

COMPORTAMIENTO DE LAS FINANZAS PÚBLICAS AL CIERRE DE 2016

DIRECCIÓN GENERAL DE FINANZAS
SERIE: ANÁLISIS DE COYUNTURA
FEBRERO 2017



Comportamiento de las finanzas públicas al cierre de 2016

El Instituto Belisario Domínguez (IBD), como órgano especializado encargado de realizar investigaciones estratégicas sobre el desarrollo nacional, tiene dentro de sus funciones elaborar análisis de coyuntura en los campos de competencia del Senado de la República.

Lo anterior estará sujeto a los principios de relevancia, objetividad, imparcialidad, oportunidad y eficiencia que rigen el trabajo del Instituto.

En este contexto, una de las funciones de la Dirección General de Finanzas (DGFI) es realizar análisis, estudios e investigaciones sobre la composición y el comportamiento del ingreso, gasto, inversión, deuda y financiamiento públicos en el ámbito de la hacienda federal. En cumplimiento de esta responsabilidad, se elabora un análisis relevante, objetivo, imparcial oportuno y eficiente de los aspectos más relevantes del comportamiento de las finanzas públicas al cierre de 2016, con el fin de contribuir a la toma de decisiones legislativas del Senado y apoyar en el ejercicio de sus facultades de supervisión y control. El presente documento describe el comportamiento de los ingresos presupuestarios, del gasto presupuestario y de la deuda pública con cifras preliminares del Informe Trimestral sobre la Situación Económica, las Finanzas Públicas y la Deuda Pública al cuarto trimestre de 2016, presentado por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Comportamiento de las finanzas públicas al cierre de 2016

1. Introducción

Durante 2016, la evolución esperada de los ingresos, gasto y deuda pública presentó modificaciones que obedecieron a varios factores. Por un lado, como parte de los esfuerzos de consolidación de las finanzas públicas, la SHCP anunció en febrero una reducción al gasto por 132.3 mil millones de pesos (mmp) y, tras el Brexit, otro por 31.7 mil millones de pesos (mmp). Adicionalmente, se registraron ingresos que originalmente no se tenían contemplados, como los provenientes del Remanente de Operación del Banco de México. Por otro lado, se realizaron aportaciones a Petróleos Mexicanos (Pemex) y a la Comisión Federal de Electricidad (CFE) como parte de los compromisos derivados de la Reforma Energética ante la reestructuración de los pasivos pensionarios de dichas empresas. Si bien estas medidas de apoyo se registran como un mayor gasto, mejoran el balance de Pemex y CFE.

En ese sentido, el presente documento tiene como objetivo dar un panorama de la evolución de las finanzas públicas durante 2016, al analizar el comportamiento preliminar de los ingresos presupuestarios, del gasto público y de la deuda pública. En términos generales, destaca que los ingresos presupuestarios resultaron superiores en 16.5% respecto a la recaudación aprobada en la Ley de Ingresos de la Federación, equivalente a 686,269.2 millones de pesos (mdp). En lo que se refiere al gasto, los resultados preliminares indican que se ejerció 12.2% más de lo aprobado, equivalente a 579,884.9 mdp. Dicho incremento deriva en parte de los recursos entregados a Pemex, CFE y las aportaciones realizadas al Fondo de Estabilización de los Ingresos Presupuestarios; el mayor gasto en los Ramos Administrativos y Generales, y en Participaciones y Costo Financiero.

Respecto al comportamiento de la deuda, al cuarto trimestre de 2016, el monto observado del Saldo Histórico de los Requerimientos Financieros del Sector Público (SHRFSP) ascendió a 50.5% del PIB. Dicho crecimiento se debió, en parte, al apoyo financiero que recibió Pemex y CFE, equivalente a 1.5% del PIB, y al efecto de la depreciación del peso.

El presente documento se organiza de la siguiente manera: primero se describe el comportamiento de los ingresos presupuestarios y los ingresos excedentes; posteriormente se analiza la evolución del gasto, tanto programable como no programable; finalmente, se describe el comportamiento de la deuda pública, sus plazos, origen y montos.

2. Ingresos presupuestarios del sector público al cuarto trimestre de 2016

La información preliminar al cierre del ejercicio fiscal 2016, reportada por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) en los Informes sobre la Situación Económica, las Finanzas Públicas y la Deuda Pública al cuarto trimestre de 2016, muestra que los ingresos presupuestarios resultaron superiores en 686,269.2 mdp respecto a la recaudación programada para el año, lo que representa una variación de 16.5%. En relación con el año anterior, los ingresos presupuestarios se incrementaron en términos reales en 10.3%.¹

¹ De aquí en adelante, las variaciones respecto al año anterior se expresan en términos reales.

Cuadro 1. Ingresos del Sector Público Presupuestario, 2016
(Millones de pesos corrientes y porcentajes)

Concepto	Enero-diciembre 2016			Var % respecto al programa	Var % real respecto a 2015
	Programa	Observado	Diferencia		
Total	4,154,633.4	4,840,902.6	686,269.2	16.5	10.3
Petroleros	884,439.6	789,601.4	-94,838.2	-10.7	-9.0
Empresa productiva del estado (Pemex)	398,392.9	481,456.1	83,063.2	20.8	9.1
Gobierno Federal	486,046.7	308,145.3	-177,901.4	-36.6	-27.7
Fondo Mexicano del Petróleo	485,536.0	307,920.4	-177,615.6	-36.6	-24.9
ISR de contratistas y asignatarios	510.7	224.9	-285.8	-56.0	-95.8
Derechos vigentes hasta 2014	0.0	0.0	0.0	n.s.	n.s.
No petroleros	3,270,193.8	4,051,301.2	781,107.4	23.9	15.1
Gobierno Federal	2,616,393.6	3,258,089.5	641,695.9	24.5	14.6
Tributarios	2,407,206.0	2,715,955.6	308,749.6	12.8	11.9
Sistema renta	1,243,649.3	1,420,335.7	176,686.4	14.2	13.5
Impuesto al valor agregado	741,988.7	791,698.8	49,710.1	6.7	8.9
Producción y servicios	348,945.2	411,389.4	62,444.2	17.9	12.9
<i>De los cuales:</i>					
Gasolinas y diésel	209,386.1	277,263.8	67,877.7	32.4	22.5
Importaciones	36,289.1	50,554.4	14,265.3	39.3	11.5
Impuesto por la actividad de exploración y extracción de hidrocarburos	4,067.1	3,993.8	-73.3	-1.8	3.7
Otros	32,266.6	37,983.5	5,716.9	17.7	6.7
No tributarios	209,187.6	542,133.9	332,946.3	159.2	30.4
Organismos de control presupuestario directo	339,259.6	328,900.9	-10,358.7	-3.1	1.8
IMSS	288,588.1	282,854.1	-5,734.1	-2.0	2.0
ISSSTE	50,671.5	46,046.9	-4,624.6	-9.1	0.9
Empresa productiva del estado (CFE)	314,540.6	464,310.7	149,770.2	47.6	31.4

NOTA: cifras preliminares.

Fuente: Elaboración propia con base en el Informe sobre la Situación Económica, las Finanzas Públicas y la Deuda Pública correspondiente al cuarto trimestre de 2016.

La evolución de los ingresos fue resultado de la recaudación de los ingresos no petroleros, los cuales resultaron mayores en 23.9% respecto a lo programado y 15.1% en relación con el año anterior. A su interior, sobresale el crecimiento de los ingresos tributarios, particularmente de los impuestos del sistema renta -por el aumento en los pagos anuales definitivos, el incremento en la base de los contribuyentes y la actividad económica- y el impuesto especial sobre producción y servicios (IEPS) -impulsado por la recaudación del impuesto a gasolinas y diésel-. Por su parte, los ingresos no tributarios resultaron 2.6 veces mayores a los programados, lo que se explica en su mayor parte por el entero del remanente de operación del Banco de México (ROBM), que ascendió a 239,093.8 mdp.

El Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) y el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE) registraron ingresos menores respecto al programa e incrementos reales pequeños respecto al año anterior, esto por mayores cuotas de seguridad social. Los ingresos de CFE mostraron incrementos superiores al 31.0% en relación con el programa y el

año anterior, debido a la aportación por 161,080 mdp del Gobierno Federal para cubrir parte de su pasivo laboral; en ausencia de este apoyo, los ingresos de CFE hubieran mostrado una reducción respecto al programa y en relación con 2015 por 3.6% y 1.8%, respectivamente.

Por su parte, los ingresos petroleros mostraron una caída en 2016. La evolución se explica por la reducción de los correspondientes al Gobierno Federal, como resultado de las menores aportaciones realizadas por el Fondo Mexicano del Petróleo para la Estabilización y el Desarrollo (FMPED) y la menor recaudación del impuesto sobre la renta (ISR) de contratistas y asignatarios. Esto, a su vez, es resultado de la caída del precio de la mezcla mexicana de petróleo en los mercados internacionales, la disminución de la plataforma de producción de crudo y un menor precio del gas, tanto en relación con el programa como con el año anterior. Los ingresos de Pemex se incrementaron en 20.8% y 9.1%, respectivamente, en relación con lo programado y 2015, lo que fue consecuencia de las aportaciones patrimoniales recibidas del Gobierno Federal: 134,231 mdp para apoyar el pago de pensiones y jubilaciones y 26,500 mdp para fortalecer su posición financiera. Si se excluyen dichas aportaciones, los ingresos de Pemex habrían disminuido en 19.5% y 27.3%, en relación con lo programado y con 2015, respectivamente.

2.1. Ingresos excedentes

La Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (LFPRH) define a los ingresos excedentes como aquellos recursos que en el ejercicio fiscal se obtienen por encima de los aprobados en la Ley de Ingresos de la Federación (LIF) o, en su caso, respecto de los ingresos propios de las entidades de control indirecto. En 2016, este concepto alcanzó los 686,269.2 mdp, y se distribuyeron de acuerdo a lo estipulado en el artículo 19 de la LFPRH y en los artículos 10 y 12 de la LIF-2016.

De acuerdo a dichos ordenamientos, la SHCP informó que los ingresos excedentes de 2016 se explican por: a) ingresos especificados en el artículo 10 de la LIF -referentes a aprovechamientos por participaciones a cargo de los concesionarios de vías generales de comunicación y de empresas de abastecimiento de energía, de desincorporaciones distintos de entidades paraestatales y de otros aprovechamientos- inferiores a lo programado; b) ingresos adicionales en las partidas especificadas en el artículo 12 de la LIF, que incluyen los remanentes de fideicomisos y de aprovechamientos por recuperaciones de capital (excepto derivados de desincorporaciones); y c) excedentes contemplados en el artículo 19 de la LFPRH.

Los ingresos especificados en el artículo 10 de la LIF fueron menores en 81,850.7 mdp respecto al programa. Por su parte, los ingresos excedentes a los que se refiere el artículo 12 de la LIF, ascendieron a 86,783.1 mdp. La información disponible no permite conocer a detalle su conformación, pero la ley en cuestión determina que los remanentes por el término de vigencia o extinción de fideicomisos deben de destinarse a las dependencias que aportaron sus recursos, o a las dependencias o entidades que concuerden con los fines u objeto para los cuales se crearon los fideicomisos; en caso de tratarse de aprovechamientos por recuperaciones de capital, los recursos podrán destinarse a inversión en infraestructura.

De los excedentes referidos en el artículo 19 de la LFPRH, la mayor parte de los excedentes captados corresponden a ingresos con destino específico según diversas leyes fiscales (fracción II).

De estos, cerca del 90% se derivó de los aprovechamientos, los cuales se conformaron en su mayor parte de la recepción del ROBM, como se mencionó anteriormente.²

Cuadro 2. Ingresos excedentes, enero-diciembre de 2016¹
(Millones de pesos corrientes)

Concepto	LIF 2016	Observado	Diferencia
Total	4,154,633.4	4,840,902.6	686,269.2
Artículo 10 - LIF 2016	156,417.2	74,566.5	-81,850.7
Artículo 12 - LIF 2016	27.8	86,810.9	86,783.1
Artículo 19 - LFPRH	3,998,188.4	4,679,525.2	681,336.7
Fracción I ²	2,919,553.8	3,034,855.3	115,301.5
Tributarios	2,403,649.6	2,711,962.8	308,313.2
No tributarios	515,904.2	322,892.5	-193,011.7
Derechos	41,718.5	22,004.7	-19,713.8
Productos	5,559.8	4,842.0	-717.8
Aprovechamientos	4,316.3	9,351.7	5,035.5
Remanente del FMPED para cubrir el gasto público	464,309.6	286,694.1	-177,615.6
Fracción II - Ingresos con destino específico	26,441.5	370,002.1	343,560.6
Impuestos con destino específico	4,067.1	4,217.7	150.6
Contribuciones de mejoras	31.7	47.7	16.0
Derechos con destino específico	43.1	33,519.2	33,476.1
Productos con destino específico ³	91.5	2,870.2	2,778.7
Aprovechamientos con destino específico	981.7	308,121.0	307,139.2
Transferencias del FMPED	21,226.4	21,226.4	0.0
Fracción III - Ingresos de entidades	1,052,193.1	1,274,667.8	222,474.6
Pemex	398,392.9	481,456.1	83,063.2
CFE	314,540.6	464,310.7	149,770.1
IMSS	288,588.1	282,854.1	-5,734.1
ISSSTE	50,671.5	46,046.9	-4,624.6

NOTA: Las sumas parciales y la diferencia nominal puede no coincidir debido al redondeo; cifras preliminares.

¹ Ingresos excedentes calculados de acuerdo con lo establecido en la LFPRH.

² Corresponde a los ingresos distintos a los especificados en las fracciones II y III del artículo 19 de la LFPRH.

³ Se refiere a lo establecido en la fracción II del artículo 112 del Reglamento de la LFPRH.

Fuente: Elaboración propia con base en el Informe sobre la Situación Económica, las Finanzas Públicas y la Deuda Pública correspondiente al cuarto trimestre de 2016.

Los excedentes de los ingresos propios de las entidades (fracción III), se explican por ingresos de Pemex y CFE superiores a lo programado. De acuerdo a la LFPRH, dichos ingresos se destinarán a las mismas hasta por el monto autorizado por la SHCP.

² La SHCP informó que, en concordancia con la LFPRH, el ROBM se destinó en un 70% a disminuir la deuda pública y a reducir el monto de colocación de deuda del Gobierno Federal en 2016, mientras que el 30% restante se utilizó para realizar una aportación al Fondo de Estabilización de los Ingresos Presupuestarios (FEIP) y para realizar aportaciones pendientes a Organismos Financieros Internacionales (OFIS), las cuales constituyen inversión de capital del Gobierno Federal.

Por último, los excedentes restantes a los especificados en las fracciones II y III, resultaron de 115,301.5 mdp. En concordancia con la LFPRH, estos recursos se destinaron a cubrir los faltantes de ingresos en otros rubros en 92,209.4 mdp; después de realizar esta operación, el residual se destinó a compensar el incremento en gasto no programable, el cual ascendió a 30,397.8 mdp. Al no ser suficientes los recursos para cubrir por completo el incremento en el gasto no programable, los excedentes netos resultaron negativos y no pudo destinarse ningún monto a los fondos de estabilización.

Cuadro 3. Utilización de los ingresos excedentes especificados en el Art. 19, Fracción I de la LFPRH, 2016
(Millones de pesos corrientes)

Concepto	Monto
I. Suma excedentes fracción I	23,092.1
A. Ingresos excedentes brutos	115,301.5
B. Faltantes otros rubros	92,209.4
II. Compensaciones	30,397.8
A. Atención a desastres naturales	0.0
B. Mayor gasto no programable	30,397.8
C. Incremento en costos de combustible CFE	0.0
III. Diferencia (I-II)	-7,305.7
IV. Ingresos excedentes netos, art. 19, fracción IV, LFPRH (III, si III > 0)	0.0

Fuente: Elaboración propia con base en el Informe sobre la Situación Económica, las Finanzas Públicas y la Deuda Pública correspondiente al cuarto trimestre de 2016.

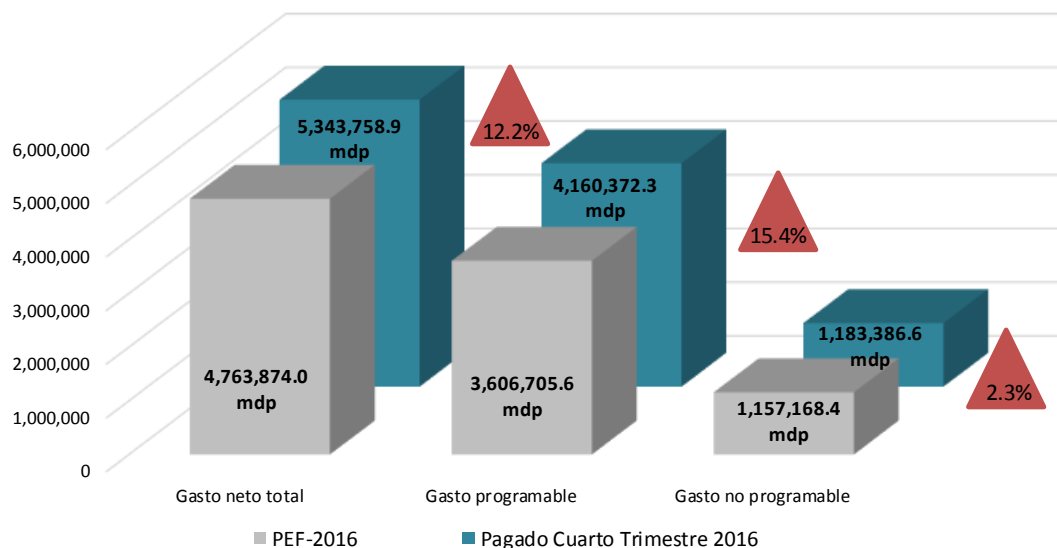
3. Ejercicio del gasto presupuestario del sector público al cuarto trimestre de 2016

Al finalizar el cuarto trimestre del año, el sector público presupuestario registró un gasto total por 5 billones 343,758.9 mdp, lo que implica erogaciones adicionales por 579,884.9 mdp, esto es 12.2%, respecto a lo aprobado en el Presupuesto de Egresos de la Federación 2016 (PEF-2016). Este resultado se presenta por lo siguiente (Gráfica 1):

- 1) Un mayor gasto programable por 553,666.7 mdp respecto a lo aprobado. De este monto, el 70.8% corresponde a los recursos entregados por el Gobierno Federal como aportación patrimonial a Pemex y a la CFE; más las aportaciones realizadas al *Fondo de Estabilización de los Ingresos Presupuestarios* (FEIP) con recursos del Remanente de Operación del Banco de México (ROBM). El restante 29.2% se explica por adecuaciones de gasto tanto en los Poderes y Organismos Autónomos como en la Administración Pública Federal.
- 2) Un gasto no programable que superó por 26,218.2 mdp, equivalente a 2.3%, la previsión original. El 97.7% de este incremento se explica por mayores erogaciones en Participaciones a Entidades Federativas y Municipios y en el Costo Financiero.

Gráfica 1. Gasto presupuestario del sector público al cuarto trimestre de 2016

(Millones de pesos corrientes y porcentaje)



Fuente: Elaboración propia con base en el Informe sobre la Situación Económica, las Finanzas Públicas y la Deuda Pública correspondiente al cuarto trimestre de 2016.

3.1. Comportamiento del gasto programable

El gasto programable observado a diciembre de 2016, asciende a 4 billones 160,372.3 mdp, esto es 15.4% más en relación a los 3 billones 606,705.6 mdp aprobados para ese ejercicio fiscal (ver Cuadro 4). A pesar de que durante 2016 se anunciaron recortes al gasto por un total de 164,077.7 mdp, el Sector Público Presupuestario erogó 553,666.7 mdp por arriba de lo previsto en el PEF-2016; este monto sube a 717,744.4 mdp, si se toma como referencia el presupuesto ajustado después de dichos recortes³.

Este nivel de gasto implica que al excluir los 391,810.8 mdp erogados por aportaciones a Pemex, CFE y al FEIP, el gasto observado al final del año tendría un excedente de 161,855.8 mdp que se explica por adecuaciones presupuestarias en las distintas entidades de la Administración Pública Federal (APF); toda vez que los Poderes y Ramos Autónomos, con excepción del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación, ejercieron un gasto inferior a los recursos aprobados para ese ejercicio fiscal.

³ Consultar el documento Análisis del Brexit, sus implicaciones macroeconómicas y el segundo ajuste al gasto de 2016, elaborado por la DGFI del IBD. Disponible en <http://bibliodigitalibd.senado.gob.mx/handle/123456789/2306>.

Cuadro 4. Gasto programable del Sector Público Presupuestario al cuarto trimestre de 2016
(Millones de pesos corrientes y porcentajes)

Concepto	PEF-2016	Pagado Cuarto Trimestre 2016	Variación	
			Absoluta	Relativa %
Total¹	3,606,705.6	4,160,372.3	553,666.7	15.4
Ramos Autónomos	99,214.6	92,399.6	-6,815.0	-6.9
Legislativo	14,101.6	13,734.7	-366.9	-2.6
Cámara de Diputados	7,559.4	7,304.4	-255.1	-3.4
Cámara de Senadores	4,422.0	4,273.9	-148.0	-3.3
Auditoría Superior de la Federación	2,120.2	2,156.4	36.2	1.7
Judicial	63,616.3	57,369.3	-6,247.0	-9.8
Suprema Corte de Justicia de la Nación	5,087.5	3,985.4	-1,102.1	-21.7
Consejo de la Judicatura Federal	55,872.1	50,896.5	-4,975.7	-8.9
Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación	2,656.7	2,487.4	-169.3	-6.4
Instituto Nacional Electoral	15,473.8	15,303.3	-170.5	-1.1
Comisión Nacional de los Derechos Humanos	1,546.9	1,446.4	-100.5	-6.5
Comisión Federal de Competencia Económica	478.1	457.3	-20.8	-4.3
Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación	1,060.0	1,299.1	239.1	22.6
Instituto Federal de Telecomunicaciones	2,000.0	1,863.7	-136.3	-6.8
Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales	937.9	925.9	-12.0	-1.3
Instituto Nacional Estadística y Geografía	7,723.5	7,546.9	-176.7	-2.3
Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa	2,447.5	2,195.6	-251.9	-10.3
Ramos Administrativos	1,116,788.0	1,496,730.3	379,942.3	34.0
Oficina de la Presidencia de la República	1,922.7	3,553.8	1,631.1	84.8
Gobernación	67,472.5	80,322.5	12,850.0	19.0
Relaciones Exteriores	7,841.5	12,413.3	4,571.7	58.3
Hacienda y Crédito Público	28,502.5	47,426.5	18,924.0	66.4
Defensa Nacional	72,250.7	74,418.1	2,167.4	3.0
Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación	84,827.3	76,615.7	-8,211.5	-9.7
Comunicaciones y Transportes	105,217.7	127,536.1	22,318.3	21.2
Economía	14,746.1	14,459.1	-286.9	-1.9
Educación Pública	302,986.6	316,922.9	13,936.4	4.6
Salud	132,216.9	121,843.9	-10,373.0	-7.8
Marina	27,401.2	31,864.8	4,463.7	16.3
Trabajo y Previsión Social	4,374.9	4,716.4	341.6	7.8
Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano	25,613.4	25,961.3	347.9	1.4
Medio Ambiente y Recursos Naturales	55,770.3	52,552.6	-3,217.7	-5.8
Procuraduría General de la República	16,468.6	15,660.3	-808.2	-4.9
Energía	2,808.0	328,972.3	326,164.3	11,615.6
Desarrollo Social	109,371.9	104,753.4	-4,618.5	-4.2
Turismo	5,211.4	8,221.2	3,009.8	57.8
Función Pública	1,297.0	2,221.6	924.6	71.3
Tribunales Agrarios	881.1	953.9	72.9	8.3
Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal	117.5	142.7	25.3	21.5
Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología	34,010.3	31,831.7	-2,178.6	-6.4
Comisión Reguladora de Energía	370.0	633.9	263.9	71.3
Comisión Nacional de Hidrocarburos	320.0	769.1	449.1	140.3
Entidades no Sectorizadas	14,788.1	11,963.1	-2,825.0	-19.1

(continúa)

(continuación)

Concepto	PEF-2016	Pagado Cuarto Trimestre 2016	Variación	
			Absoluta	Relativa %
Ramos Generales	1,361,810.5	1,495,883.5	134,073.0	9.8
Aportaciones a Seguridad Social	553,686.7	581,558.8	27,872.0	5.0
Provisiones Salariales y Económicas	141,663.3	246,609.6	104,946.4	74.1
Previsiones y Aportaciones para los Sistemas de Educación Básica, Normal, Tecnológica y de Adultos	50,173.8	36,364.5	-13,809.3	-27.5
Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios	616,286.7	631,350.6	15,063.9	2.4
Organismos y Empresas	1,551,973.4	1,614,119.1	62,145.8	4.0
Entidades de Control Directo	774,237.1	799,967.6	25,730.4	3.3
Instituto Mexicano del Seguro Social	544,321.0	556,372.9	12,051.9	2.2
Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado	229,916.1	243,594.7	13,678.5	5.9
Empresas Productivas del Estado	777,736.2	814,151.6	36,415.3	4.7
Petróleos Mexicanos	478,282.0	496,524.9	18,242.9	3.8
Comisión Federal de Electricidad	299,454.2	317,626.7	18,172.5	6.1
(-) Aportaciones, subsidios y transferencias	533,251.8	548,502.8	15,251.0	2.9

NOTA: La suma de los parciales puede no coincidir con el total debido al redondeo de cifras.

¹ Neto de Aportaciones ISSSTE y Subsidios y Apoyos Fiscales a Entidades de Control Directo.

Fuente: Elaboración propia con base en el Informe sobre la Situación Económica, las Finanzas Públicas y la Deuda Pública correspondiente al cuarto trimestre de 2016.

Los Ramos y Organismos Autónomos presentan, con excepción del INEE, un gasto menor a lo aprobado; la mayor reducción se presentó en el Poder Judicial, al reducir las erogaciones del Consejo de la Judicatura Federal, la Suprema Corte de Justicia de la Nación y del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

Durante 2016, destacaron los siguientes Ramos Administrativos que resultaron beneficiados en mayor medida por erogaciones superiores a lo que les fue aprobado:

- Energía, en el que se erogaron 326,164.3 mdp adicionales; este monto incluye las aportaciones patrimoniales bajo el concepto de inversiones financieras y otras provisiones realizadas a Pemex y CFE a través de los programas *Coordinación de la política energética en hidrocarburos* por 160,730.6 mdp y de *Coordinación de la política energética en electricidad* por 161,080.2 mdp, respectivamente. Asimismo, destaca el mayor gasto realizado por transferencias, asignaciones, subsidios y otras ayudas mediante los programas *Fondos de Diversificación Energética* por 2,586.6 mdp y *Distribución de petróleo, gas, petrolíferos y petroquímicos* por 1,363.7 mdp.
- Comunicaciones y Transportes, que superó la previsión de gasto en 22,318.3 mdp. Lo anterior, se deriva en por ampliaciones de gasto en 23 de los 39 programas del ramo, entre los que destacan *Proyectos de construcción de aeropuertos* con 30,543.9 mdp, *Proyectos de Infraestructura Ferroviaria* con 4,764.8 mdp, *Programa de apoyo para infraestructura carretera* con 2,600.0 mdp, *Programa de apoyo a hogares de escasos recursos para transitar a la TDT* con 2,545.5 mdp y *Servicios de Correo* con 1,757.4 mdp.

Los restantes 16 programas presentan un gasto inferior a lo aprobado, tal es el caso de *Proyectos de construcción de carreteras*, que al cierre de 2016 no había ejercido 9,887.4 mdp; *Proyectos de construcción de carreteras alimentadoras y caminos rurales*, 3,698.4 mdp; *Programa Estratégico*

de Telecomunicaciones, 2,500.0 mdp; Reconstrucción y Conservación de Carreteras, 1,812.1 mdp, y el Programa México Conectado, 1,486.8 mdp.

- Hacienda y Crédito Público, que gastó 18,924.0 mdp adicionales a lo aprobado. Este nivel de gasto estuvo impulsado en mayor medida por mayores recursos destinados a la *Administración y enajenación de activos*, 6,932.9 mdp; *Diseño y aplicación de la política económica*, 1,793.2 mdp; *Operación de financiamiento para la exportación*, 1,700.0 mdp; *Operación de crédito para vivienda a través de entidades financieras*, 1,600.0 mdp; *Control de la operación aduanera*, 1,308.1 mdp, y *Diseño de la política de ingresos*, 1,014.6 mdp.
- Educación Pública, superando en 13,936.4 mdp la previsión del PEF-2016. Entre los 24 programas que erogaron más de lo aprobado están *Apoyos a centros y organizaciones de educación* por 16,047.7 mdp; *Subsidios para organismos descentralizados estatales* por 4,162.3 mdp; *Servicios de Educación Media Superior* por 3,098.7 mdp; *Servicios de Educación Superior y de Posgrado* por 3,071.4 mdp; y *PROSPERA Programa de Inclusión Social* por 2,639.9 mdp. Los restantes 24 programas del ramo gastaron menos de lo aprobado, destacan *Programa de la Reforma Educativa*, 3,334.3 mdp; *Expansión de la Educación Media Superior y Superior*, 3,274.6 mdp; *Programa Nacional de Becas*, 2,618.8 mdp; *Programa para el Desarrollo Profesional Docente*, 1,787.0 mdp; *Fortalecimiento de la Calidad Educativa*, 1,758.4 mdp, y *Programa de Inclusión Digital*, 1,560.6 mdp.
- Gobernación, observó un mayor gasto por un total de 12,850.0 mdp. Mientras que 22 programas del ramo dejaron de ejercer 2,121.8 mdp; 13 programas excedieron su presupuesto aprobado por un total de 14,971.8 mdp, destacando *Administración del Sistema Federal Penitenciario* con 7,194.1 mdp; *Operativos para la prevención y disuasión del delito* con 3,523.0 mdp; *Política y servicios migratorios* con 1,871.7 mdp, y *Actividades de apoyo administrativo* con 1,357.6 mdp.
- En términos relativos, se identifica que entidades y ramos administrativos que erogaron recursos que sobrepasan en más de 70.0% el presupuesto que les fue asignado en el PEF-2016, tal es el caso de:
 - La Comisión Nacional de Hidrocarburos registra un gasto 140.3% mayor, con incrementos en los 5 programas que agrupa: *Administración Técnica de Asignaciones y Contratos*, *Actividades de apoyo administrativo*, *Promoción y regulación de Hidrocarburos*, *Estudios de Evaluación y Verificación de Hidrocarburos*, y *Actividades de apoyo a la función pública y buen gobierno*.
 - La Oficina de la Presidencia de la República sobrepasa el presupuesto en 84.8%, derivado de incrementos en las erogaciones realizadas en *Apoyo a las actividades de seguridad y logística para garantizar la integridad del Ejecutivo Federal*, y *Asesoría, coordinación, difusión y apoyo técnico de las actividades del Presidente de la República*.
 - Función Pública gastó 71.3% más, destacando el mayor uso de recursos en *Optimización de los inmuebles federales y valuación de los bienes nacionales*, *Fiscalización de la gestión pública* y *Otros proyectos de infraestructura gubernamental*.
 - La Comisión Reguladora de Energía registra un gasto 71.3% mayor a lo aprobado, con ampliaciones en los 4 programas con que cuenta: *Regulación y permisos de electricidad*,

Regulación y permisos de Hidrocarburos, Actividades de apoyo administrativo y Actividades de apoyo a la función pública y buen gobierno.

El gasto pagado mediante los Ramos Generales excedió en 134,073.0 mdp la previsión del PEF-2016, como resultado de lo siguiente:

- Erogaciones adicionales en el Ramo 19 Aportaciones a Seguridad Social por 27,872.0 mdp. De los 24 programas del ramo, 6 presentan incrementos por un total de 34,792.4 mdp, de los cuales el 96.9% se destinó a cubrir *Pensiones y Jubilaciones en curso de Pago* (21,842.0 mdp) y *Apoyo para cubrir el déficit de la nómina de pensiones del ISSSTE* (11,882.0 mdp).

Otros 13 programas tuvieron reducción en gasto por 6,920.3 mdp; el 70.4% de este monto se redujo en *Adeudos con el IMSS e ISSSTE* (2,820.0 mdp), *Cuota Social al Seguro de Retiro, Cesantía en Edad Avanzada y Vejez* (1,053.4 mdp) y *Previsiones para las pensiones en curso de pago de los extrabajadores de Luz y Fuerza del Centro* (995.0 mdp). En este caso se trata de provisiones presupuestarias que se ejercen a través de los Ramos Administrativos o las Entidades de Control Directo. Los restantes 5 programas no tuvieron adecuación.

- Gasto adicional de 104,946.4 mdp en el Ramo 23 Provisiones Salariales y Económicas, que resulta de reducciones de gasto en 25 programas por 59,798.1 mdp, ampliaciones en 13 programas por 164,744.4 mdp, 2 programas no presentan cambio. En algunos casos, las variaciones en presupuesto se deben a reorganización entre los mismos programas del Ramo, como en el *Fideicomiso Fondo de Estabilización de los Ingresos Presupuestarios* cuya ampliación de 70,000.0 mdp corresponde a la aportación realizada con parte del ROBM y se suma a la previsión inicial en inversión financiera del FEIP por 10,693.0 mdp.

En el caso de los programas que presentan ampliaciones al gasto, destacan el *Fondo de Desastres Naturales* con 7,165.4 mdp adicionales, *Fortalecimiento Financiero* con 60,894.0 mdp, *Programas Regionales* con 5,720.4 mdp, y el *Fideicomiso para la Infraestructura de los Estados* con 2,745.4 mdp. Asimismo, se incluyen erogaciones no contempladas en el presupuesto aprobado para *Apoyo Federal para Pago de Adeudo de Suministro de Energía Eléctrica*, el *DIF-CDMX* y *Apoyo a municipios para obras de infraestructura y seguridad de los museos, monumentos y zonas arqueológicas (derecho a museos)* por 982.5 mdp, 505.0 mdp y 9.8 mdp, respectivamente.

Entre los programas que ejercen menos de lo aprobado están *Proyectos de Desarrollo Regional*, 12,474.9 mdp por debajo de lo aprobado; *Fondo Regional*, 2,542.2 mdp, *Fondo Metropolitano*, 1,928.4 mdp y *Fondo para Fronteras*, 1,600.0 mdp.

- Reducción del gasto por 13,809.3 mdp en el Ramo 25 Provisiones y Aportaciones para los Sistemas de Educación Básica, Normal, Tecnológica y de Adultos; sin embargo, esta variación se refleja en un incremento del gasto en el Ramo 33 Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios (Aportaciones Federales), toda vez que las provisiones para incrementos salariales se aprueban en el primero y se ejercen en el segundo. De esta forma, el monto pagado en el Ramo 25 corresponde a los recursos transferidos a la Ciudad de México para los servicios de educación básica y normal.

- Derivado de lo anterior, se presenta un gasto adicional en el Ramo 33 Aportaciones Federales por 15,063.9 mdp; los cuales derivan de incrementos por 11,905.1 mdp en el *Fondo de Aportaciones para la Nómina Educativa y Gasto Operativo (FONE) Servicios Personales*, 3,392.9 mdp en *Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud (FASSA)* y 86.5 mdp en *Fondo de Aportaciones para la Educación Tecnológica y de Adultos (FAETA) Educación Tecnológica*, así como una disminución de 320.7 mdp en *FAETA Educación de Adultos*.

En lo que respecta a los Organismos y Empresas se observa un gasto mayor a la previsión anual por un total de 62,145.8 mdp; el 41.4% de este monto corresponde a las Entidades de Control Directo y 58.6% a las Empresas Productivas del Estado.

- El Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) registra un mayor gasto por 12,051.9 mdp. Lo anterior, deriva de erogaciones adicionales en 10 programas por un total de 26,091.4 mdp, de los cuales *Pensiones en curso de pago Ley 1973* y *Prevención y control de enfermedades* concentran el 87.0%; y de reducciones en 9 programas por 14,039.5 mdp, el 85.5% corresponde a los programas de *Atención a la Salud*, *Actividades de apoyo administrativo* y *Rentas vitalicias Ley 1997*.
- El Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE) excedió en 13,678.5 mdp el presupuesto aprobado, resultado que se obtiene en gran medida por erogaciones adicionales en *Pensiones por Vejez*, *Pensiones y Jubilaciones*, *Atención a la Salud*, *Pensiones por Causa de Muerte* y *Prestaciones Sociales*.
- La ampliación de 18,242.9 mdp al gasto de Pemex se explica en mayor medida por los incrementos en *Proyectos de infraestructura económica de hidrocarburos* y la *Producción de petróleo, gas, petrolíferos y petroquímicos*.
- En CFE se observa una reorganización entre los diversos programas que agrupa; sin embargo, destaca el incremento de 9,438.4 mdp para *Adquisición de energía eléctrica a los Productores Externos*.

3.2. Comportamiento del gasto no programable

El gasto observado en el componente no programable por 1 billón 183,386.6 mdp resulta superior en 2.3%, equivalente a 26,218.3 mdp, al monto aprobado para 2016, como resultado de incrementos en *Participaciones a Entidades Federativas y Municipios* (Participaciones Federales), el *Costo Financiero* y los *Adeudos de Ejercicios Fiscales Anteriores*. Sin embargo, al desagregar los ramos presupuestarios que se incluyen en el *Costo Financiero*, se observa una reducción en el gasto realizado como *Deuda Pública* y *Erogaciones para los Programas de Apoyo a Ahorradores y Deudores de la Banca* (Cuadro 5).

Cuadro 5. Gasto no programable del Sector Público Presupuestario al cuarto trimestre de 2016
(Millones de pesos corrientes y porcentajes)

Concepto / Ramo	PEF-2016	Pagado Cuarto Trimestre 2016	Variación Aprobado - Pagado	
			Absoluta	Relativa %
No programable	1,157,168.4	1,183,386.6	26,218.2	2.3
Deuda Pública	357,362.3	349,557.1	-7,805.2	-2.2
Participaciones a Entidades Federativas y Municipios	678,747.3	693,714.2	14,966.9	2.2
Erogaciones para las Operaciones y Programas de Saneamiento Financiero	0.0		0.0	
Adeudos de Ejercicios Fiscales Anteriores	16,048.6	16,638.8	590.2	3.7
Adefas	16,048.6	20,818.4	4,769.8	29.7
Operaciones ajenas netas ¹		-4,179.6	-4,179.6	n.a.
Erogaciones para los Programas de Apoyo a Ahorradores y Deudores de la Banca	20,566.5	20,555.3	-11.2	-0.1
Costo Financiero	84,443.7	102,921.2	18,477.5	21.9
Petróleos Mexicanos	69,278.1	86,935.5	17,657.4	25.5
Comisión Federal de Electricidad	15,165.6	15,985.7	820.1	5.4

NOTA: La suma de los parciales puede no coincidir con el total debido al redondeo de cifras.

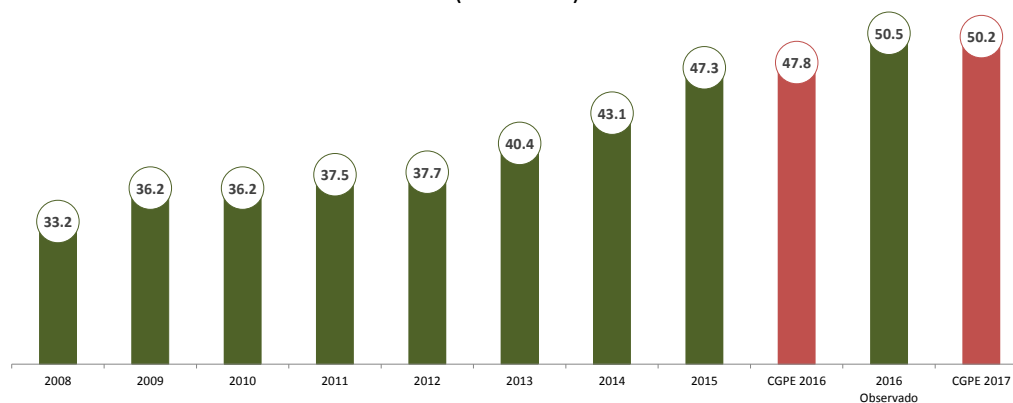
¹ Operaciones por cuenta de terceros ajenas al presupuesto.

Fuente: Elaboración propia con base en el Informe sobre la Situación Económica, las Finanzas Públicas y la Deuda Pública correspondiente al cuarto trimestre de 2016.

4. Deuda pública al cuarto trimestre de 2016

Entre 2009 y 2016 el indicador más amplio de la deuda pública, que es el Saldo Histórico de los Requerimientos Financieros del Sector Público (SHRFSP), aumentó 14.3 puntos porcentuales (pp) del PIB. Al cuarto trimestre de 2016, el monto observado del SHRFSP ascendió a 9 billones 797,439.6 mdp y representó 50.5% del PIB, nivel superior en 2.7 pp del PIB a la previsión de Criterios Generales de Política Económica (CGPE) 2016. En 2017 se estima que el SHRFSP se ubique en 50.2% del PIB (ver Gráfica 2).

Gráfica 2. Evolución histórica del Saldo Histórico de los Requerimientos Financieros del Sector Público (SHRFSP) de 2008 a 2016
(% del PIB)



NOTA: La razón del SHRFSP a Producto Interno Bruto (PIB), se calcula con el valor nominal a precios corrientes del PIB anual del cuarto trimestre.

Fuente: Elaboración propia con base en el Informe sobre la Situación Económica, las Finanzas Públicas y la Deuda Pública correspondiente al cuarto trimestre de 2016, Estadísticas Oportunas, CGPE de la SHCP e Inegi.

Parte de la dinámica de crecimiento de este indicador se debió a que en 2016 el Gobierno Federal apoyó a Pemex y CFE en la reestructuración de su pasivo pensionario; lo anterior, motivado por los compromisos de la Reforma Energética. En particular, el apoyo financiero de Pemex alcanzó 134,231 mdp y el de CFE 161,080 mdp, para un total de 295,311 mdp que representan 1.5% del PIB. Adicionalmente, se aportaron 26,500 millones de pesos a Pemex para fortalecer su posición financiera. Por su parte, el efecto acumulado del tipo de cambio de 2012 a 2016 contribuyó a que el SHRFSP aumentará 5.9% del PIB.

Al analizar por origen de los recursos, el 63.5% del total del SHRFSP proviene de fuentes internas y el 36.5% de fuentes externas. El Gobierno Federal es la entidad que posee la mayor parte del crédito interno, al tener 55.1% del total del SHRFSP. En cuanto a la deuda externa, el Gobierno Federal mantiene 18.3% del total del SHRFSP, mientras que los Organismos y las Empresas Públicas recogen el 17.2% del total del SHRFSP (ver Cuadro 6).

Cuadro 6. Procedencia de los recursos del Saldo Histórico de los Requerimientos Financieros del Sector Público (SHRFSP)*

Concepto	Diciembre 2016	
	Millones de pesos	Estructura (%)
SALDO HISTÓRICO DE LOS RFSP	9,797,439.6	100.0
INTERNOS	6,217,513.5	63.5
PRESUPUESTARIO	5,273,590.8	53.8
Gobierno Federal	5,396,301.4	55.1
Organismos y Empresas Públicas	-122,710.6	-1.3
NO PRESUPUESTARIO	943,922.7	9.7
Banca de Desarrollo y Fondos y Fideicomisos	-275,011.7	-2.7
FARAC ¹	215,269.3	2.2
Pasivos del IPAB	892,184.0	9.1
PIDIREGAS	59,484.4	0.6
Programa de Apoyo a Deudores	51,996.7	0.5
EXTERNOS	3,579,926.1	36.5
PRESUPUESTARIO	3,485,538.1	35.5
Gobierno Federal	1,796,707.5	18.3
Organismos y Empresas Públicas	1,688,830.6	17.2
NO PRESUPUESTARIO	94,388.0	1.0
Banca de Desarrollo y Fondos y Fideicomisos	0.0	0.0
PIDIREGAS	94,388.0	1.0

NOTA: La suma parcial y la estructura porcentual pueden no coincidir debido al redondeo; cifras preliminares.

*Cifras sujetas a revisiones por cambios y adecuaciones metodológicas

¹ Corresponde a los pasivos del FONADIN.

Fuente: Elaboración propia con base en el Informe sobre la Situación Económica, las Finanzas Públicas y la Deuda Pública correspondiente al cuarto trimestre de 2016.

Al cuarto trimestre de 2016 el saldo de la deuda bruta del sector público federal fue de 9 billones 934,344.1 mdp, lo que significó 51.2% del PIB. En cuanto a la temporalidad del crédito, el 93% del total de la deuda bruta se encuentra colocada a largo plazo y el 7% a corto plazo. La mayor parte de las obligaciones del Gobierno Federal tiene un vencimiento de largo plazo con 69% del total de deuda bruta, en tanto el crédito de largo plazo de Pemex y CFE representa 21.4% del total de la deuda bruta y el de la banca de desarrollo 2.6% (ver Cuadro 7).

Cuadro 7. Plazo de la Deuda Pública Bruta del Sector Público Federal*
(millones de pesos y porcentaje)

Concepto	Diciembre 2016	
	Saldo (millones de pesos)	Estructura (%)
SALDO DE LA DEUDA BRUTA	9,934,344.1	100.0
ESTRUCTURA POR PLAZO	9,934,344.1	100.0
Largo Plazo	9,240,496.1	93.0
Corto Plazo	693,848.0	7.0
ESTRUCTURA POR USUARIO	9,934,344.1	100.0
Gobierno Federal	7,447,963.5	75.0
Largo Plazo	6,854,058.5	69.0
Corto Plazo	593,905.0	6.0
Empresas Productivas del Estado ¹	2,145,410.8	21.6
Largo Plazo	2,130,410.8	21.4
Corto Plazo	15,000.0	0.2
Banca de Desarrollo	340,969.8	3.4
Largo Plazo	256,026.8	2.6
Corto Plazo	84,943.0	0.9

NOTA: La suma parcial y la estructura porcentual pueden no coincidir debido al redondeo; cifras preliminares.

* Cifras sujetas a revisiones por cambios y adecuaciones metodológicas.

¹ Incluye solo Pemex y CFE.

Fuente: Elaboración propia con base en el Informe sobre la Situación Económica, las Finanzas Públicas y la Deuda Pública correspondiente al cuarto trimestre de 2016.

4. Referencias

SHCP (2016), *Criterios Generales de Política Económica para la Iniciativa de Ley de ingresos y el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación correspondientes al Ejercicio Fiscal de 2017*.

Disponible en:

http://ppef.hacienda.gob.mx/work/models/PPEF2017/paquete/politica_hacendaria/CGPE_2017.pdf

SHCP (2016), *Informes sobre la Situación Económica, las Finanzas Públicas y la Deuda Pública, cuarto trimestre 2016*. Disponible en:

http://finanzaspublicas.hacienda.gob.mx/work/models/Finanzas_Publicas/docs/congreso/infotri m/2016/ivt/01inf/itindc_201604.pdf

SHCP (2016), *Presupuesto de Egresos de la Federación ejercicio Fiscal 2016*. Disponible en:

<http://pef.hacienda.gob.mx/es/PEF/>

INSTITUTO BELISARIO DOMÍNGUEZ

Sen. Miguel Barbosa Huerta
Presidente

Sen. Daniel Ávila Ruiz
Secretario

Sen. Roberto Albores Gleason
Secretario

Sen. Benjamín Robles Montoya
Secretario

Coordinación Ejecutiva de Investigación

Dr. Gerardo Esquivel Hernández

Dirección General de Finanzas

Mtro. Noel Pérez Benítez

Elaborado por

Mtro. Juan Manuel Andrade Hernández

Mtra. Maritza Rosales Reyes

M. en C. Gabriela Morales Cisneros

Este análisis se encuentra disponible en la página de internet
del Instituto Belisario Domínguez:

<http://bibliodigitalibd.senado.gob.mx/handle/123456789/1878>

Para informes sobre el presente documento, por favor comunicarse
a la Dirección General de Finanzas, al teléfono (55) 5722-4800 extensión 2097

Información para consultar en la biblioteca digital:

Título: Comportamiento de las finanzas públicas al cierre de 2016

Serie: Análisis de coyuntura

Número: 8

Fecha de publicación: Febrero 2017

DR© INSTITUTO BELISARIO DOMÍNGUEZ, SENADO DE LA REPÚBLICA
Donceles 14, Colonia Centro, Delegación Cuauhtémoc, 06020 Ciudad de México.
Distribución gratuita. Impreso en México.



@IBDSenado



IBDSenado

www.ibd.senado.gob.mx

