

RESUMEN EJECUTIVO

DIAGNÓSTICO GENERAL Y POR TEMAS PERTINENTES

DEUDA PÚBLICA

La deuda pública es uno de los temas que marca la Convocatoria a la Convención Nacional Hacendaria, la cual establece que se analizará en tres vertientes:

1. Financiamiento.
2. Banca de Desarrollo.
3. Sistema Pensionario.

El documento es la respuesta al mandato de la convocatoria a la Convención Nacional Hacendaria. Para ello, en el primer apartado se expone el papel de la deuda pública en el gobierno federal y en los gobiernos locales. En el segundo apartado se analiza el cambio que en los últimos años se ha observado en los esquemas de endeudamiento, en los órdenes de gobierno federal y local. Posteriormente, en el tercer apartado de este documento se reseña la evolución histórica y la estructura de la deuda pública en los órdenes de gobierno federal y local. En el cuarto apartado se describen las diferentes fuentes de financiamiento: banca múltiple, banca de desarrollo y mercado de valores. En el quinto apartado se aborda el tema de los pasivos contingentes en los tres órdenes de gobierno, espacio en el que destaca muy especialmente la problemática de los sistemas de pensiones. Finalmente, en el sexto apartado se formulan algunas conclusiones generales.

A continuación se presenta un resumen de los temas que aborda el documento de diagnóstico de deuda. La forma de presentación del resumen se basa en los grandes apartados en que está dividido el documento original.

DEUDA PÚBLICA DEL GOBIERNO FEDERAL, ESTATAL Y MUNICIPAL

El gobierno federal tiene permitido contraer deuda interna y externa para la ejecución de obras que directamente produzcan un incremento en los ingresos públicos, salvo los que se realicen con propósitos de regulación monetaria, las operaciones de conversión y los que se contraten durante alguna emergencia declarada por el Presidente de la República, como se señala en el anterior Art. 73 Constitucional.

La deuda presupuestaria del sector público como porcentaje del Producto Interno Bruto (PIB) ha mostrado una marcada tendencia a la baja en los últimos años.

Adicionalmente a esta contracción del nivel de la deuda pública como proporción del tamaño de la economía, su composición se ha modificado de forma importante, disminuyendo así la vulnerabilidad de las finanzas públicas ante perturbaciones económicas.

En particular, el porcentaje de la deuda pública denominada en moneda extranjera en la deuda pública total, cada día es menor. Adicionalmente, se ha privilegiado el establecimiento de un perfil de vencimientos moderados que evita riesgos de refinanciamiento para el sector público.

En el caso de la deuda estatal y municipal, ésta se mantiene en niveles moderados y no representa ningún riesgo desde el punto de vista macroeconómico. Sin embargo, algunos estados presentan una elevada carga en su deuda en relación con sus participaciones federales o con su Producto Interno Bruto (estatal).

La contratación y el manejo de la deuda pública de estados y municipios se determina por la regulación que se encuentra plasmada en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en su Artículo 117 y en la Ley de Coordinación Fiscal.

Esta última fue modificada el 15 de diciembre de 1995 y el 15 de octubre de 2001, tanto en su Artículo 9° como en su Reglamento para incluir algunos elementos de mercado que han permitido mejorar el perfil y el vencimiento de las obligaciones financieras de los estados y municipios en los últimos años.

Los estados y municipios han utilizado técnicas financieras novedosas para allegarse de recursos incluyendo la bursatilización de algunos de sus ingresos propios.

Más aún, los estados y municipios tienen acceso a los instrumentos más tradicionales, como son los créditos de la banca de desarrollo y los créditos con la banca comercial. También se han financiado a través del adelanto de participaciones federales.

CAMBIO EN LOS ESQUEMAS DE ENDEUDAMIENTO

Gobierno Federal

El endeudamiento público ha observado un notorio proceso de transición, tanto en el ámbito del gobierno federal como de las entidades federativas.

En los últimos años se ha observado un proceso de sustitución de endeudamiento externo por la contratación de deuda en el mercado interno.

En la medida en que se presente la reducción en el déficit público y en los requerimientos financieros del sector público, se incrementarán los recursos financieros disponibles para el sector privado, contribuirá a mantener las tasas de interés en niveles reducidos y coadyuvará al descenso de la tasa de inflación. Otro rasgo distintivo de la política de deuda pública del gobierno federal es programar un menor déficit en cada ejercicio fiscal.

Gobiernos Estatales y Municipales

En los últimos años, también en el caso de los gobiernos locales se ha observado un proceso de transición en materia de esquemas de endeudamiento. Este proceso de transición es más palpable a partir de 1996.

La normatividad en materia de deuda pública local tuvo varios cambios que fue necesario aplicar ante el esquema de financiamiento que se presentaba para las entidades federativas y los municipios hasta antes del 1° de enero de 1996, fecha en que entró en vigor la reforma al Artículo 9° de la Ley de Coordinación Fiscal.

EVOLUCIÓN HISTÓRICA Y ESTRUCTURA DE LA DEUDA PÚBLICA

Evolución histórica de los saldos de la deuda del gobierno federal

En la época actual, la política de deuda pública del gobierno federal se distingue por algunos elementos significativos:

- Paulatina conversión de la deuda externa por deuda interna.
- El saldo de la deuda bruta del gobierno federal como proporción del PIB se ha reducido. Durante el período 1980-2001, dicho saldo cada vez ha representado una menor carga con respecto al tamaño de la economía nacional.
- El servicio de la deuda tiende a disminuir debido a las bajas tasas de interés y adicionalmente porque el plazo al cual se contrata la deuda cada vez es mayor, gracias a la mayor estabilidad de las variables macroeconómicas, a la significativa confianza de los inversionistas y a la mayor presencia de ahorro de largo plazo, principalmente por los recursos del Sistema de Ahorro para el Retiro.

Evolución histórica de los saldos de la deuda pública estatal y municipal

De 1994 al mes de septiembre de 2003, la evolución de la deuda pública de las entidades federativas y el Distrito Federal prácticamente se ha mantenido, ya que la deuda como porcentaje del PIB se redujo de 1.9% a 1.7%.

Y con relación a la deuda *per cápita* a nivel nacional casi no cambió, al pasar de 1,091.8 a 1,093.3 en el mismo periodo.

Aun cuando la evolución de la deuda a nivel nacional parece no haberse alterado, al analizar su estructura existen cambios significativos en algunos estados, que muestran cierta preocupación.

A pesar de los avances que se han obtenido en materia financiera, todavía se requiere de un esfuerzo adicional de voluntad de los gobiernos estatales y municipales para homologar sus cuentas públicas.

PANORAMA GENERAL DE LAS DIFERENTES FUENTES DE FINANCIAMIENTO

En este apartado se presenta un panorama nacional sobre las diferentes fuentes de financiamiento; sus alcances, limitaciones, ventajas y desventajas. Se inicia con comentarios sobre la banca múltiple, posteriormente se aborda la situación actual del financiamiento de la banca múltiple, después se expone el mercado de valores como nueva fuente de financiamiento público local. Finalmente, se aborda el tema de las limitaciones que actualmente existen en materia de información.

Banca múltiple

Cabe señalar que desde la crisis 1994-1995, esta fuente de financiamiento prácticamente se encontraba cancelada. El anuncio de apertura de una nueva etapa en el otorgamiento de créditos por parte de la banca múltiple está en estrecha relación con la publicación de la llamada “miscelánea de garantías”.

La banca presenta ahora nuevos esquemas y productos para financiar hipotecas, las mejores opciones que se han ofrecido en el país. Ahora se dan a tasa fija, nominal, o, alternativamente, a tasa variable pero con un tope.

Banca de desarrollo

BANOBRAS cuenta con productos diseñados para atender las necesidades de los gobiernos locales, dirigidos a tres áreas fundamentales:

- Financiar proyectos de infraestructura y servicios públicos a los gobiernos y a sus organismos públicos;
- Apoyar su fortalecimiento financiero e institucional, y
- Promover la inversión y el financiamiento privado en proyectos de infraestructura y dotación de servicios públicos.

Mercado de valores

El mercado de valores es una nueva fuente de financiamiento que las entidades federativas, el Distrito Federal y los municipios están o estarán utilizando crecientemente. Ofrece grandes ventajas en cuanto a bajo costo financiero de los recursos, aunque cabe señalar que presenta algunos gastos adicionales que es necesario considerar.

Información en Materia de Deuda Pública en el Gobierno Federal

La medición de la deuda pública tradicional no refleja la verdadera posición de la deuda del sector público, como resultado de los distintos ordenamientos jurídicos, por el registro de algunas operaciones que se ha realizado con un enfoque contable en lugar de económico y porque la cobertura actual no considera todas las actividades del sector público.

Por tal motivo, es necesario incorporar en la medición de la deuda a todas las entidades y funciones públicas que la conforman y las actividades desarrolladas por el sector privado por cuenta y orden del sector público.

PASIVOS CONTINGENTES

Gobierno Federal

Con el fin de mejorar la transparencia en las cuentas fiscales, a partir del primer trimestre de 2001 la Secretaría de Hacienda y Crédito Público ha presentado dos nuevos indicadores fiscales que muestran de manera más integral las necesidades de financiamiento del sector público federal para cumplir con las políticas públicas, éstos se denominan: Requerimientos Financieros del Sector Público (RFSP) y su saldo histórico (SHRFSP).

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.

Gobiernos Locales

Los estados y municipios publican sus presupuestos de ingresos y de egresos y sus cuentas públicas en sus periódicos oficiales. El Instituto de Geografía, Estadística e Informática (INEGI) realiza un esfuerzo para consolidar dicha información. Sin embargo, las publicaciones están disponibles con un significativo rezago en el tiempo. Asimismo, la fuente de esta información no está homologada.

En el país no se publica información agregada sobre los ingresos, egresos y balances fiscales de los gobiernos federal y local con una base consolidada. En este sentido, se han realizado adelantos dentro de los grupos de trabajo creados para tales efectos por la Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales, del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, pero hasta la fecha no se dispone de cuentas homologadas para la mayoría de las entidades federativas, aunque se reconoce que se han tenido avances.

Sistema de Pensiones Federal

Existe una gran variedad de planes de pensiones en cuanto a beneficios, acceso, financiamiento y forma de administración. Los principales planes, en términos de la

población cubierta, son los administrados por los sistemas de seguridad social a nivel federal.

Se trata, en primer lugar, del de los trabajadores afiliados al Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) y el de los trabajadores afiliados al Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE).

Las finanzas públicas federales tienen presiones para el pago de pensiones. Esta grave problemática se refleja en los grandes organismos y empresas bajo control presupuestario directo: Petróleos Mexicanos (PEMEX), la Comisión Federal de Electricidad (CFE), Luz y Fuerza del Centro (LFC), el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS), y el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE), entre los más importantes.

Sistema de Pensiones de los Estados y Municipios

Durante los años de 1993 a 1997, a raíz de la reforma en el sistema de pensiones del IMSS, la SHCP, la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo y la mayoría de las entidades federativas solicitaron la realización de algunos trabajos actuariales en este sentido.

La evolución probable de los principales indicadores de los sistemas de pensiones depende de los supuestos que se adopten sobre su comportamiento, que conforman lo que se denomina "hipótesis o bases de cálculo". Cabe destacar que para este estudio sólo fueron considerados 29 sistemas de pensiones estatales.

Una de las principales bases de cálculo para este estudio es la financiera, que corresponde a la evolución esperada en el incremento de los salarios mínimos, y las tasas de rendimiento de las reservas de cada sistema de pensiones.

Para ello, se consideraron dos escenarios posibles:

En el Escenario I se utilizó una tasa real de interés de 3.5 por ciento.

- Bajo esta perspectiva, el déficit actuarial de 29 sistemas de pensiones estatales ascendía a 942.9 mil millones de pesos al 1° de enero de 1998.
- En el Escenario II se utilizó una tasa de 5 por ciento.
- Bajo este Escenario, el déficit actuarial de los 29 sistemas de pensiones estatales asciende a 381.2 millones de pesos al 1° de enero de 1998.

Sólo se agregará que el desarrollo del déficit pensionario está ligado al proceso de envejecimiento de la población, hecho que deterioró la relación entre trabajadores activos y pensionados, los amplios desequilibrios entre el valor presente de las contribuciones y los beneficios.

Adicionalmente, debe destacarse el retraso que ha experimentado el país en la realización de nuevos cambios en materia de seguridad social en las organismos paraestatales, las entidades estatales y municipales y las universidades públicas.

CONCLUSIONES

En general, un mayor endeudamiento tendría efectos negativos severos sobre los mercados financieros, lo cual se manifestaría principalmente a través de incrementos en la tasa de interés, devaluaciones bruscas y desordenadas, restricción de financiamiento y volatilidad financiera.

Lo anterior tendría como consecuencia caídas de la actividad económica, reducción en los salarios reales, aumento del desempleo, deterioro significativo de la distribución del ingreso y aumento de la pobreza.

TRABAJO PREPARATORIO No. 4

DIAGNÓSTICO GENERAL Y POR TEMA PERTINENTES

TEMA DEUDA PÚBLICA

COORDINACIÓN GENERAL DE LOS TRABAJOS PREPARATORIOS:

Lic. David Rogelio Colmenares Páramo, Jefe de la Unidad de Coordinación con Entidades Federativas de la SHCP y representante del Lic. José Francisco Gil Díaz, Secretario de Hacienda y Crédito Público y titular de la Coordinación Técnica de la Convención Nacional Hacendaria.

Lic. Javier Guerrero García, Secretario de Finanzas del Estado de Coahuila y Coordinador de la Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales.

C.P. Jesús Miguel Sapién Ponce, Secretario de Finanzas y Administración del Estado de Chihuahua, y Coordinador de la Comisión de Secretarios de Finanzas ante la Convención Nacional Hacendaria.

Lic. Javier Pérez Torres, Director General del Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas INDETEC.

Coordinador del Trabajo Preparatorio:

Lic. Javier Pérez Torres, Director General de Indetec.

Coordinador del Tema:

Mtro. César Bojórquez León, Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas (INDETEC).

Formulación del Trabajo:

Mtro. César Bojórquez León, INDETEC

Lic. Enrique Núñez Barba, INDETEC

Apoyo en la Formulación del Trabajo:

Lic. Jaime René Jiménez Flores, Secretaría de Hacienda y Crédito Público

Lic. Jeannie Carrillo Vargas, SHCP

Lic. Jorge López Alarcón, SHCP

Colaboraciones Recibidas:

Lic. Verónica Hinojosa Cruz, Secretaría de Finanzas y Tesorería del Estado de Nuevo León

Lic. Yadira Hinojosa Martínez, Secretaría de Finanzas y Tesorería del Estado de Nuevo León

Participantes en la Reunión de Revisión y Análisis de los Contenidos:

Lic. Jaime René Jiménez Flores, Secretaría de Hacienda y Crédito Público
Mtro. César Bojórquez León, INDETEC

Lic. Carlos Esquivel Hernández, Secretaría de Finanzas del Estado de Tlaxcala

Lic. Gabriel González Cossío, Secretaría de Finanzas y Administración del Estado de Puebla