarías de Estado y sus órganos desconcentrados). También se incluyen a las entidades paraestatales no financieras, que agrupan a los organismos descentralizados, empresas de participación estatal mayoritaria y fideicomisos públicos que producen bienes y servicios comerciales y no comerciales, las cuales tienen personalidad jurídica y patrimonio propio, y son: instituciones de seguridad social, instituciones de educación superior, entidades que prestan otros servicios sociales, instituciones de investigación científica y tecnológica, entidades que explotan bienes o recursos de la nación y entidades que realizan otras actividades productivas bajo condiciones similares a las de mercado.

Por su parte, el sector financiero agrupa a las empresas de participación estatal mayoritaria, los organismos públicos descentralizados y fideicomisos del sector público que prestan servicios financieros, los cuales tienen

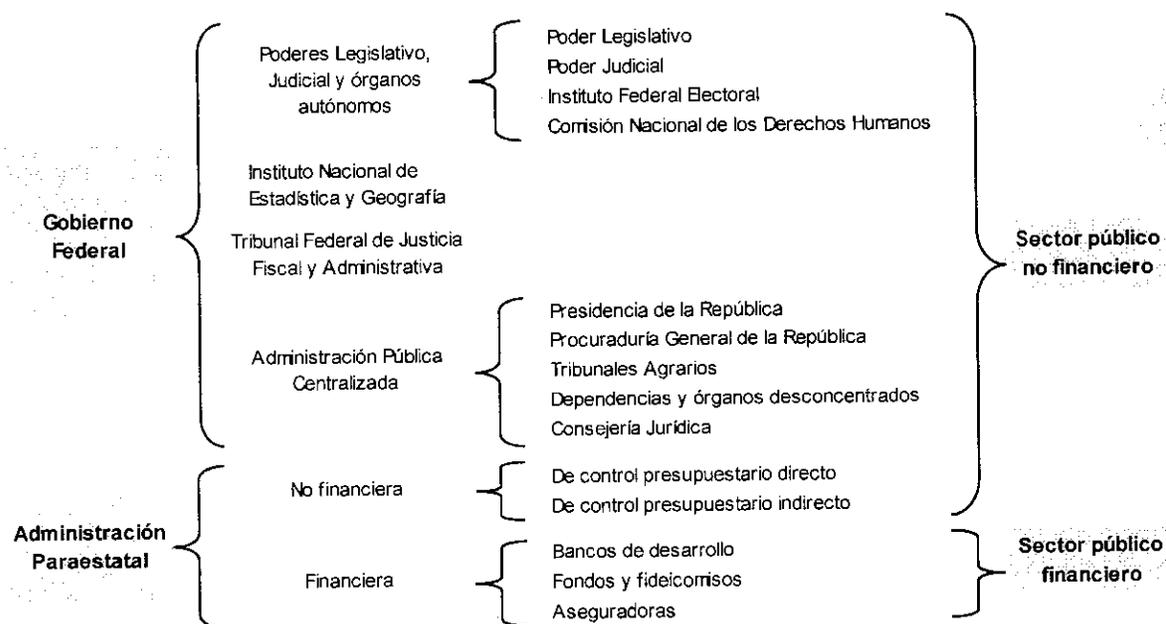
personalidad jurídica y patrimonio propio, y son: las sociedades nacionales de crédito (banca de desarrollo), la Financiera Rural y el Instituto del Fondo Nacional para el Consumo de los Trabajadores, los fideicomisos públicos (fondos de fomento), las organizaciones nacionales auxiliares de crédito y las instituciones nacionales de seguros y fianzas.

2.1.4. Cobertura del balance público tradicional

Es importante señalar que, dependiendo de la cobertura institucional que se utilice para medir el uso de recursos del sector público, se pueden tener distintos indicadores fiscales, los cuales están en función de las actividades que realizan las entidades públicas; por lo tanto, ofrecen distintas connotaciones para evaluar la postura fiscal.

La cobertura base para la presentación del balance económico o balance tradicional es la del sector público no financiero que, de acuerdo con los criterios señalados, está delimitada a las entidades adscritas al Gobierno Federal que cumplen con funciones de gobierno, de seguridad social y de producción de bienes y servicios no financieros. Esto obedece a que las entidades paraestatales son instrumentos de política para alcanzar los objetivos del desarrollo nacional, porque prestan servicios sociales prioritarios de seguridad social, educación y salud en la mayoría de los casos a precios no significativos de mercado; así como, porque se desempeñan en sectores productivos estratégicos como el de energía y el de comunicaciones y transportes y, aun cuando comercialicen sus bienes y servicios a precios significativos de mercado, las decisiones de política fiscal influyen en los niveles de precios e inversión, siendo elementos potenciales de la gestación de obligaciones del Estado y presiones sobre la demanda agregada (ver Figura 5).

Figura 5. El sector público federal para las estadísticas de finanzas públicas ^{*/}



^{*/} Excluye la entidad encargada de la regulación monetaria.

Dado que el balance público se utiliza para el seguimiento tanto del programa financiero como de la Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos de la Federación, las entidades del sector público federal no financiero se agrupan en dos subsectores:

- El de control presupuestario directo, que incluye al Gobierno Federal y las entidades consideradas en el Anexo 1D del Decreto del Presupuesto de Egresos de la Federación, cuyos gastos se realizan con cargo a los ingresos previstos en la Ley de Ingresos.
- El de control presupuestario indirecto que agrupa a las entidades paraestatales no financieras cuyos presupuestos no forman parte del Anexo 1D del Decreto del Presupuesto de Egresos de la Federación, excepto en la medida de las transferencias y apoyos que reciben del Gobierno Federal.

Figura 6. Sector Público Federal en el Presupuesto para 2012 */

Sector público de control presupuestario directo			Sector público de control presupuestario indirecto
Gobierno Federal		Organismos y empresas de control presupuestario directo	Organismos y empresas de control presupuestario indirecto
Poderes, IFE y CNDH	Administración Pública Centralizada		
<ul style="list-style-type: none"> - Legislativo - Judicial - Instituto Federal Electoral - Comisión Nacional de los Derechos Humanos 	<ul style="list-style-type: none"> - Presidencia de la República - Gobernación - Relaciones Exteriores - Hacienda y Crédito Público - Defensa Nacional - Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación - Comunicaciones y Transportes - Economía - Educación Pública - Salud - Marina - Trabajo y Previsión social - Reforma Agraria - Medio Ambiente y Recursos Naturales - Procuraduría General de la República - Energía - Desarrollo Social - Turismo - Función Pública - Tribunales Agrarios - Seguridad Pública - Consejería Jurídica - Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología 	<ul style="list-style-type: none"> - Pemex - CFE - IMSS - ISSSTE 	<p>Financieros</p> <ul style="list-style-type: none"> - Agroasemex - Banco Nacional de Comercio Exterior (Bancomext) - Banco del Ahorro Nacional y Servicios Financieros (Bansefi) - Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos (Banobras) - Nacional Financiera (Nafin) - Sociedad Hipotecaria Federal (SHF) - Otros <p>No financieros</p> <ul style="list-style-type: none"> - Casa de Moneda de México - Pronósticos para la Asistencia Pública - Administraciones Portuarias Integrales - Servicio Postal Mexicano - Telecomunicaciones de México - Instituto Mexicano del Petróleo - Colegio de Bachilleres - Fondo de Cultura Económica - Comisión Nacional de Libros de Texto Gratuitos - Consejo Nacional de Fomento Educativo - Otros
	<p>Otros</p> <ul style="list-style-type: none"> - Instituto Nacional de Estadística y Geografía - Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa 		

*/ Excluye la entidad encargada de la regulación monetaria.

Derivado de lo anterior, el balance del sector público no financiero se puede dividir en **balance presupuestario**, que es el resultado de comparar los ingresos y egresos del Gobierno Federal más los de las entidades paraestatales de control presupuestario directo, y en **balance no presupuestario**, que es el que resulta de comparar los ingresos y egresos de las entidades paraestatales no financieras de control

presupuestario indirecto. Cabe señalar que, para fines de seguimiento, los ingresos y gastos públicos normalmente se presentan con una cobertura institucional igual a la del sector público presupuestario.

2.2. Base de registro y fuentes de información

El balance, el ingreso, el gasto y el financiamiento se presentan bajo una base de caja modificada, es decir, para fines de seguimiento presupuestario se incluyen transacciones en efectivo, compensadas y operaciones en especie, estas últimas a valor comercial. El período de registro se refiere únicamente al año calendario.

Para el Gobierno Federal la información básica se obtiene de la Tesorería de la Federación a través de cuentas por liquidar certificadas, recibos oficiales, declaraciones de pago, pólizas y resúmenes de operaciones de caja, relación de los movimientos efectuados con las diferentes instituciones bancarias, acuerdos y oficios de ministración de recursos. Esta información se complementa con reportes administrativos y financieros elaborados a partir de los registros contables de las administraciones locales de recaudación, las aduanas, las tesorerías estatales, la caja recaudadora de la Tesorería de la Federación, la Unidad de Coordinación con Entidades Federativas, la Unidad de Crédito Público y la Unidad de Política de Ingresos de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. También se obtiene información del Banco de México. La información de los organismos y empresas bajo control presupuestario directo e indirecto se obtiene a través del Sistema Integral de Información de los Ingresos y Gasto Público, mecanismo por el cual las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal informan a las dependencias que concentran la información financiera y real sobre el sector público.

2.3. Clasificación y agrupación de las operaciones financieras

A continuación se presentan las agrupaciones de los ingresos y gastos presupuestarios comúnmente usadas.

2.3.1. 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:

1. Artículo 1° de la LIF. Los ingresos se agrupan en los correspondientes al Gobierno Federal, a los organismos y empresas y los derivados de financiamientos. En los primeros se presenta el desglose establecido en el Código Fiscal de la Federación de los impuestos, contribuciones de mejoras, derechos, productos y aprovechamientos; en los segundos se separan las aportaciones a la seguridad social de los otros ingresos de las entidades paraestatales, mientras que en los terceros se presenta el endeudamiento neto del Gobierno Federal y del sector paraestatal y el diferimiento de pagos.
2. 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 o los organismos y empresas.

3. 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.

Figura 7. 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	ISR-IETU-IDE ^{*/}	Impuesto a los Rendimientos Petroleros
Contribuciones de mejoras	ISR	Derechos a los Hidrocarburos
Derechos	IETU	Aprov.sobre Rendimientos Excedentes
Productos	IDE	IEPS gasolina y diesel
Aprovechamientos	IVA total	Propios de PEMEX
	IEPS total	
	Importación total	
	Tenencia ^{**/}	
	Autos nuevos	
	Otros impuestos	
ORGANISMOS Y EMPRESAS	NO TRIBUTARIOS	NO PETROLEROS
Ingresos propios	Gobierno Federal	Tributarios
PEMEX	Derechos	ISR-IETU-IDE ^{*/}
CFE	Productos	ISR
IMSS	Aprovechamientos	IETU
ISSSTE	Contribución de mejoras	IDE
	Organismos y empresas	IVA
Aportaciones de seguridad social	PEMEX	IEPS no petrolero
IMSS	CFE	Importación
ISSSTE	IMSS	Tenencia ^{**/}
	ISSSTE	Autos nuevos
		Otros
		No tributarios
		Gobierno Federal
		Derechos
		Productos
		Aprovechamientos
		Contribución de mejoras
		Org. y emp. distintas de Pemex

^{*/} Para el ejercicio fiscal de 2009 se creó el Impuesto Empresarial a Tasa Única (IETU) y se derogó el Impuesto al Activo (IMPAC).

^{**/} A partir del ejercicio fiscal de 2012 se abrogó el impuesto federal sobre tenencia o uso de vehículos.

2.3.2. Gasto neto presupuestario

El gasto neto presupuestario se refiere a la totalidad de las erogaciones realizadas por el Gobierno Federal y los organismos y empresas de control presupuestario directo, 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 (ver Figura 8).

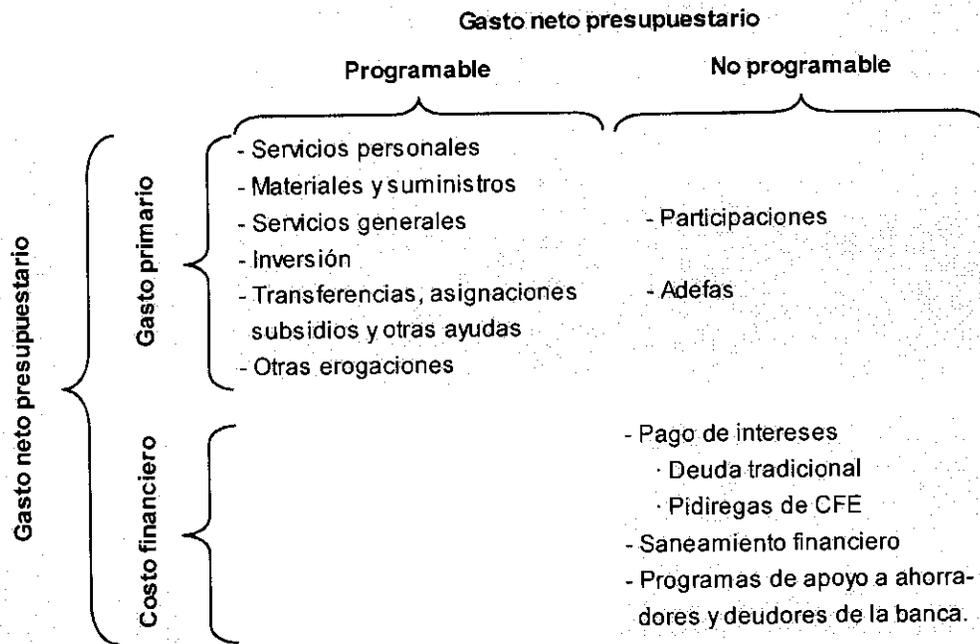
El gasto primario es el que resulta de descontar el costo financiero al gasto neto presupuestario y representa la parte de las erogaciones presupuestarias que no están asociadas a obligaciones financieras adquiridas en el pasado.

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 ramos autónomos; el Instituto Nacional de Estadística y Geografía; el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa; de los ramos administrativos; 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 aquéllas que efectúan las entidades incluidas en el Anexo 1D 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 entidades paraestatales bajo control presupuestario directo.

Figura 8. Clasificaciones del gasto neto presupuestario



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

1. Clasificación funcional. Agrupa las erogaciones de acuerdo con las actividades que realiza el sector público, en tres funciones básicas: las de gobierno, las de desarrollo social y las de desarrollo económico.
2. Clasificación económica. Identifica cada renglón de gasto, según su naturaleza económica y objeto. Esta distribución permite evaluar la influencia que ejerce el gasto público sobre la economía.
3. Clasificación administrativa. Es la ordenación del Presupuesto de Egresos que tiene por objeto medir la asignación institucional del gasto. Se agrupa en cinco tipos de ramo: 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, así como a los entes autónomos; ii) los ramos administrativos mediante los que se distribuye el gasto a la Presidencia de la República, a la Procuraduría General de la República, a Tribunales Agrarios y a las secretarías; iii) el Instituto Nacional de Estadística y Geografía; iv) el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, y v) los ramos generales cuya asignación de recursos no corresponde al gasto directo de las dependencias, aunque su ejercicio está a cargo de éstas.

Figura 9. Clasificación económica, funcional y administrativa del gasto programable

I. Económica	II. Funcional	III. Administrativa
<p>1. Gasto corriente</p> <p>1000 Servicios personales 2000 Materiales y suministros 3000 Servicios generales 4000 Transferencias, asignaciones, subsidios y otras ayudas 7000 Inversiones financieras y otras provisiones 8000 Participaciones y aportaciones</p> <p>2. Gasto de capital</p> <p>4000 Transferencias, asignaciones, subsidios y otras ayudas 5000 Bienes muebles, inmuebles e intangibles 6000 Inversión pública 7000 Inversiones financieras y otras provisiones 8000 Participaciones y aportaciones</p>	<p>1. Funciones de Gobierno</p> <p>1.1 Legislación 1.2 Justicia 1.3 Coordinación de la política de gobierno 1.4 Relaciones exteriores 1.5 Asuntos financieros y hacendarios 1.6 Seguridad nacional 1.7 Asuntos de orden público y seguridad exterior 1.9 Otros servicios generales</p> <p>2. Funciones de desarrollo social</p> <p>2.1 Protección ambiental 2.2 Vivienda y servicios a la comunidad 2.3 Salud 2.4 Recreación, cultura y otras manifestaciones sociales 2.5 Educación 2.6 Protección social 2.7 Otros asuntos sociales</p> <p>3. Funciones de desarrollo económico</p> <p>3.1 Asuntos económicos, comerciales y laborales en general 3.2 Agropecuario, silvicultura, pesca y caza 3.3 Combustibles y energía 3.4 Minería, manufacturas y construcción 3.5 Transporte 3.6 Comunicaciones 3.7 Turismo 3.8 Ciencia, tecnología e innovación 3.9 Otras industrias y otros asuntos económicos</p>	<p>1. Gobierno Federal</p> <p>A. Ramos Autónomos</p> <p>I. Legislativo III. Judicial XXII. Instituto Federal Electoral XXXV. Comisión Nacional de los Derechos Humanos</p> <p>B. Ramos Administrativos</p> <p>II. Presidencia de la República IV. Gobernación V. Relaciones Exteriores VI. Hacienda y Crédito Público VII. Defensa Nacional VIII. Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación IX. Comunicaciones y Transportes X. Economía XI. Educación Pública XII. Salud XIII. Marina XIV. Trabajo y Previsión Social XV. Reforma Agraria XVI. Medio Ambiente y Recursos Naturales XVII. Procuraduría General de la República XVIII. Energía XX. Desarrollo Social XXI. Turismo XXVII. Función Pública XXXI. Tribunales Agrarios XXXVI. Seguridad Pública XXXVII. Consejería Jurídica XXXVIII. Conacyt</p> <p>C. Información nacional estadística y geográfica</p> <p>XL. Instituto Nacional de Estadística y Geografía</p> <p>D. Tribunal federal de justicia fiscal y administrativa</p> <p>XXXII. Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa</p> <p>E. Ramos Generales</p> <p>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</p> <p>2. Organismos y empresas de control presupuestario directo</p> <p>PEMEX CFE IMSS ISSSTE</p>

2.4. Prácticas de consolidación de las estadísticas fiscales

Los criterios para consolidar los subsectores del sector público no financiero central cumplen con el principio de que el ingreso refleje la fuente original de recursos y el gasto el uso final del mismo. Para esto, en términos generales, se eliminan los gastos por concepto de pago de derechos y enteros que efectúan las entidades del sector paraestatal al Gobierno Federal, y las erogaciones del Gobierno Federal que por concepto de transferencias se otorgan a los organismos y empresas del sector paraestatal.

Los ingresos por impuestos se presentan netos de devoluciones de impuestos. En el caso de Pemex los ingresos propios de la entidad además de excluir las contribuciones al Gobierno Federal se presentan netos de las compras de mercancías para reventa.

El costo financiero incluye los intereses, comisiones y gastos de la deuda pública, así como el costo fiscal derivado de los programas de apoyo a deudores de la banca y saneamiento financiero. De esta forma, el balance primario que se obtiene de las estadísticas permite medir el esfuerzo fiscal presente, al eliminar las erogaciones asociadas a acciones fiscales de años anteriores. El costo financiero considera el pago de intereses asociado a sus pasivos financieros menos los intereses cobrados por los activos financieros disponibles para el Gobierno Federal y las entidades que mantienen deuda pública, además los datos no incluyen los costos financieros que representan una entrada y salida para el gobierno por cuenta de terceros (cuando el gobierno actúa como agente).

Para medir el balance público en términos pagados y para el seguimiento mensual, el gasto del Gobierno Federal se mide por las cuentas por liquidar y los acuerdos de ministración pagados por la Tesorería de Federación menos los reintegros al presupuesto y cancelación de acuerdos realizados por los ejecutores de gasto en el año que se pagan o reciben los recursos. Además tanto en el Gobierno Federal como en las entidades paraestatales se incluye en el gasto el concepto de operaciones ajenas, el cual comprende las transacciones por cuenta de terceros y recuperables que realiza el gobierno, y operaciones pendientes de regularizar presupuestariamente que no se pueden clasificar en su oportunidad.

2.5. Fuentes y usos de recursos del sector público presupuestario

El Presupuesto de Egresos 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. En el siguiente cuadro se muestran las fuentes y usos de recursos del sector público presupuestario para 2012, de acuerdo con la Ley de Ingresos de la Federación y el Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación correspondiente (Ver Figura 10).

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

Figura 10. Fuentes y usos de recursos del sector público presupuestario para 2012*
(Millones de pesos)

Fuentes		Usos	
Suma Ley de Ingresos (1+2)	3,706,922.2	Gasto neto total (3+4)	3,706,922.2
1.- Ingresos	3,310,049.3	3.- Gasto programable devengado	2,869,583.0
Gobierno Federal	2,313,614.2	Gobierno Federal */	1,637,332.8
Organismos y empresas **/	996,435.1	Organismos y empresas	1,232,250.2
2.- Financiamiento	396,872.9	4.- Gasto no programable	837,339.2
Diferimiento de pagos	27,986.4	Participaciones	504,867.7
Financiamiento neto	368,886.5	Costo financiero	318,082.2
		Adefas	14,389.2

*/ Corresponde al Presupuesto aprobado para 2012.

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

Es importante señalar que las cifras de gasto programable que autoriza la H. Cámara de Diputados se presentan en términos devengados, 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:

1. El *diferimiento de pagos*, que es la diferencia entre el gasto que se devenga en un año fiscal, independientemente de cuando se paga, y el gasto que efectivamente se paga durante el año fiscal. El monto de diferimiento de pagos del ejercicio actual no forma parte de la deuda pública y determinará, prácticamente en su totalidad, los adeudos de ejercicios fiscales anteriores (Adefas) para el ejercicio presupuestario siguiente.
2. El *financiamiento neto* que corresponde al déficit presupuestario o necesidades netas de recursos financieros del sector público. Este indicador muestra el cambio en el saldo de la deuda pública, por la operación el sector público no financiero.

Por lo tanto 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 (Ver Figura 11).

Figura 11. Fuentes y usos de recursos del sector público presupuestario para 2012*

(Millones de pesos)

Fuentes		Usos	
Suma Ley de Ingresos (1+2)	3,678,935.8	Gasto neto total (3+4)	3,678,935.8
1.- Ingresos	3,310,049.3	3.- Gasto programable pagado	2,841,596.6
Gobierno Federal	2,313,614.2	Gobierno Federal */	1,637,332.8
Organismos y empresas **/	996,435.1	Organismos y empresas	1,232,250.2
		(-) Diferimiento de pagos	27,986.4
2.- Financiamiento = déficit público	368,886.5	4.- Gasto no programable	837,339.2
		Participaciones	504,867.7
		Costo financiero	318,082.2
		Adefas	14,389.2

*/ Corresponde al Presupuesto aprobado para 2012.

**/ No considera subsidios y transferencias a entidades 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 presenta con lo aprobado por el Congreso de la Unión para 2012 (Ver Figura 12).

Figura 12. Estimación de Finanzas Públicas para 2012*

(Millones de pesos)

Concepto	Monto	% del PIB
I. Balance económico (II+III)	-368,886.5	-2.4
II. Balance no presupuestario	0.0	0.0
III. Balance presupuestario (IV-V)	-368,886.5	-2.4
IV. Ingresos presupuestarios (IV.1+IV.2)	3,310,049.2	21.9
IV.1 Petroleros (IV.1.1+IV.1.2)	1,172,269.3	7.7
IV.1.1 Gobierno Federal	743,392.1	4.9
IV.1.2 Pemex	428,877.3	2.8
IV.2 No petroleros (IV.2.1+IV.2.2)	2,137,779.9	14.1
IV.2.1 Gobierno Federal	1,570,222.1	10.4
IV.2.1.1 Tributarios	1,491,963.7	9.9
IV.2.1.2 No tributarios	78,258.4	0.5
IV.2.2 Organismos y empresas	567,557.8	3.8
V. Gastos presupuestarios (V.1+V.2)	3,678,935.8	24.3
V.1 Programable pagado (V.1.1+V.1.2)	2,841,596.6	18.8
V.1.1 Diferimientos de pago	-27,986.4	-0.2
V.1.2 Programable devengado	2,869,583.0	19.0
V.2 No programable (V.2.1+V.2.2+V.2.3)	837,339.2	5.5
V.2.1 Costo financiero	318,082.2	2.1
V.2.2 Participaciones	504,867.7	3.3
V.2.3 Adefas	14,389.2	0.1
VI Costo financiero del sector público	318,082.2	2.1
VII Superávit económico primario (I+VI)	-50,804.2	-0.3

*/ Corresponde al Presupuesto aprobado para 2012.

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

2.6 La meta para el balance presupuestario en 2012

De acuerdo con la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (LFPRH), la meta del balance público se evalúa excluyendo el gasto en inversión de Pemex. Cabe señalar que ante la crisis financiera internacional que enfrentó el país en años recientes y de acuerdo con la cláusula de excepción establecida en el artículo 17 de la LFPRH, para 2012 se prevé un déficit presupuestario sin inversión de Pemex por 67.6 mil millones de pesos, para compensar la reducción temporal de los ingresos, y la política fiscal actúe de manera contracíclica.

2.7. Calidad de las estadísticas de finanzas públicas

Los indicadores fiscales 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 que la clasificación o agrupación de las operaciones debe cumplir con diversos ordenamientos jurídicos y reglas presupuestarias establecidas en el país.

En particular, una de las guías más difundida es el Manual de Estadísticas de Finanzas Públicas del Fondo Monetario Internacional (FMI) vigente desde 1986. Sin embargo, para evaluar la postura fiscal la tendencia es modificar el actual enfoque de flujo de efectivo, a uno en términos devengados que muestre la variación neta del patrimonio del sector público, y que se encuentra en el Manual del FMI publicado en 2001. Es importante señalar que la migración al nuevo esquema de las cuentas fiscales conlleva adecuaciones profundas en las prácticas contables y presupuestarias actuales que no podrían adoptarse de manera inmediata. De hecho, son pocos los países cuyos sistemas de cuentas fiscales cumplen rigurosamente con la nueva propuesta, pero en muchos otros países existe la voluntad de migrar al nuevo esquema. Al respecto, en México la Ley General de Contabilidad Gubernamental de diciembre de 2008 establece la obligación para el Gobierno de llevar su contabilidad sobre una base devengada, así como de presentar estados financieros y reportes presupuestarios a más tardar el 31 de diciembre de 2012 sobre dicha base.

Con el fin de mejorar la transparencia y las prácticas en la elaboración de las estadísticas fiscales y económicas, el FMI ha venido creando instrumentos para evaluar la calidad de las estadísticas de finanzas públicas de los países miembros. Uno de ellos 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 financieras², los cuales están disponibles en: <http://www.imf.org/external/pubs/ft/scr/2010/cr10330.pdf>.

² En febrero de 2010 el FMI realizó una segunda evaluación respecto al "Reporte sobre Observancia de Estándares y Códigos" (ROSC) del módulo estadísticas económicas y financieras, cuyos resultados se publicaron en octubre de 2010 en la página del FMI.

3. Requerimientos financieros del sector público (RFSP)

Los RFSP corresponden a las necesidades de financiamiento para alcanzar los objetivos de las políticas públicas del Gobierno Federal y las entidades del sector público federal, como de las entidades del sector privado y social que actúan por cuenta del Gobierno Federal. Este es un indicador más amplio que el balance público para evaluar el cambio en las obligaciones financieras del sector público derivado de las transacciones que realiza.

3.1. Elementos que se agregan al balance público tradicional

Los RFSP se calculan a partir del balance público tradicional, agregando las necesidades de financiamiento correspondientes a actividades excluidas del balance por ordenamientos jurídicos, por cobertura institucional y por prácticas presupuestarias, las cuales se describen a continuación:

- A. **Requerimientos financieros de la banca de desarrollo y los fondos de fomento.** A partir de 2010, de acuerdo con lo señalado en el penúltimo párrafo del artículo 2 de la Ley de Ingresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal de 2010, para integrar los requerimientos financieros del sector público se considera la pérdida o ganancia esperada del crédito otorgado en lugar del déficit por intermediación financiera de los bancos de desarrollo y fondos de fomento que son regulados y supervisados por la Comisión Nacional Bancaria y de Valores (CNBV).

La pérdida esperada de la cartera de crédito se contabiliza a través del monto de reservas constituidas, con base en la calificación de los acreditados de acuerdo a las disposiciones de la CNBV. La constitución de reservas más el déficit de operación son los factores que determinan la pérdida o ganancia esperada y determina la evolución del patrimonio, por tanto, es mediante la variación de éste que se determinan con mayor precisión el costo fiscal y el cambio en las obligaciones potenciales de dichas instituciones.

La medición del cambio en el patrimonio se determina como la diferencia en el capital contable entre el cierre de ejercicio que se reporta y el cierre del ejercicio previo. La información se obtiene del Estado de Posición Financiera o Balance General que reportan los bancos de desarrollo y fondos de fomento a través del Sistema Integral de Información de los Ingresos y Gasto Público (Ver figura 13).

Figura 13. Requerimientos financieros de la banca de desarrollo y fondos de fomento por ganancia o pérdida esperada

- I. Capital contable del periodo que se reporta
- (-) menos:
- II. Capital contable del periodo previo al que se reporta
- (=) Igual:
- III. **Ganancia o pérdida esperada (I-II)**

Las entidades que no son reguladas ni supervisadas por la CNBV continuarán evaluándose con la medida tradicional de déficit por intermediación financiera, definida como el endeudamiento neto en que incurre la banca de desarrollo y los fondos públicos de fomento para financiar a los sectores privado y social y cubrir su propio déficit de operación. Es importante señalar que en el sector privado y social se incluyen los estados, los municipios y el Gobierno del Distrito Federal de acuerdo con la cobertura de sector público federal señalada en el apartado anterior (ver Figura 14).

Figura 14. Requerimientos financieros de la banca de desarrollo y fondos de fomento

- I. Crédito neto a los sectores privado y social
- II. Resultado de operación después de apoyos fiscales

} INGRESO MENOS GASTO

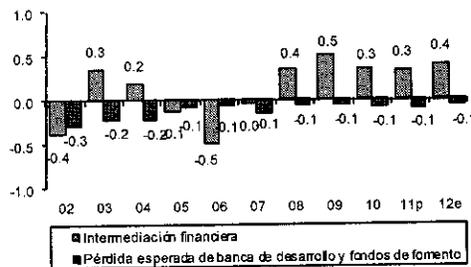
Requerimientos financieros de la banca de desarrollo y fondos de fomento

- III. Endeudamiento neto
- IV. Financiamiento neto al sector público
- V. Uso o (acumulación) de disponibilidades

} FINANCIAMIENTO

A continuación se presentan los indicadores de pérdida esperada y de intermediación financiera para el periodo 2002-2012.

Pérdida esperada y déficit por intermediación financiera de la banca de desarrollo y fondos de fomento (% del PIB anual)



B. La totalidad de los **requerimientos financieros del Instituto para la Protección al Ahorro Bancario (IPAB)** no se incluyen en el balance presupuestario. En particular, el balance tradicional incluye, de acuerdo con lo señalado en los artículos 47 y octavo transitorio de la Ley de Protección al Ahorro Bancario, los apoyos fiscales aprobados por el H. Congreso de la Unión al Instituto³. Por tanto, los requerimientos financieros del IPAB corresponden a las necesidades de financiamiento de la entidad después de apoyos fiscales.

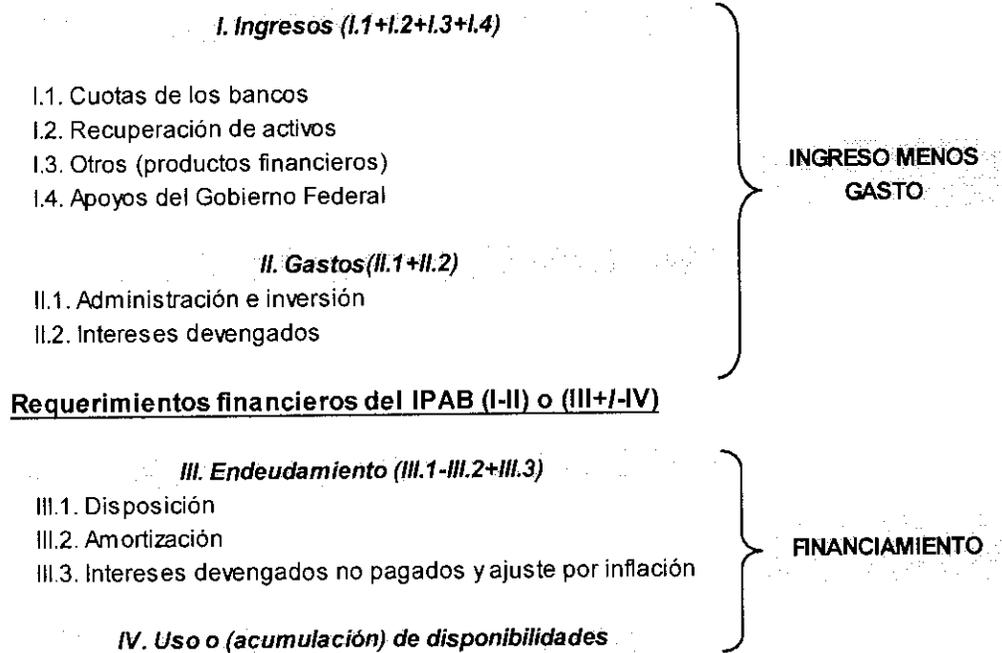
Debido a que el IPAB es una entidad pública adscrita al sector público federal que tiene entre sus funciones garantizar el patrimonio de los ahorradores, otorgar apoyos financieros a bancos en dificultades y administrar los pasivos y activos derivados de los programas de apoyo a deudores y ahorradores que en su momento manejó el Fondo Bancario de Protección al Ahorro (FOBAPROA), para cumplir con sus funciones, cuenta con aportaciones de los bancos, la recuperación de activos físicos y financieros y los apoyos del Gobierno Federal, además de que puede incurrir en financiamiento.

Las necesidades de financiamiento del IPAB se miden a través de los flujos financieros devengados asociados a transacciones, registrando por arriba de la línea los ingresos y los gastos, y por abajo, el

³ En la elaboración del PEF generalmente se estima que el apoyo que se autorice corresponda al componente real del costo financiero que enfrentará el Instituto. Por ello, las necesidades de financiamiento después de apoyos fiscales se aproximan, en buena medida, al componente inflacionario de su deuda.

financiamiento. Su balance se mide en términos devengados y se realiza sobre las transacciones que modifican los pasivos a cargo del Instituto (ver Figura 15).

Figura 15. Requerimientos financieros del IPAB



- C. Los **requerimientos de recursos financieros de los proyectos de infraestructura productiva de largo plazo (antes PIDIREGAS)**⁴ se derivan de los proyectos de inversión autofinanciables que tienen impacto económico cuando se realizan y su registro presupuestario se difiere en el tiempo, de acuerdo con lo establecido en el artículo 18 de la Ley General de Deuda Pública y la normatividad presupuestaria aplicable. Este esquema ha permitido que el sector público realice inversiones para aumentar el acervo de capital físico de la Nación, ante la restricción de las fuentes de financiamiento presupuestarias.

Los proyectos de infraestructura productiva de largo plazo son obras cuya ejecución se encomienda a terceros, los cuales realizan las inversiones respectivas por cuenta y orden de las entidades públicas y, con frecuencia, obtienen los recursos financieros con que se cubre el costo del proyecto durante el periodo de construcción.

Los proyectos de infraestructura productiva de largo plazo que se pueden realizar bajo esta modalidad corresponden a actividades prioritarias y estratégicas, y deben tener una rentabilidad demostrada para que los recursos que generen por la venta de bienes y servicios sean suficientes para cubrir las obligaciones financieras contraídas. Estos proyectos pueden ser directos o condicionados. En el primer caso, la entidad pública tiene la obligación de adquirir los activos productivos construidos al finalizar la obra. En el segundo caso, se incluyen los proyectos en que la adquisición de la obra, que es propiedad del tercero, sería producto de la materialización de alguna eventualidad contemplada en un contrato de suministro de bienes y servicios.

⁴ A partir de 2009 Pemex ya no realiza proyectos PIDIREGAS, esto para dar cumplimiento a los artículos Cuarto Transitorio del Decreto por el que se Adiciona y Reforman Diversas Disposiciones de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria y 1 de la Ley de de Ingresos de la Federación para 2009. Por lo tanto, a partir del 31 de enero de 2009 se reconocieron de manera excepcional los pasivos de los Proyectos de Infraestructura Productiva de Largo plazo (PIDIREGAS) como deuda pública directa de Pemex y la inversión realizada bajo el esquema mencionado se registra como inversión presupuestaria.

En el caso de los proyectos de infraestructura productiva de largo plazo directos, en los cuales existe un cambio de propiedad del activo físico, la normatividad señala que durante el periodo de construcción la entidad pública registra las obligaciones derivadas de la contratación de las obras en cuentas de orden. Una vez terminadas las obras y recibidas satisfactoriamente, las obligaciones correspondientes a los dos primeros años se consideran como un pasivo directo del sector público, en tanto que el resto se registra como un pasivo contingente, que es cubierto con el flujo de ingresos que los mismos proyectos generan.

A diferencia del balance tradicional, los RFSP registran los requerimientos de recursos de los proyectos de infraestructura productiva de largo plazo directos cuando el tercero realiza la obra, que es cuando se genera una obligación del sector público y la política pública incide en la demanda agregada, y no cuando se entrega y la va amortizando la entidad pública. Estos recursos corresponden a una estimación de las necesidades de financiamiento para la inversión directa que los terceros realizan durante el año, menos la amortización asociada a estos proyectos que realizarán las entidades del sector público por obras recibidas en años anteriores (ver Figura 16).

Figura 16. Requerimientos financieros por PIDIREGAS

Necesidades de financiamiento (I-II)

- I. Inversión financiada por terceros
- II. Amortización de inversión financiada recibida en años anteriores*

*/ Estos recursos se reflejan como gasto presupuestario en el año.

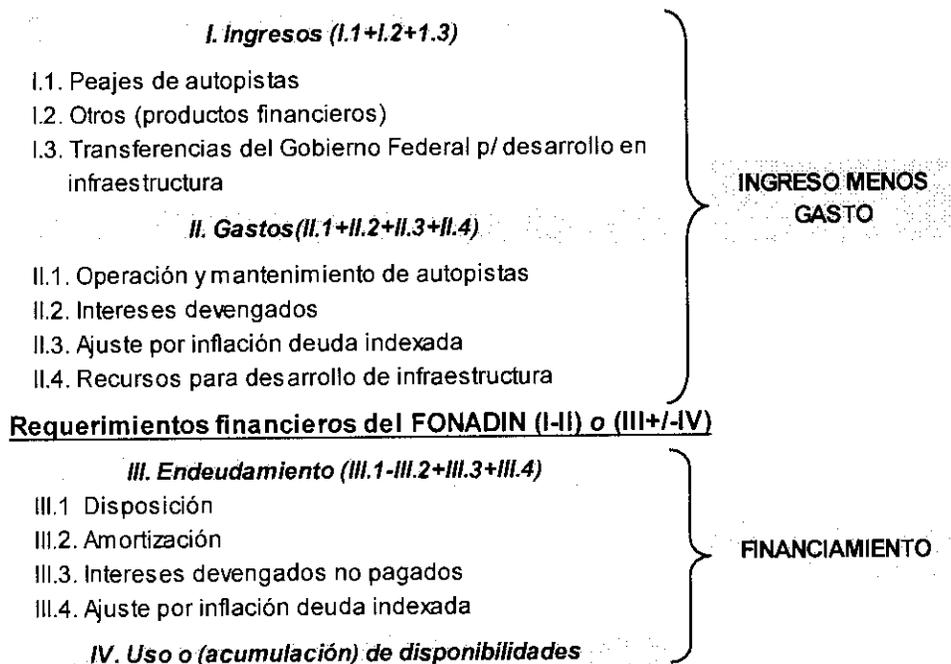
- D. **Requerimientos de recursos financieros del FONADIN.** El 7 de febrero de 2008 se publicó en el Diario Oficial de la Federación el Decreto que ordena modificar el Fideicomiso de Apoyo para el Rescate de Autopistas Concesionadas (FARAC)⁵ a efecto de transformarse en el nuevo Fideicomiso Fondo Nacional de Infraestructura (FONADIN), y modificar el Fideicomiso Fondo de Inversión en Infraestructura, con el objetivo de que sus fines, patrimonio y proyectos se transmitan al Fideicomiso que se crea. Para fines de medir los RFSP se optó por separar los recursos del Fondo que se mantienen para fines de administración de los activos y pasivos asociados al rescate carretero, de los activos netos asociados al desarrollo de infraestructura que ya fueron registrados como gasto público en el presupuesto o en el futuro sean financiados con recursos presupuestarios o financiamiento.

Por lo tanto en la medición de los RFSP se incluyen todos los requerimientos financieros derivados del Apoyo al Rescate de Autopistas Concesionadas y los nuevos recursos que se destinen al desarrollo de infraestructura que no hayan sido financiados con gasto presupuestario.

Es importante señalar que sus necesidades de financiamiento se miden en términos devengados e incluye, dentro de los intereses devengados y financiamiento, el ajuste por inflación de las obligaciones indexadas, porque contribuyen a incrementar las obligaciones financieras. Cabe señalar que, hasta la fecha, las obligaciones asociadas al rescate financiero no han requerido apoyos fiscales para el servicio de su deuda y se prevé que puedan ser autofinanciables en los siguientes años (ver Figura 17).

⁵ El FARAC se creó mediante el Decreto por el que se Declaran de Interés Público y Rescatan Concesiones de 23 Carreteras, publicado el 27 de agosto de 1997 en el Diario Oficial de la Federación. El Fideicomiso se constituyó con los activos físicos y los pasivos financieros de las autopistas. Este fondo otorgó la administración de las carreteras a Caminos y Puentes Federales de Ingresos y Servicios Conexos (Capufe), la cual registra los ingresos y egresos como una cuenta de administración por terceros, en tanto que el Fideicomiso cubre el servicio de las obligaciones adquiridas con los remanentes de operación y la emisión de obligaciones.

Figura 17. Requerimientos financieros del FONADIN



- E. **Programas de apoyo a deudores.** Dentro de esta categoría se 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 (UDI's). El desembolso final que se tenga que hacer para estos programas, y en esa medida de la concreción de dichos compromisos, dependerá del resultado de las auditorías sobre la correcta aplicación de los programas que se realizarán por conducto de la CNBV a las instituciones bancarias y de la evolución futura de las tasas de interés reales.
- F. Las **adecuaciones a los registros presupuestarios** se refieren a aquéllos que se derivan de transacciones virtuales o compensadas:
- Componente inflacionario de la deuda indexada. Se incluye en el costo financiero tanto el pago de los intereses reales como el ajuste por inflación de la deuda indexada.

Tomando en cuenta que la tasa de interés nominal tiene un componente real y uno inflacionario, para calcular el balance público tradicional se consideran de manera distinta los intereses de la deuda denominada en pesos, derivada de la emisión de Certificados de la Tesorería de la Federación (CETES), Bonos de Desarrollo del Gobierno Federal (BONDES), Bonos de Desarrollo del Gobierno Federal a Tasa de Interés Fija (BONOS) y de créditos en pesos, con respecto a los intereses de la deuda indexada a la inflación, referida a Bonos de Desarrollo del Gobierno Federal denominados en Unidades de Inversión (UDIBONOS) y Sistema de Ahorro para el Retiro (SAR). Mientras que los intereses nominales de los primeros instrumentos se registran conforme se pagan, en fechas previamente pactadas, los intereses reales de los segundos se registran como costo financiero y el componente inflacionario como un ajuste al saldo de la deuda pública.

En el caso de los RFSP todos los componentes de los intereses se consideran como costo financiero, porque el componente inflacionario corresponde a un refinanciamiento derivado de una

transacción, que conlleva a aumentar las obligaciones del sector público aún cuando no exista un flujo de efectivo.

- Ingresos por recompra de deuda. Se descuenta del ingreso la diferencia entre el valor de compra y el valor nominal de la deuda de los títulos que se recompran en el mercado secundario.

Al incluir en la medición del balance público tradicional un ingreso equivalente al beneficio por la recompra de deuda pública se subestima la presión real sobre la liquidez del sector público debido a que, cuando un país compra títulos de su deuda soberana en el mercado secundario, obtiene un beneficio por la diferencia entre el valor de compra y el valor nominal de la deuda. Este beneficio, si bien conlleva una disminución de la posición deudora del sector público, no implica que los requerimientos financieros sean menores debido a que no hay una contraparte referente a entrada de fondos que permita financiar gasto público, amortizar pasivos o acumular disponibilidades. Asimismo, si en las cuentas gubernamentales se registraran los activos y pasivos financieros a valor de mercado, no habría modificaciones en el patrimonio neto, por lo que es más adecuado registrarla como un ajuste al saldo nominal de la deuda que como un desendeudamiento.

- Ingresos por colocación de deuda sobre o bajo par. Se descuenta del ingreso la diferencia positiva que se obtiene entre el valor de colocación y el valor nominal de las colocaciones de deuda pública, y del gasto, la diferencia negativa.

En el cálculo del balance tradicional, la diferencia que se obtiene entre el valor de colocación y el valor nominal de la deuda pública, se considera como ingreso si es positiva, y como gasto si es negativa. Esto ha provocado que se registren entradas de recursos derivados del financiamiento como ingresos.

Para medir los RFSP, con el fin de no aumentar el ingreso y el gasto por transacciones derivadas de financiamiento, el endeudamiento público se mide a valor de colocación en lugar de nominal.

- Reservas actuariales del Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) y del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE). Para la medición de los RFSP, los recursos destinados a la reserva técnica del IMSS y del ISSSTE se consideran como un gasto en inversión financiera.

Las instituciones de seguridad social están obligadas a crear reservas que garanticen el otorgamiento de servicios de salud y asistencia médica, así como el pago de los compromisos de pensiones, indemnizaciones y amortizaciones de créditos otorgados a los trabajadores y derechohabientes que hayan cotizado.

Tanto la Ley del Seguro Social, como la del ISSSTE, establecen que la diferencia entre el importe de las cuotas y demás ingresos de cada seguro, y el pago de las prestaciones y demás egresos de cada uno, se debe aplicar a incrementar la reserva respectiva y éstas deben administrarse de manera independiente.

Adicionalmente, el IMSS tiene la obligación, de acuerdo con su contrato colectivo de trabajo, de generar reservas para el pago de las jubilaciones de sus propios trabajadores.

Figura 18. Aplicación de las reservas actuariales del IMSS e ISSSTE

Ramo o seguro	Obligación	Aplicación
IMSS		
Enfermedades y maternidad	Proporcionar atención médica y cubrir prestaciones económicas.	Cuando se presenten eventos adversos derivados de riesgos identificados en el programa de administración de riesgos de cada ramo de seguro, o una desviación considerable sobre las tendencias de siniestralidad estimadas de acuerdo con el informe financiero y actuarial.
Riesgos de trabajo	Proporcionar atención médica y pagar indemnizaciones.	
Invalidez y vida	Cubrir riesgos por invalidez y la muerte del asegurado o del pensionado por invalidez.	
Servicio médico a pensionados	Proporcionar atención médica.	
ISSSTE		
Salud	Atención médica preventiva, curativa, maternidad y rehabilitación.	La disposición de recursos de las reservas para cubrir las necesidades que correspondan a cada uno de los seguros, sólo podrá realizarse con el previo acuerdo de la Junta Directiva a propuesta del Director General.
Riesgos de trabajo	Cubrir prestaciones en especie y económicas.	
Invalidez y vida	Pago de pensión por invalidez o muerte del trabajador	

3.2. Cálculo de los RFSP y de su saldo histórico

Los requerimientos financieros constituyen un indicador del uso de recursos del sector público. Como ya se mencionó, a partir de 2010 para integrar los requerimientos financieros del sector público se considera la pérdida o ganancia esperada del crédito otorgado de los bancos de desarrollo y fondos de fomento que son regulados y supervisados por la CNBV (pérdida esperada), en lugar del déficit por intermediación financiera de los bancos de desarrollo y fondos de fomento (absorción).

A continuación se muestra la evolución observada de los RFSP y su saldo histórico de 2002 a la fecha y la estimación para el ejercicio fiscal de 2012, considerando ambas metodologías:

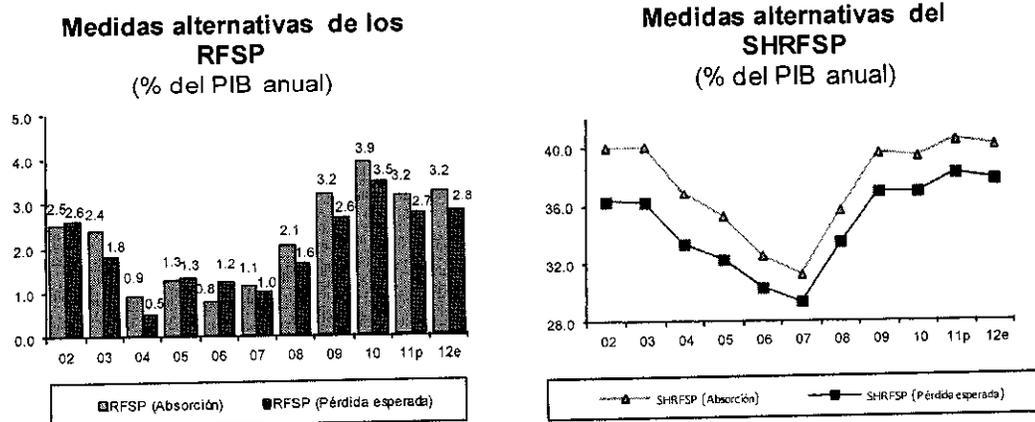


Figura 19. Requerimientos Financieros del Sector Público (RFSP)
Metodología pérdida esperada de la banca de desarrollo y fondos de fomento
(Millones de pesos)

	2011 p/	2012 e/
1.- Balance tradicional	-355,490.8	-368,886.5
2.- Requerimientos financieros por PIDIREGAS	-7,604.3	-16,335.4
3.- Requerimientos financieros del IPAB	-20,299.4	-23,836.4
4.- Adecuaciones a los registros presupuestarios	-28,060.2	-33,092.3
6.- Programa de deudores	833.2	1,266.6
5.- Requerimientos financieros del FONADIN	4,252.9	1,988.9
7.- Pérdida esperada de la banca de desarrollo y fondos de fomento	13,522.7	8,418.9
8.- RFSP (1+2+3+4+5+6+7)	-392,846.0	-430,476.1

p/ Preliminar
e/ Estimado

El saldo histórico de los requerimientos financieros del sector público (SHRFSP), 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.

Figura 20. Saldo histórico de los requerimientos financieros del sector público (SHRFSP)
Metodología pérdida esperada de la banca de desarrollo y fondos de fomento
(Millones de pesos)

	2002		2011	
	Saldo	% del PIB	Saldo	% del PIB
TOTAL SHRFSP	2,473,944.3	34.6	5,451,117.5	35.6
Internos	1,581,218.4	22.1	3,909,042.1	25.6
Presupuestario	759,513.3	10.6	3,071,307.3	20.1
No Presupuestario	821,705.1	11.5	837,734.8	5.5
Banca de Desarrollo y Fondos de Fomento ^{1/}	-80,335.4	-1.1	-190,518.8	-1.2
FARAC	139,948.4	2.0	136,042.6	0.9
Pasivos del IPAB	709,336.0	9.9	802,493.0	5.2
PIDIREGAS	0.0	0.0	41,395.4	0.3
Programa de Apoyo a Deudores	52,756.1	0.7	48,322.6	0.3
Externos	892,726.0	12.5	1,542,075.4	10.1
Presupuestario	662,101.2	9.3	1,484,348.2	9.7
No Presupuestario	230,624.7	3.2	57,727.2	0.4
Banca de Desarrollo y Fondos de Fomento ^{1/}	0.0	0.0	0.0	0.0
PIDIREGAS	230,624.7	3.2	57,727.2	0.4

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

La variación del SHRFSP en un periodo determinado debe ser consistente con el nivel de los RFSP y los registros contables que no obedecen a transacciones, pero que modifican el valor de las obligaciones en moneda nacional, tales como la revaluación por la variación de los tipos de cambio de las divisas en que se contrataron los pasivos, las diferencias entre el valor de colocación y el valor nominal de las obligaciones, entre otros.

Los montos anteriores resultan mayores al saldo de deuda que tradicionalmente se ha reportado en el Informe sobre la Deuda Pública cada trimestre, lo que se explica, fundamentalmente, por las mismas razones que determinan la diferencia entre el balance público tradicional y los RFSP.

Es importante señalar que a partir de 2006, en congruencia con los lineamientos de política de deuda pública establecidos en los Criterios Generales de Política Económica, donde se especifica en particular la estrategia de crédito público para el Gobierno Federal, la información sobre los saldos y movimientos de la deuda pública que tradicionalmente se ha proporcionado al H. Congreso de la Unión en los Informes de Finanzas Públicas y Deuda Pública, se modificó en su estructura y contenido con el fin de presentar por separado lo referente a la deuda interna y externa del Gobierno Federal y lo concerniente a la deuda interna y externa del sector público federal. Ésta última (deuda interna y externa del sector público federal) es un subconjunto del SHRFSP, al incluir las obligaciones del Gobierno Federal, las entidades paraestatales no financieras y la banca de desarrollo (Ver Figura 21).

Figura 21. Saldo histórico de los requerimientos financieros del sector público (SHRFSP)

*Metodología pérdida esperada de la banca de desarrollo y fondos de fomento
(Millones de pesos)*

	2011	
	Saldo	% del PIB
TOTAL SHRFSP	5,451,117.5	35.6
I. Sector Público Federal	4,365,136.7	28.5
Gobierno Federal	3,946,515.6	25.8
Organismos y empresas y Banca de desarrollo	418,621.1	2.7
ii. Otros	1,085,980.8	7.1
Pasivos del IPAB	802,493.0	5.2
Fidregas	99,122.6	0.6
Otros	184,365.2	1.2

Cabe mencionar que tanto la deuda tradicional como el balance público tradicional continúan siendo los indicadores relevantes para el análisis de los compromisos presupuestarios establecidos, así como de los techos de endeudamiento interno del Gobierno Federal y externo del sector público federal que autorizó el H. Congreso de la Unión para el presente ejercicio fiscal.

4. Pasivos públicos, contingencias y obligaciones laborales

4.1. Pasivos del sector público

Los pasivos comprenden obligaciones vigentes derivadas de operaciones o transacciones realizadas en el pasado para la adquisición de bienes y servicios, así como la obtención de préstamos contratados para hacer frente a la materialización de contingencias adversas e inversión en activos.

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. Se debe recalcar que la relación no es uno a uno, porque hay cambios en el valor de los pasivos que no están asociados a un flujo de fondos, por ejemplo: la depreciación del tipo de cambio y otros ajustes contables.

4.2. Contingencias

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 evento "x", 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.

Conforme a los principios de contabilidad generalmente aceptados, las 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, aún 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 puedan estimarse en forma razonablemente aproximada.

Para fines de las estadísticas de finanzas públicas, las obligaciones y beneficios derivados de la materialización de una contingencia se reflejan en los ingresos y los gastos hasta que se realizan efectivamente. Ello difiere del criterio contable que, en el caso de las pérdidas, se hace la afectación en los estados financieros en el momento en que se tienen elementos para prever y cuantificar razonablemente un evento posible.

4.3. Obligaciones laborales

Esta contingencia corresponde a una estimación del monto de las obligaciones laborales futuras que se derivan de la relación entre las entidades públicas 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 entidad pública. Éstos 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. Los beneficios pueden estar financiados mediante aportaciones específicas a ciertos fondos, que en lo general no coincidirían con el registro del costo y pasivos por remuneraciones al retiro.

En los últimos años, el tema de las obligaciones laborales a nivel internacional se ha vuelto relevante debido al creciente monto de recursos. Aún cuando no representan una presión inmediata para las finanzas públicas, se alerta sobre la necesidad de actuar con responsabilidad y prudencia fiscal en los años venideros ante la restricción presupuestaria que representará la evolución de la estructura poblacional.

En este sentido, México no ha sido la excepción, y existe cada vez mayor información sobre la situación que guardan las obligaciones laborales del sector público. En específico, las prácticas contables se han orientado a revelar dichas obligaciones en los estados financieros. Para fines de las estadísticas de las finanzas públicas las erogaciones para cubrir las aportaciones por remuneraciones al retiro se reflejan en el momento en que éstas se realizan y no conforme se va generando la obligación, lo cual es congruente con los indicadores fiscales usados en el diseño de la política fiscal, que se enfocan en determinar las necesidades

de financiamiento del sector público. Ésta práctica es seguida en la mayoría de los países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE).