



**CÁMARA DE
DIPUTADOS**
LXIV LEGISLATURA

20 Aniversario
CEFP
Centro de Estudios de las Finanzas Públicas

Estudio

31 de diciembre de 2018

Fuentes de Financiamiento del Gasto Público en México, 2000-2017

Palacio Legislativo de San Lázaro, Ciudad de México.

CEFP / 050 / 2018

Índice

Resumen Ejecutivo	3
Presentación	7
Introducción	9
1 Política Fiscal y fuentes de financiamiento, elementos básicos.....	11
1.1 Las Fuentes de Financiamiento del Gasto Público.....	13
1.1.1 Financiamiento del gasto a través de Impuestos	15
1.1.2 Financiamiento del gasto por la prestación de bienes y servicios públicos.....	17
1.1.3 Financiamiento del gasto por contratación de Deuda Pública	19
2 Marco Normativo de las Principales Fuentes de Financiamiento del Gasto Público	22
2.1 Marco Legal de los ingresos tributarios	22
2.2 Marco Legal de los Ingresos por Venta de Bienes y Servicios	23
2.3 Marco legal para la Contratación de Deuda Pública.....	25
3 Política Fiscal	27
3.1 Política de Ingresos.....	28
3.2 Política de Deuda Pública	29
4 Evolución de las Principales Fuentes de Financiamiento de Gasto Público	31
4.1 Ingresos Tributarios como Fuente de Financiamiento del Gasto Público	33
4.2 Ingresos por la Venta de Bienes y Servicios como Fuente de Financiamiento del Gasto Público.....	37
4.2.1 Ingresos Petroleros	39
4.2.2 Ingresos No Tributarios No Petroleros	40
4.2.3 Ingresos de Organismos y Empresas	42
4.3 Endeudamiento como Fuente de Financiamiento del Gasto Público.....	44
4.3.1 Endeudamiento Interno	47
4.3.2 Endeudamiento Externo	48
5 Evolución y Distribución del Gasto Público	51
6 Evolución del Balance Público	56
7 Comentarios Finales	59
Fuentes de Información	61

Resumen Ejecutivo

La clasificación primaria de las fuentes de financiamiento del gasto público deviene de la naturaleza jurídica de los recursos que ellas proporcionan, es decir, la que define su origen. A partir de la cual se pueden dividir, en primer lugar, por el hecho generador que les da lugar y, en segundo término, según se trate de recursos propios o prestados.

Por la definición de estos criterios, los ingresos propios provienen de las atribuciones que, con fundamento en el derecho público, el Estado tiene para imponer unilateralmente contribuciones a sus ciudadanos y para realizar el cobro por la prestación de los bienes y servicios que les provee, con base en las atribuciones que el derecho privado le otorga. En tanto que los ingresos prestados, o recursos ajenos, proceden de la facultad que el Estado tiene para celebrar transacciones financieras con particulares, haciendo uso del crédito o financiamiento.

De esta manera, si el recurso es obtenido directamente por el gobierno, o uno de sus organismos descentralizados o perteneciente a la Administración Central, es un recurso propio; mientras que si es proporcionado por un organismo o un particular ajeno a la Administración Pública Federal, se considera como un recurso prestado, por el que se tendrá que pagar un precio o tasa de interés.

En México, la recaudación de impuestos y la venta de bienes y servicios, para financiar las necesidades de gasto público, se encuentran debidamente sustentados en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) y en diversos ordenamientos jurídicos, como leyes, códigos y reglamentos (donde se indican la fuente, la base, la cuota, tarifa, etcétera, de los pagos correspondientes), que norman la obligación de los

mexicanos a contribuir, para que el Estado cuente con recursos suficientes para desarrollar sus funciones inherentes. Estas fuentes son las principales que financian el gasto público en México.

Por su parte, los ingresos ajenos o prestados, también definidos como extraordinarios, que recibe el Gobierno Federal por la contratación de deuda, y que utiliza para financiar sus necesidades de gasto público, también se encuentran reglamentados en la CPEUM, así como en la Ley Federal de Deuda Pública y en la Ley de Ingresos de la Federación de cada ejercicio fiscal. Tradicionalmente, el Estado mexicano ha requerido de ingresos prestados para financiar completamente su gasto.

El periodo reciente de 2000 a 2017 no ha sido la excepción: la captación de ingresos mediante las principales fuentes de financiamiento han resultado insuficientes, para cubrir las necesidades crecientes de gasto del Estado mexicano, incluso durante el período se advirtió una aceleración en el proceso de endeudamiento público.

Esto ocurrió a pesar de que la principal fuente de financiamiento del gasto, que es el cobro de impuestos, registró una tasa media de crecimiento anual (TMCA) de 4.8 por ciento real; mientras que los ingresos obtenidos por la venta de bienes y servicios por parte de dependencias, Organismos y Empresas que integran el Sector Público Federal, observaron una TMCA de 2.6 por ciento real, frente a una TMCA del Gasto Público de 3.8 por ciento real.

Este hecho obligó al Estado a recurrir en mayor medida al endeudamiento público, mismo que reportó una TMCA de 2.6 por ciento real, en los últimos 17 años.

En contraparte, la fuente de financiamiento del gasto, a través del cobro de impuestos (ingresos tributarios), se sustentó en aumentar la captación de ingresos mediante modificaciones al marco tributario y a los esquemas administrativos para elevar la eficiencia recaudatoria, así como en incrementar la base de contribuyentes, y en lograr una recaudación más equitativa.

En este período, los ingresos por venta de bienes y servicios observaron contrastes marcados: por una parte, se vieron favorecidos por la presencia de ingresos no recurrentes, como: i) las desincorporaciones de Empresas y Organismos; ii) ingresos por el cobro de rendimientos de las Empresas del Estado; iii) ingresos adicionales por el cobro de derechos de concesión y/o explotación de bienes; iv) recursos adicionales del Remanente de Operación del Banco de México (ROBM) y, v) ingresos adicionales de las coberturas del precio del petróleo; mientras que por otra parte se vieron afectados por las fluctuaciones en el precio del petróleo y la disminución en la plataforma de su producción.

En el período, el país enfrentó una crisis económico financiera cuyo manejo se sustentó en una política contracíclica, que propició la expansión del gasto público y desequilibrio en las finanzas públicas, contrario al principal objetivo de la política fiscal, que se refiere a promover la estabilidad macroeconómica, mediante el mantenimiento del equilibrio fiscal.

En este sentido, la distribución y ejecución del gasto público ha buscado estar en línea con las metas fiscales establecidas por el Gobierno Federal. Para lograrlo se establecieron instrumentos de política fiscal que fortalecieran la captación de ingresos públicos, por una parte, y la contención del gasto público, por otra, a fin de mitigar los riesgos de volatilidad en las finanzas públicas, derivados de los desequilibrios observados.

De acuerdo a la estructura porcentual de las fuentes de financiamiento del gasto público, se observó que los ingresos tributarios obtenidos mediante el cobro de impuestos, aportaron alrededor de 43 por ciento de las necesidades del gasto neto total, mientras que los ingresos por la venta de bienes y servicios que están en poder del Estado financiaron, en promedio, 50 por ciento del gasto y la contratación de deuda en los mercados locales e internacionales, aportaron cerca del 11 por ciento del gasto a lo largo del periodo de análisis.

En este sentido, se establece que a pesar de que el Estado ha buscado incrementar la captación de ingresos propios mediante reformas al marco tributario y establecer una política de contención y racionalización del gasto público, no se ha logrado que las fuentes propias de financiamiento sean suficientes para satisfacer las necesidades de gasto público, ya que han aportado alrededor del 90 por ciento de las necesidades de gasto público, situación que explica la presencia de un balance público deficitario, mismo que se ha tenido que financiar mediante la contratación de deuda pública.

Presentación

El Centro de Estudios de las Finanzas Públicas, en su carácter de órgano de apoyo técnico, institucional y no partidista; en cumplimiento de su función de aportar elementos que apoyen el desarrollo de las tareas legislativas de las comisiones, grupos parlamentarios, diputadas y diputados en materia de finanzas públicas, pone a disposición el documento denominado, "Principales Fuentes de Financiamiento del Gasto Público en México, 2000-2017"; cuyo objetivo primordial es presentar un análisis sobre el aporte que ha tenido cada una de las principales fuentes de financiamiento del gasto público, para que el Estado pueda cumplir con las necesidades que demanda la sociedad.

En el contexto actual, de crecimiento del endeudamiento público y de discusión de sustentabilidad fiscal para el gobierno mexicano, importa conocer la integración e importancia de las distintas fuentes de financiamiento del gasto público en México, a fin de aportar elementos de información útiles en la discusión sobre la capacidad financiera del gobierno mexicano.

En este sentido, el presente estudio cobra relevancia, debido a que con él se busca conocer las medidas de política fiscal que han coadyuvado al financiamiento del gasto público e identificar las principales fuentes de financiamiento de ingresos propios y la importancia de los ingresos prestados o ajenos, obtenidos a través de la contratación y/o colocación de deuda pública y; saber en qué medida su composición ha contribuido al logro de promover la estabilidad de las finanzas públicas.

Introducción

En los últimos años la política fiscal en México ha establecido como su principal objetivo mantener la estabilidad de las finanzas públicas, basándose en la eficiencia recaudatoria, la contención del gasto público y la disciplina presupuestaria. A pesar de ello se ha observado un desequilibrio creciente entre las fuentes de financiamiento del gasto público, marcado por el aumento de la deuda pública y un creciente déficit fiscal que se ha procurado reducir en los últimos años. Por esta razón, cobra sentido revisar la evolución, distribución y aplicación de las principales fuentes de financiamiento del gasto del Sector Público, para advertir sobre su probable evolución y de la posición financiera del gobierno mexicano en el futuro inmediato.

El país cuenta con cuatro fuentes básicas para el financiamiento del gasto público¹, estas son: i) ingresos provenientes del cobro de impuestos; ii) ingresos extraordinarios por la colocación de deuda interna y externa; iii) captación de ingresos por la venta de bienes y servicios; y iv) la emisión monetaria, mecanismo no compatible con el actual esquema de política económica. De dichas fuentes de financiamiento, el cobro de impuestos es considerada la más utilizada y la de mayor importancia, ya que todos y cada uno de los ciudadanos tienen la obligación y responsabilidad de contribuir a financiar los gastos del Estado, según se establece en la fracción IV del artículo 31 de la CPEUM.

Derivado de lo anterior, resulta necesario analizar el comportamiento de las principales fuentes de financiamiento del gasto público, con la finalidad de

¹ Además de las cuatro fuentes aquí citadas, existe una adicional que se deriva de los apoyos, donativos o transferencias de organismos nacionales e internacionales.

identificar los mecanismos económicos y de política fiscal, que ha utilizado el Gobierno Federal para garantizar la estabilidad y viabilidad financiera del país en el corto, mediano y largo plazo.

Para lograrlo, el documento comprende seis apartados; en el primero se presenta una descripción conceptual de las fuentes de financiamiento del gasto público; el segundo describe *grosso modo* el marco normativo que rige a tales fuentes; en el tercero se realiza una descripción general de los principales elementos de la política de ingresos y de deuda pública; en el cuarto se presenta el análisis del comportamiento de las principales fuentes de financiamiento del gasto público; el quinto hace un recuento de la evolución y distribución del gasto público; y finalmente, el sexto entrega un análisis del resultado de la evolución de los ingresos y el gasto público sintetizado en el comportamiento del balance público. Con esta base se procede a realizar algunas reflexiones finales sobre los resultados de las fuentes de financiamiento y el uso eficiente del gasto público, para advertir sobre el posible futuro inmediato de la posición financiera del gobierno mexicano.

1 Política Fiscal y fuentes de financiamiento, elementos básicos

La política fiscal, si bien, integra tanto a la política de ingresos como a la de gasto, suele ser identificada de modo corriente sólo con la primera. En este sentido, la política fiscal parte de definir sus fuentes de financiamiento, tanto como los principios de su aplicación, además, en el caso de los tributos, estos se refieren a la definición de los hechos y objetos de imposición, los sujetos obligados y las bases cuantitativas de aplicación, en términos de tasa, cuotas o tarifas.

La política de ingresos, de forma biunívoca, se halla en relación con las necesidades de gasto, las cuales a su vez estarán determinadas por las funciones que el Estado asuma para sí en la atención de su población.

Para financiar sus funciones, el Estado cuenta esencialmente con cuatro fuentes principales: los impuestos; el cobro por la prestación de bienes y servicios públicos, con fundamento en sus atribuciones de derecho público y privado; el endeudamiento, y las transferencias unilaterales nacionales e internacionales de las cuales es receptor.

Como parte de su política fiscal, un Estado debe decidir en qué impuesto debe tener su mayor fuente de ingresos, es decir, si prefiere gravar el consumo, o en mayor medida hacerlo con el ingreso, el capital o la riqueza. Esta decisión es de relevancia política y económica, porque sus principios de tributación no sólo tienen como finalidad obtener recursos financieros, sino además conseguir una redistribución del ingreso, que evite la concentración de la riqueza y redunden en un equilibrio social y político, para favorecer la cohesión social. Para lo cual, cuenta además con el gasto público, y sus principios de asignación.

De acuerdo con Bárcenas Chávez², un país no debe mostrar preocupación ante el incremento de su gasto público; lo anterior, siempre y cuando tenga fuentes de financiamiento adecuadas, que generen recursos suficientes para costear las necesidades sociales, económicas, culturales y políticas de una nación. Por ello, no se debe considerar como un problema la expansión constante del gasto público, sino el hecho de que el gobierno no cuente con los ingresos suficientes para realizar dicho gasto. Tal aseveración es más evidente, si el aumento del gasto se destina a proyectos de infraestructura y el endeudamiento, en su caso, se invierte en proyectos autofinanciables que generen los recursos suficientes para el pago del capital, los intereses y los impuestos aplicables.

En México, se utilizan principalmente tres fuentes de ingresos para financiar el gasto público: la tributación (mediante el cobro de impuestos); la venta de bienes y servicios que presta o produce el Estado a través de sus dependencias, Organismos y Empresas Productivas, además del endeudamiento interno y externo que consigue el Estado, mediante la contratación de créditos o emisión de bonos colocados en los mercados financieros.

En general, el cobro de impuestos es considerado como la principal fuente del gasto público, ya que es obligación de los ciudadanos contribuir, mediante el pago de impuestos, al financiamiento de las necesidades del Estado; es decir, para la operación de su gobierno, la atención de su población y el cuidado de su espacio territorial.

² Bárcenas, Chávez Hilario, Las Finanzas Públicas en México, 1988-2006, página 41, editorial vLex, publicado el 21 de junio de 2006.

1.1 Las Fuentes de Financiamiento del Gasto Público

Estas pueden clasificarse por el origen o naturaleza de los recursos que provienen de ellas, ya sean propios o financiados. Si los fondos son obtenidos por el gobierno, un organismo descentralizado o una empresa de la Administración Central, con fundamento en sus atribuciones de derecho público o privado, se consideran ingresos propios; mientras que, si son proporcionados por una institución u organismo ajeno al Sector Público Federal, o perteneciente a este, como en el caso del Banco Central a través de la emisión de deuda pública, pero que deban ser restituidos a su proveedor, se consideran financiados.

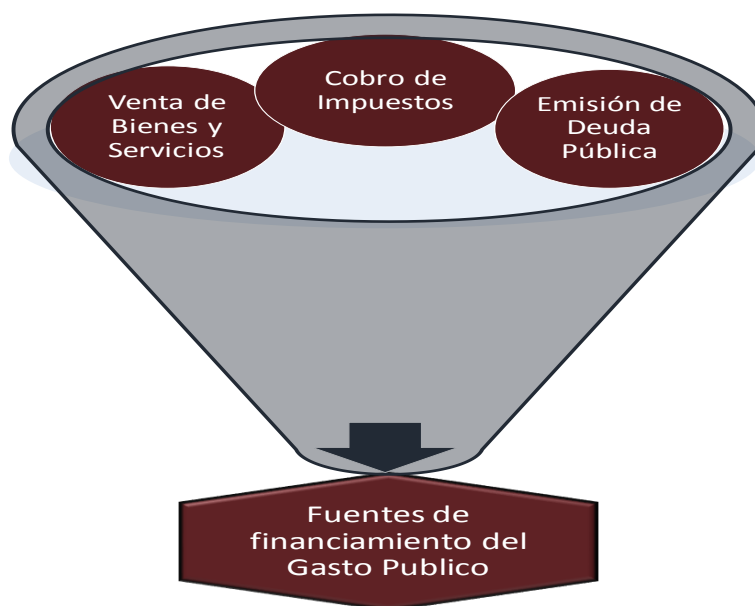
En el caso de los gastos que se derivan de la emisión o contratación de deuda, donaciones o transferencias de instituciones o individuos distintos de la Administración Pública, la fuente de financiamiento no está determinada por la naturaleza legal del recurso, sino por el origen de éste; es decir, "créditos o transferencias internas o externas". Es relevante identificar este criterio, ya que da la certeza de que dichos recursos sean efectivamente destinados a los propósitos que originaron la deuda o la donación.

Por ello, para conocer la fuente de financiamiento del gasto se requiere primero, clasificar los recursos. Un primer criterio es de acuerdo a su origen, según este se dividen en fuentes internas o externas; uno segundo, por su naturaleza jurídica, se clasifican en "Recursos Propios" o "Fondos con afectación específica"; mientras que por tipo de transacción se asocian al crédito (interno o externo) o a las transferencias (internas o externas)³.

³ Ministerio de Economía y Finanzas Públicas, Centro de Documentación e Información, Clasificación del gasto por fuentes de financiamiento, disponible en: http://www.cienciasdelaadministracion.uns.edu.ar/a_link/Varios/R_712003_CLASIFICADOR_POR_FUENTE_DE_FINANCIAMIENTO.pdf.

Como ya se mencionó anteriormente, existe otra forma de financiamiento del gasto además de la contratación del crédito, la cual se deriva de la venta de bienes y servicios de dependencias, Organismos o Empresas públicas; este hecho se presenta cuando el Estado vende algunos de los bienes o servicios que produce o presta y el contribuyente realiza un pago por ellos. Cabe mencionar, que ésta modalidad constituye uno de los mecanismos más saludables de financiamiento, ya que, mediante una actividad económica, el Estado se hace de recursos adicionales necesarios para financiar el gasto público.

Esquema 1



En México, los ingresos tributarios son captados por el gobierno mediante el cobro de impuestos; los no tributarios, por conducto de las dependencias, Organismos y Empresas, y el financiamiento mediante el endeudamiento interno o externo, entre los que destacan los instrumentos de deuda interna,

como: los Certificados de la Tesorería (CETES), los Bonos de Desarrollo, (Bondes) y los Bonos Públicos (Bonos), que el Gobierno Federal emite a determinado vencimiento y a cierta tasa de interés, pagaderos en pesos. Así, las principales fuentes de financiamiento del gasto público del gobierno se sintetizan en el anterior esquema.

1.1.1 Financiamiento del gasto a través de Impuestos

Estos recursos se obtienen del cobro de impuestos que las personas y empresas realizan para financiar las necesidades de gasto público, tales como los servicios de salud; educación pública; erogaciones para hacer frente a la seguridad y defensa nacional; gastos relacionados con los sistemas de protección y asistencia social; así como los costos de inversión pública en infraestructura, como puentes, carreteras, puertos y aeropuertos, entre otros.

En este sentido, los ingresos obtenidos por impuestos son una de las fuentes de financiamiento más segura, sana e importante del gasto público, debido a que son ingresos recurrentes que generan un efecto positivo sobre las finanzas públicas y la economía en general. No obstante, la aplicación de la base contributiva de los impuestos tiene efectos económicos y sociales, que pueden ser comprendidos como regresivos o progresivos.

El caso de un efecto regresivo ocurre debido a que el porcentaje del impuesto es el mismo para todos los contribuyentes, independientemente de su nivel de ingreso. Esto se verifica usualmente en los impuestos al consumo, que se caracterizan por aplicar una misma tasa impositiva, sin importar la situación económica real del consumidor. En cambio, el efecto progresivo ocurre cuando la aplicación del tributo toma en cuenta las asimetrías entre los contribuyentes, para determinar la magnitud del tributo,

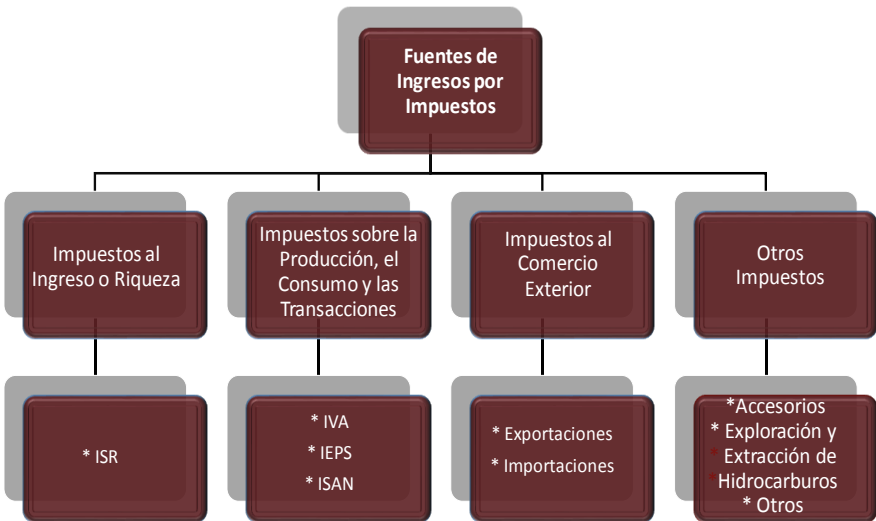
como en el caso del Impuesto Sobre la Renta (ISR), que grava según el ingreso, el capital o de la riqueza. Es considerado progresivo debido a que los agentes con mayores ingresos suelen tener una tasa mayor.

Por lo anterior, se dice que para hacer más eficiente la recaudación de ingresos y aumentar la fuente de financiamiento del gasto público, generalmente, las legislaciones acogen el principio de la capacidad contributiva, donde la aportación al financiamiento del gasto, va en línea con la capacidad de ingresos.

En México, el marco tributario considera diversos tipos de impuestos; entre los que destacan los aplicables al consumo (IVA o IEPS) y los aplicables sobre la riqueza o los ingresos obtenidos por el trabajo realizado en alguna actividad económica, como el ISR.

Las fuentes de financiamiento del gasto público, derivadas del cobro de impuestos, se encuentran plenamente establecidas en el Marco Tributario Mexicano, tal y como se presenta en el siguiente esquema:

Esquema 2



Fuente: Caratula vigente de la Ley de Ingresos de la Federación.

1.1.2 Financiamiento del gasto por la prestación de bienes y servicios públicos

El financiamiento del gasto público por este concepto se da cuando el estado pone a disposición de las personas físicas o morales, la venta de algunos de los bienes que posee o servicios que produce, para financiar parcialmente las necesidades de gasto público.

Los ingresos que el Estado obtiene por la venta de bienes o la prestación de servicios, son básicamente aquellos ingresos No Tributarios, que recaudan las dependencias y entidades de la administración pública o ingresos de Organismos y Empresas, principalmente, que se derivan de la explotación de un bien público y/o prestación de un servicio público, en uso de las atribuciones exclusivas del Estado, o en usufructo de las normas de derecho privado. De lo cual se derivan ingresos por concepto de venta de bienes, el pago de derechos y el cobro de aprovechamientos.

Los ingresos por concepto de ventas de bienes se definen como *Productos*, y son resultado de las contraprestaciones que recibe el Estado en sus funciones de derecho privado, como las utilidades obtenidas por la venta de petróleo, la Lotería Nacional y/o los Pronósticos para la Asistencia Pública, la oferta de transporte, alumbrado, agua potable, electricidad, infraestructura hidráulica, y la enajenación de bienes muebles e inmuebles, entre otros⁴, tomando en cuenta los distintos órdenes de gobierno.

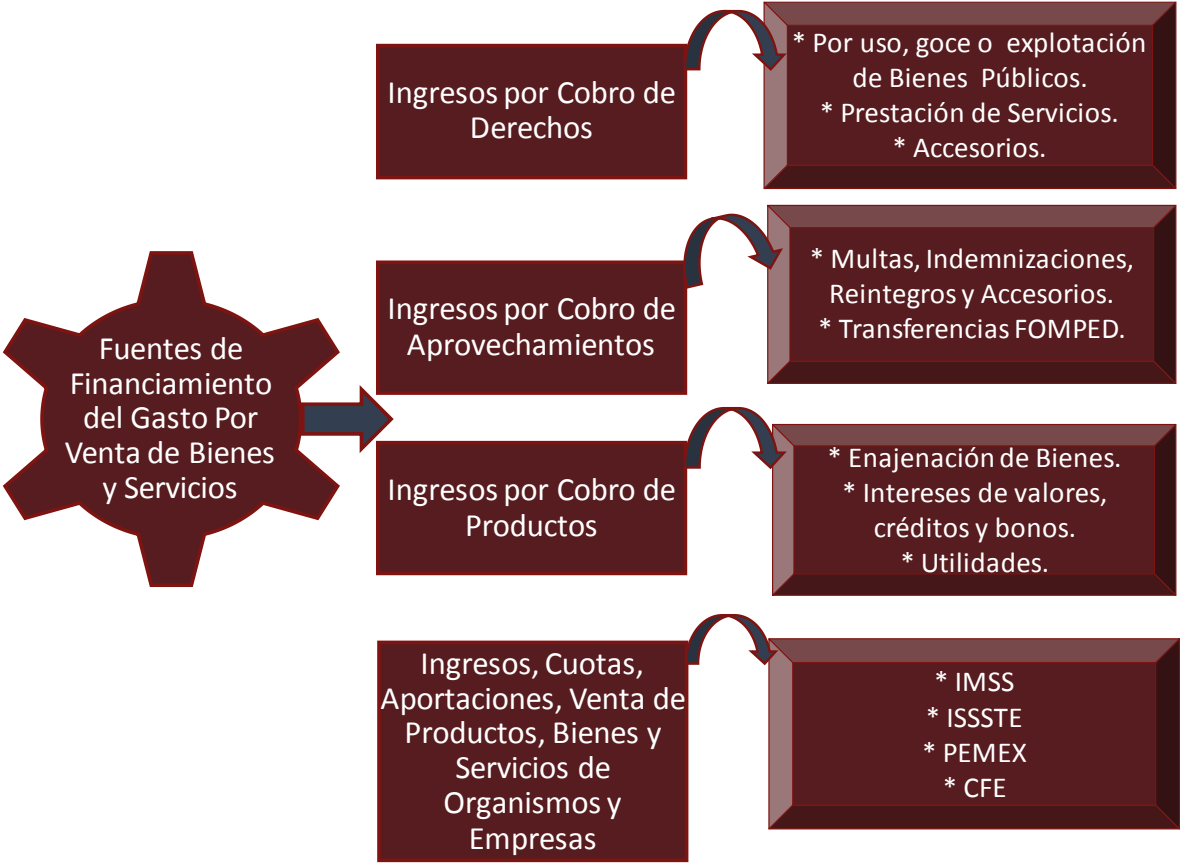
Por su parte, los ingresos obtenidos por el pago de *Derechos* se derivan del uso o aprovechamiento de bienes de dominio público del Estado, como el derecho que pagan PEMEX y los contratistas con concesiones para la

⁴ Cuevas, Padilla, Ana María; La estructura de los ingresos en México desde una perspectiva multidisciplinaria, página 3, ciencia Administrativa, 2010.

exploración y extracción de petróleo, el cual constituye el principal ingreso por este concepto pues, en el caso de nuestro país, destacan los ingresos provenientes de esta actividad. Otros ejemplos de Derechos lo constituyen el pago por la expedición de pasaportes, de cédulas profesionales o la entrega de concesiones diversas.

Los ingresos derivados de *Aprovechamientos*, proceden de diversos tipos de multas, indemnizaciones, sanciones, penas convencionales, cuotas, entre otros.

Esquema 3



Fuente: Caratula vigente de la Ley de Ingresos de la Federación.

Finalmente, se debe señalar que el Estado también puede adquirir ingresos de la venta y arrendamiento de los bienes del dominio público de la nación: tierras y aguas susceptibles de concesión a los particulares, bienes vacantes, los que hayan formado parte de corporaciones públicas que se extingan y los muebles e inmuebles que por cualquier título adquiera la nación. El esquema 3 muestra las principales fuentes de financiamiento del gasto público por la venta de bienes y servicios públicos.

1.1.3 Financiamiento del gasto por contratación de Deuda Pública

Los recursos de este rubro provienen de la colocación o emisión de deuda pública o soberana, y son considerados una fuente importante de financiamiento del gasto público. La contratación de deuda se puede hacer por cualquier poder público, ejecutada normalmente mediante la emisión de títulos o valores gubernamentales que emite el Gobierno Federal y coloca el Banco de México en los mercados financieros nacionales e internacionales.

Cabe mencionar que el financiamiento del gasto público, mediante la contratación de deuda, genera un beneficio directo a las generaciones presentes, pero un cargo u obligación financiera para las generaciones futuras, las cuales deberán contribuir para la amortización de la deuda que vencerá en el futuro, aunque siempre es posible amortizar deuda con nuevas emisiones, mediante recompra o refinanciamiento, lo que implica postergar o ampliar el calendario de amortizaciones, como se hace en la actualidad.

Asimismo, el Estado tiene la posibilidad de obtener recursos monetarios mediante empréstitos directos con organismos privados nacionales e

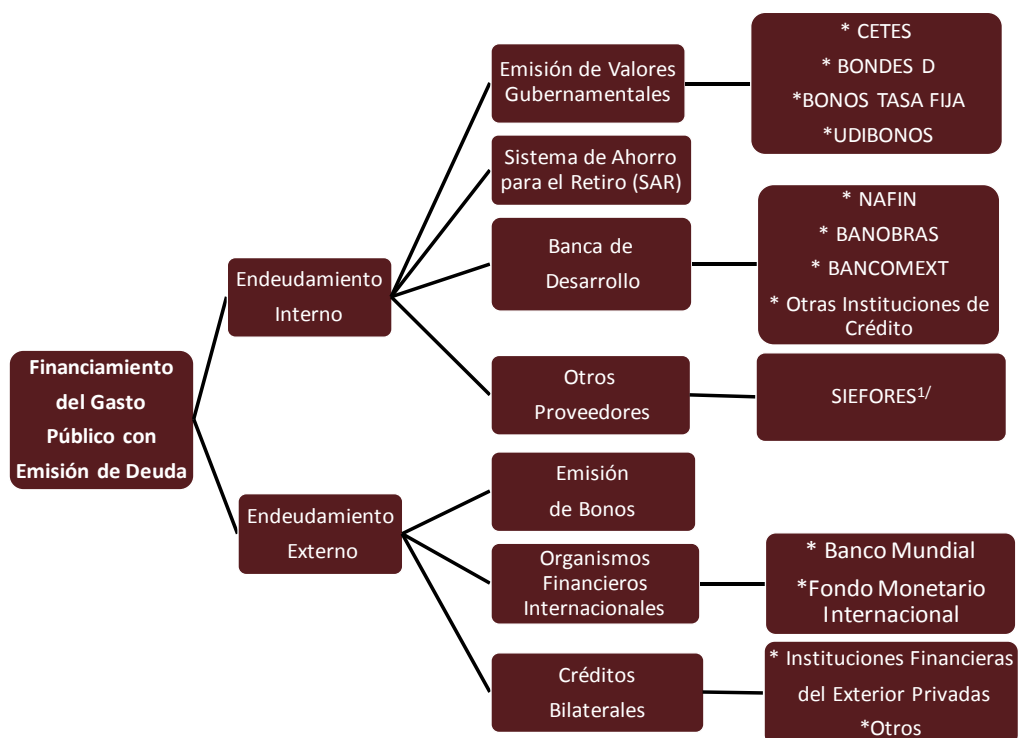
internacionales o mediante la colocación de bonos de deuda. Estos instrumentos o títulos de deuda son ofrecidos entre particulares que poseen la disponibilidad para invertir en su adquisición, a cambio de recibir un interés. Con ello, el gobierno obtiene la liquidez suficiente para cubrir sus necesidades de gasto inmediato, pero a cambio adquiere el compromiso de pagar intereses y regresar el monto prestado. Por esto, se considera una fuente provisional de ingresos, que da lugar a obligaciones financieras que deben cubrirse utilizando fondos derivados de otras fuentes de ingresos, como el cobro de impuestos o venta de bienes y servicios del Estado.

Cabe precisar que el pago del financiamiento interno no modifica la riqueza neta del país, cuando los poseedores de los bonos son residentes en él, ya que tanto el pago del capital como el de los intereses se hace a ellos, por lo que no existe una pérdida directa de bienes ni de servicios para la economía nacional, aún pagados los intereses con dinero obtenido por medio del cobro de impuestos, por lo que sólo se genera una redistribución de la riqueza. En contraste, cuando los tenedores de deuda o de bonos son extranjeros, se registra una carga o reducción de la riqueza o del ingreso nacional, por el pago de los intereses y la amortización del principal.

Finalmente, en relación con los impuestos, el empréstito tiene en un primer momento un efecto negativo, en el flujo de la inversión privada y el consumo, ya que los bonos absorben recursos financieros que podrían ser destinados al ahorro o a la inversión productiva, por lo que la emisión de bonos, pueden reportar un efecto adverso para la estabilidad y saneamiento de la economía y las finanzas públicas.

Los principales instrumentos de financiamiento del gasto público e instituciones financieras públicas que intervienen, en la contratación de deuda interna y externa, se desglosan en el siguiente cuadro.

Esquema 4



1/ Corresponde a los recursos del sistema de pensiones vigente a partir de 1997 del IMSS y 2007 del ISSSTE
Fuente: Deuda por fuentes de financiamiento, SHCP.

2 Marco Normativo de las Principales Fuentes de Financiamiento del Gasto Público

El marco legal de las fuentes de financiamiento del gasto público se encuentra plenamente establecido en la CPEUM y en diversas leyes y reglamentos federales, estatales y municipales, asociados a la materia. Bajo estas normas legales, el Estado tiene la obligación de asegurar que los recursos para financiar el gasto público se encuentren debidamente garantizados con ingresos ordinarios, obtenidos por el cobro de impuestos; de la venta de bienes y servicios provenientes de los activos o bienes que se encuentran en poder del Estado y por ingresos derivados de la contratación de deuda pública (interna y externa), principalmente.

2.1 Marco Legal de los ingresos tributarios

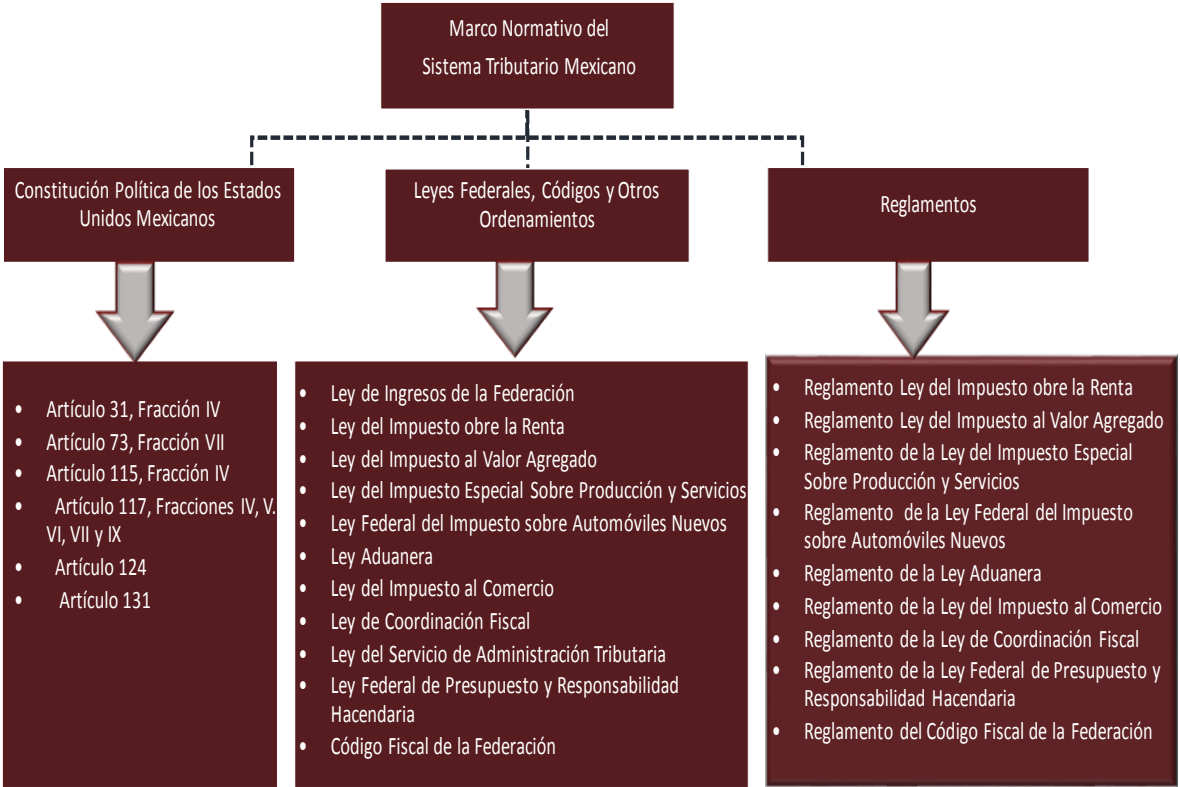
En México, el pago de impuestos es obligatorio para toda persona residente en nuestro país, tal y como lo establece la CPEUM. Estos recursos son utilizados por el Gobierno Federal para financiar las necesidades de gasto público de un ejercicio fiscal determinado.

De manera específica, en la CPEUM se señala la potestad que tiene el Estado para cobrar impuestos y la obligación de los ciudadanos para pagarlos. En las Leyes y códigos federales, particularmente en la Ley de Ingresos de la Federación, se establecen los montos, cuotas y tasas de las diversas contribuciones; en tanto que en la Ley del Servicio de Administración Tributaria se establece la responsabilidad de aplicar la legislación fiscal y aduanera, con el fin de que las personas físicas y morales contribuyan proporcional y equitativamente al gasto público; de fiscalizar a los contribuyentes, para que cumplan con las disposiciones tributarias y aduaneras; de facilitar e incentivar el cumplimiento de dichas disposiciones.

En tanto que el Código Fiscal fija tanto las contribuciones que los ciudadanos deben cubrir, como sus características, los hechos que les dan lugar y los procedimientos que deben efectuarse para su cumplimiento.

El marco legal del cobro de impuestos para el financiamiento del gasto público, se encuentra establecido en los siguientes ordenamientos legales:

Esquema 5



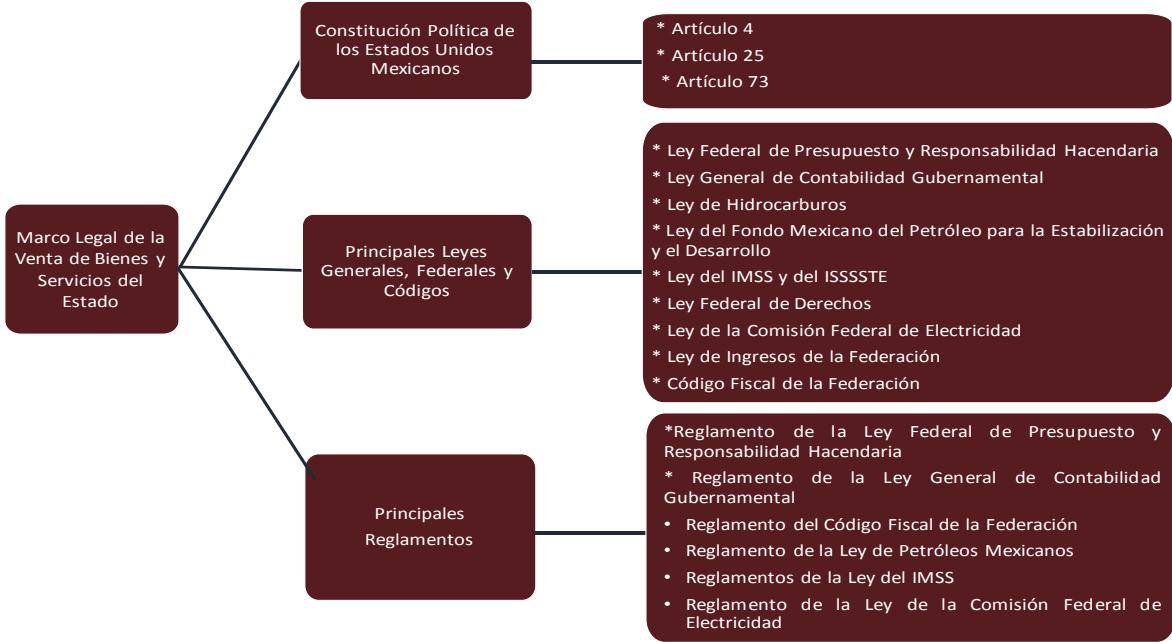
Fuente: Cámara de Diputados, Leyes Federales Vigentes.

2.2 Marco Legal de los Ingresos por Venta de Bienes y Servicios

Como ya se señaló, los ingresos por la venta de bienes y servicios se derivan de las operaciones que realizan las dependencias, los Organismos y las Empresas de la administración pública. La captación de estos ingresos, están plenamente estatuidos en la CPEUM, leyes y códigos federales, donde

se establecen los derechos del Estado y la obligación de los contribuyentes para cubrir los montos, cuotas, tasas y tarifas por la explotación, goce o adquisición de un bien o servicios en poder del Estado.

Esquema 6



Fuente: Cámara de Diputados, Leyes Federales Vigentes.

Los ingresos de la actividad petrolera se derivan del cobro de los derechos por hidrocarburos, los aprovechamientos sobre rendimientos excedentes, así como los ingresos propios de PEMEX y se encuentran plenamente normados en la Ley Federal de Derechos, la Ley de Hidrocarburos, Ley de Ingresos de Hidrocarburos y la Ley del Fondo Mexicano del Petróleo para la Estabilización y el Desarrollo. Igualmente el Gobierno Federal obtiene ingresos por otros Derechos, Productos, Aprovechamientos y Contribuciones de Mejoras que se obtienen por la prestación o explotación de un bien o servicio, de sus dependencias, organismos de control presupuestario directo y Empresas Productivas del Estado (EPE´s).

2.3 Marco legal para la Contratación de Deuda Pública

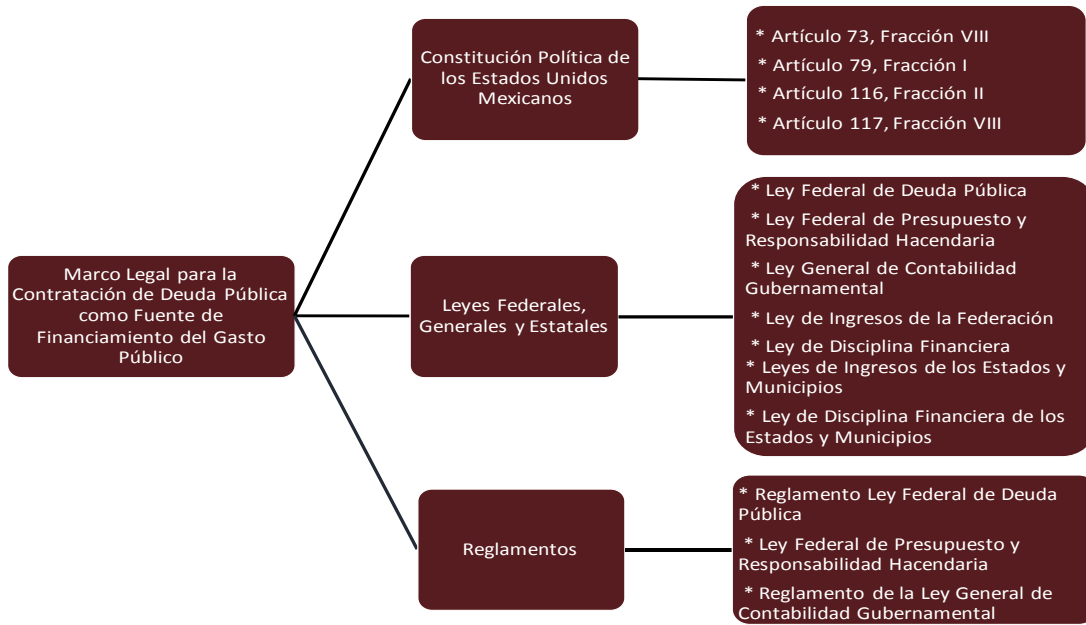
Como se mencionó, la tercera fuente de financiamiento del gasto público la constituyen los empréstitos o contratación de deuda pública; la cual puede derivarse de fuentes externas e internas. El endeudamiento exterior proviene de préstamos con los Organismos Financieros Internacionales, Instituciones Privadas y los gobiernos de diferentes países; por su parte, el endeudamiento interno se deriva, particularmente, de la emisión de títulos gubernamentales colocados al interior del país entre particulares.

En este sentido, los ingresos extraordinarios que recibe el Gobierno Federal por la contratación de deuda, y que son utilizados para financiar las necesidades de gasto público, se encuentran plenamente establecidos y reglamentados, particularmente, en la CPEUM, la Ley Federal de Deuda Pública, la Ley de Ingresos de la Federación, la LFPRH y la Ley de Contabilidad Gubernamental, entre otros ordenamientos jurídicos de carácter federal, estatal y municipal.

Cabe destacar que para el caso de los ingresos extraordinarios derivados de la deuda, y que sirven para financiar el gasto público de las entidades federativas y los municipios, estos quedan debidamente establecidos en la Ley de Ingresos de cada estado y en las leyes de deuda de cada entidad federativa; así como en la Ley de Disciplina Financiera de los Estados y Municipios; en tanto que para los municipios se encuentra reglamentado en la Ley de Ingresos y la Ley de Deuda Estatal y Municipal, de cada Estado y Municipio establecido en el territorio nacional.

A continuación, se muestra el marco normativo de la contratación de deuda interna y externa que se utiliza para financiar al gasto público federal:

Esquema 7



Fuente: Cámara de Diputados, Leyes Federales Vigentes.

3 Política Fiscal

Se comentó que la política fiscal integra tanto la política de ingresos como la de gasto, y que con ambas acciones de intervención el gobierno establece los mecanismos de financiamiento para la administración pública y el cumplimiento del resto de sus funciones, lo cual en conjunto se dirige al logro de los objetivos de la política económica.

En el período de este estudio, 2000-2017, el principal objetivo definido para la intervención del Estado en la economía fue el logro de la estabilidad macroeconómica. La cual supone la búsqueda continua del equilibrio fiscal. Por tanto, la política fiscal empleada se utilizó para contribuir a la consecución de dicho propósito.

Sin embargo, a lo largo de estos años el gobierno mexicano enfrentó el hecho de un crecimiento económico insuficiente para atender las necesidades crecientes de su población, además de un episodio de crisis que le alejó de su meta de balance equilibrado.

Aunado a lo anterior, las finanzas públicas soportan cuatro cargas financieras importantes: un gasto social creciente, causado porque una proporción considerable de la población vive en condiciones de pobreza; que a su vez se traduce en una baja capacidad contributiva; un alto gasto en pensiones que se mantendrá en aumento, al menos hasta 2034; y un alto costo financiero de la deuda que, además, durante los últimos años creció de forma importante, y en adición fue afectado por la depreciación del peso y por el aumento de las tasas de interés, resultante de la normalización de la política monetaria internacional.

Para confrontar esta adversa situación en los últimos años adoptó una política fiscal de mayor rigidez, y emprendió una reforma fiscal, que ha

buscado fortalecer sus fuentes de financiamiento, en especial la recaudación de impuestos; complementada con una política de contención del gasto, ambos bajo una estrategia de consolidación fiscal, que comenzó a instrumentar a partir de 2014.

Los objetivos de la estrategia son, en primer lugar, restablecer el equilibrio fiscal en un plazo de cinco años, mismo que se cumple en 2018, conforme a lo exigido por la LFPRH; y con ello, en segundo término, buscar que el saldo de la deuda pública entré en un escenario decreciente y sostenible, a partir de 2017. A continuación se refieren los elementos más específicos de la política fiscal.

3.1 Política de Ingresos

Las diversas reformas en materia hacendaria, implementadas entre 2000 y 2017, permitieron la incorporación de importantes cambios para fortalecer los ingresos públicos, mediante una administración tributaria más eficiente, y la reducción de la dependencia los recursos procedentes de la actividad petrolera; además de buscar mejoras en el federalismo fiscal. En este sentido, el Estado ha realizado diversas estrategias, para elevar la recaudación de ingresos, entre los que destacan:

- ❖ Profundizar la simplificación tributaria para facilitar el cumplimiento de las obligaciones fiscales.
- ❖ Combatir las prácticas de evasión y elusión fiscal, así como el contrabando y la informalidad.
- ❖ Aumentar la recaudación permanente de ingresos no petroleros, a través de modificaciones al marco tributario y una fiscalización más eficiente, para reducir la dependencia de los ingresos petroleros.

- ❖ Establecer una estructura tributaria eficiente, equitativa que promueva la competitividad.
- ❖ Con la reforma fiscal de 2014 se buscó aumentar la capacidad financiera del Estado con ingresos estables y de carácter permanente.
- ❖ Fortalecer y ampliar la base de contribuyentes.
- ❖ Impulsar de una política de precios y tarifas que buscó promover el saneamiento financiero del sector paraestatal.
- ❖ Fomentar un uso racional de los bienes y servicios que ofrece el sector público.

3.2 Política de Deuda Pública

Durante el periodo de análisis, el Gobierno Federal ha implementado una política que reduzca el crecimiento del saldo de la deuda pública y mantenga una trayectoria sostenible, que reduzca la vulnerabilidad de las finanzas públicas.

De esta manera, la política de crédito público ha buscado cubrir las necesidades de financiamiento del Gobierno Federal, a costos reducidos, considerando un horizonte de largo plazo y un bajo nivel de riesgo. Con ello, se ha pretendido mantener un portafolio de pasivos equilibrado, mediante la emisión de instrumentos en moneda nacional, a tasa fija y con vencimientos de largo plazo, lo que ha permitido reducir el impacto de los choques externos sobre las finanzas públicas, particularmente, sobre el costo financiero de la deuda. Así, entre los principales elementos de política de deuda pública, se encuentran los siguientes:

- ❖ Fortalecer la estructura del portafolio de deuda pública para reducir el riesgo de financiamiento.
- ❖ Promover mercados financieros eficientes, mediante el desarrollo del mercado de instrumentos a tasa real y tasa fija; y del mercado de bonos locales en el mercado secundario.
- ❖ Fomentar el uso de operaciones de manejo de pasivos, incluyendo permutas y/o recompras de valores gubernamentales.
- ❖ Consolidar el acceso directo de personas físicas al mercado primario de valores gubernamentales a través del programa cetesdirecto.
- ❖ Continuar utilizando el financiamiento de Organismos Financieros Internacionales (OFIs) como una fuente complementaria de recursos para el Gobierno Federal.

4 Evolución de las Principales Fuentes de Financiamiento de Gasto Público

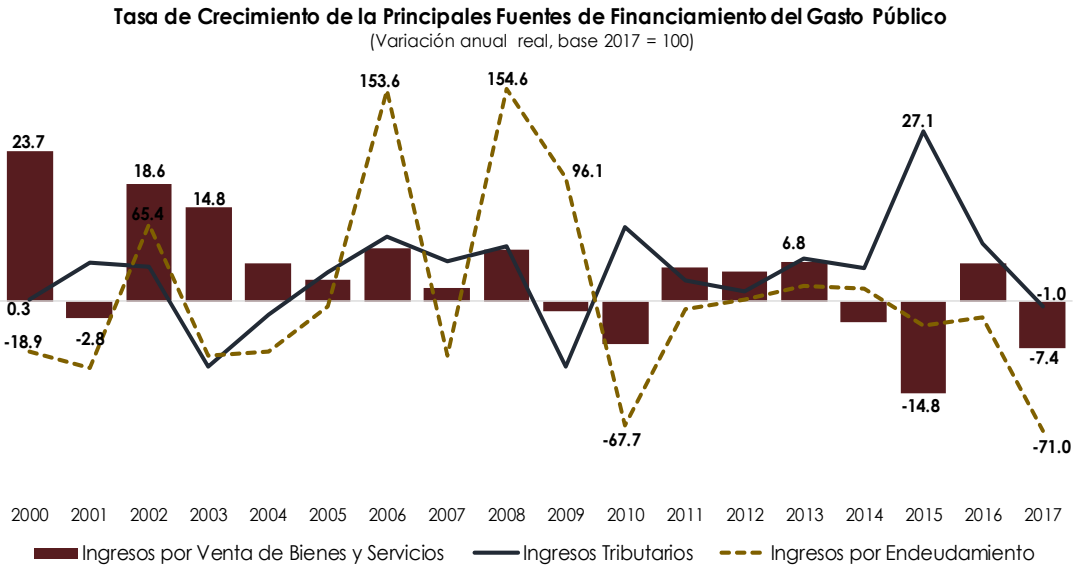
En México, la evolución del gasto público ha estado en línea con las metas fiscales establecidas previamente por el Gobierno Federal, para lograr el equilibrio fiscal. En los últimos años, el Gobierno Federal ha impulsado una política hacendaria, orientada a mejorar la captación de ingresos público, reducir el financiamiento externo y mantener la estabilidad macroeconómica del país. Lo anterior, ha requerido establecer instrumentos para el uso eficiente del gasto público, que mitiguen los riesgos de volatilidad a los que están expuestas las finanzas públicas, de acuerdo al Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018 se pretendía un mayor impacto en el desarrollo de la población y un mejor uso de los recursos públicos, para contar con un gobierno más eficaz, y hacer vigente la igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres⁵.

Sin embargo, de acuerdo con la Cuenta de la Hacienda Pública Federal (CHPF), el flujo de las fuentes primarias de financiamiento del gasto ha sido insuficientes para cubrir las necesidades del gasto público. Entre el 2000 y 2017, la principal fuente de financiamiento del gasto fue el cobro de impuestos, creció a una TMCA de 4.8 por ciento real; mientras que los ingresos obtenidos por la venta de bienes y servicios de los Organismos y Empresas que integran el Sector Público Federal, lo hicieron a una TMCA de 2.6 por ciento real; situación que obligó al Gobierno Federal a complementar el faltante de ingresos para financiar su gasto con

⁵ Diario Oficial de la federación, Plan Nacional de Desarrollo, 2013-2018, México Próspero, disponible en: http://www.dof.gob.mx/nota_detalle_popup.php?codigo=5299465.

endeudamiento público, mismo que reportó una TMCA de 2.6 por ciento real, en los últimos 17 años.

Gráfica 1



Fuente: Elaborado por el CEFP con información de las Cuentas de la Hacienda Pública Federal de 2000 a 2017.

Al interior del periodo de análisis, destacan las altas tasas de crecimiento de los ingresos por endeudamiento de 2006, 2008 y 2009, las cuales fluctuaron entre 96.1% y 154.6% real anual. Estos resultados podrían explicarse por el menor incremento de los tributarios, tras el lento crecimiento de la economía mexicana y los programas de asunción de pasivos que realizó el Gobierno Federal, principalmente, a las Empresas del sector energético y electricidad.

En el mismo contexto, destacan la recuperación de los ingresos tributarios y la desaceleración de los montos de ingresos obtenidos por endeudamiento a partir del ejercicio fiscal de 2013; esto, tras la instauración de la estrategia de consolidación fiscal, impulsado por el Gobierno Federal, la

implementación de la reforma fiscal de 2014 y la decisión de parte del Gobierno Federal de cubrir las necesidades de financiamiento con una amplia gama de agentes financieros, que garanticen la contratación de deuda a bajos costos, mayor plazo y un bajo nivel de riesgo.

4.1 Ingresos Tributarios como Fuente de Financiamiento del Gasto Público

Resulta habitual que en los países emergentes como México, existan sistemas impositivos deficientes, que generan bajas cargas fiscales, altos costos administrativos, elevada evasión fiscal, estructuras tributarias rígidas, entre otros efectos; lo que repercute en la obtención de bajos ingresos derivados del cobro de impuestos. En México, la débil carga fiscal obedece al reducido crecimiento económico, los elevados beneficios y estímulos fiscales otorgados a contribuyentes, los altos costos administrativos para cobrar impuestos, entre otros, situación que ha generado ingresos insuficientes para financiar el gasto público.

En este sentido, es conveniente destacar que durante el periodo de estudio la principal fuente de financiamiento del gasto público (ingresos tributarios) pasó de 581 mil 703.3 mdp en el ejercicio fiscal de 2000 a 2 billones 855 mil 56.9 mdp en 2017. Así, en los últimos 17 años los ingresos tributarios crecieron a una TMCA de 4.8 por ciento real.

En términos anuales, los ingresos tributarios, principal fuente de financiamiento del gasto público, mostraron alta volatilidad a lo largo del periodo de análisis. Entre 2001 y 2002 esta fuente de financiamiento registró un crecimiento de 6.2 y 5.4 por ciento real anual, lo anterior, podría estar asociado a la mejoría en la recaudación de ingresos, tras las reformas fiscales impulsadas por el nuevo gobierno, las cuales estuvieron encaminadas a mejorar el sistema fiscal y crear condiciones favorables para

la recuperación del crecimiento económico, la inversión y el empleo formal, entre las estrategias implementadas destacó, la instrumentación del Programa Cuenta Nueva y Borrón y la adopción de diversas medidas por parte de la autoridad tributaria para mejorar el cumplimiento voluntario de las obligaciones fiscales de los contribuyentes.

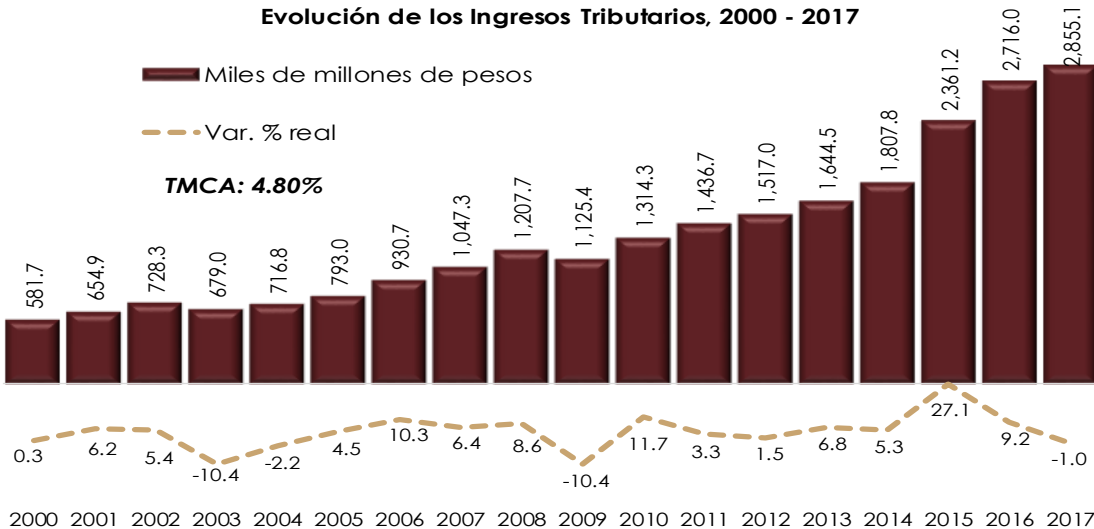
A partir de 2005, la recaudación de ingresos tributarios avanzó favorablemente, en 2006, registró una tasa de crecimiento de 10.3 por ciento real anual, tendencia que se mantuvo hasta 2008, cuando la captación de estos ingresos avanzó a una tasa de crecimiento de 8.6 por ciento, esto, debido a los mayores recursos obtenidos del ISR, junto con los del IVA e ingresos por la Importación de bienes y servicios; lo anterior, derivado del fortalecimiento de la postura fiscal y el impulso a la inversión, el empleo y la actividad productiva.

En contraste, la tendencia positiva registrada entre 2005 y 2008, generó que para el ejercicio fiscal de 2009, se registrara una reducción de 10.4 por ciento real anual en la captación de este tipo de ingresos. Este resultado se vinculó fundamentalmente a la menor recaudación obtenida por el Sistema Renta (ISR-IETU-IMPAC-IDE), así como del IVA, a que dio lugar la contracción de la actividad económica y la disminución del consumo, producto de la crisis financiera y económica internacional surgida a finales de 2008.

Para el 2010, los ingresos tributarios crecieron 11.7 por ciento real, como consecuencia de una política tributaria orientada en las modificaciones del marco tributario y la implementación de un proceso de fiscalización más eficiente; aunado a la baja base de comparación de 2009. La tendencia positiva en la recaudación de ingresos tributarios, principal fuente de financiamiento del gasto público, se mantuvo hasta 2016, fortaleciéndose a partir de 2013 y alcanzando su punto máximo en 2015 con un crecimiento

de 27.5 por ciento, situación que se explica por la consolidación de la reforma fiscal implementada a partir de 2014. Para 2017, se observa una caída en la recaudación que deriva de la menor captación de IVA y el estímulo al IEPS sobre gasolinas y diésel.

Gráfica 2



Fuente: Elaborado por el CEFP con información de y las Cuentas de la Hacienda Pública Federal, 2000 - 2017 y con la última actualización del PIB publicado por el INEGI.

Derivado de los resultados antes mencionados, a lo largo del periodo de análisis, los ingresos obtenidos por el cobro de impuestos (Ingresos tributarios), considerada la principal fuente de financiamiento del gasto público, financió en promedio 43.0 por ciento del gasto neto total. No obstante, se debe destacar que este tipo de ingresos han venido reduciendo su participación, ya que en 2001 representaban 49.3 por ciento del total de gasto neto pagado; es decir, casi 50 por ciento del gasto se financiaba con el cobro de impuestos; sin embargo, para el 2006 los ingresos tributarios constituyeron en promedio el 41.0 por ciento del gasto público total, tendencia que se mantuvo a la baja hasta alcanzar, en 2009, el 36.1

por ciento, lo que podría explicarse por la menor capacidad de recaudación por parte del Gobierno Federal y la desaceleración de la actividad económica, tras la crisis financiera y económica de 2008 y 2009.

El descenso de la recaudación en 2009 se revirtió a partir de 2010, lo que hizo que la proporción de los ingresos tributarios respecto a las necesidades del gasto total se ubicaran en 39.2 por ciento, esto pudo estar asociado a la recuperación de la economía que en aquel año avanzó a una tasa de 5.1 por ciento real anual; esta proporción se mantuvo hasta 2014, ya que a partir de 2015, la recaudación de ingresos tributarios mejoro sustancialmente, tras la implementación de la reforma fiscal. Con ello, los ingresos tributarios crecieron 27.1 por ciento real y representaron 48 por ciento del gasto neto total, esta tendencia se mantuvo hasta 2017, cuando los ingresos tributarios constituyeron 54.3 por ciento del gasto neto pagado, con lo que se confirma la consolidación de la reforma fiscal cuya finalidad básica era aumentar la eficiencia y equidad recaudatoria, reducir los ingresos de la actividad petrolera y aumentar la base de contribuyentes.

Gráfica 3

Participación de los Ingresos Tributarios en el Gasto Neto Total, 2000- 2017



Fuente: Elaborado por el CEFP con información de las Cuentas de la Hacienda Pública Federal, 2000 - 2017.

4.2 Ingresos por la Venta de Bienes y Servicios como Fuente de Financiamiento del Gasto Público

Los ingresos que el Estado obtiene por la venta de algunos de los bienes que posee, o de servicios que produce u ofrece para financiar parcialmente las necesidades de gasto público, se justifica por la necesaria participación que el Estado debe mantener en la actividad económica del país. Esta fuente de recursos, se integran por los Ingresos Propios de Organismos de Control Presupuestario Directo (OCPD) y de las Empresas Productivas del Estado (EPE), más las percepciones derivadas del pago de derechos, aprovechamientos, productos, contribución de mejoras y otros ingresos distintos del cobro de impuestos, por la prestación o venta de un servicio público, como transporte, alumbrado, agua potable, electricidad, obras públicas de infraestructura hidráulica, enajenación de bienes muebles e inmuebles, entre otros.

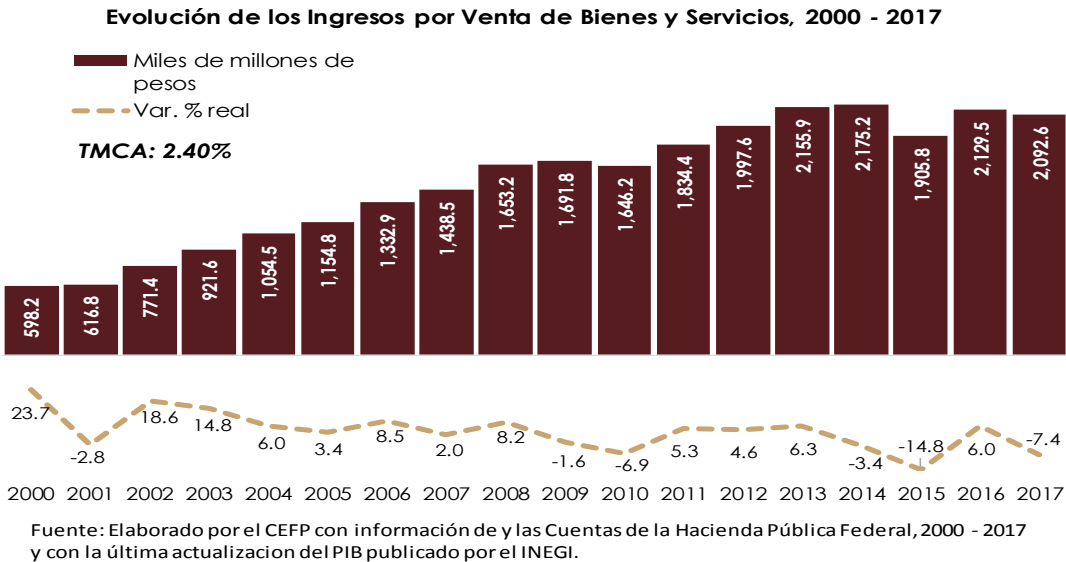
Durante el periodo de análisis, los ingresos por venta de bienes y servicios crecieron a una TMCA de 2.6 por ciento real. Se debe destacar que la evolución de estos ingresos ha sido volátil debido a la alta variabilidad de los ingresos no recurrentes obtenidos por aprovechamientos. Destaca el lapso que va de 2002 al 2008, cuando la captación de estos ingresos fue favorable ya que registro tasas de crecimiento positivas, que fluctuaron entre 2.0 y 18.6 por ciento real anual, lo que ayudó a que se financiara en promedio el 56.7 por ciento de las necesidades de gasto público.

La crisis financiera y económica iniciada en octubre de 2008, hizo que la captación de los ingresos por la venta de bienes y servicios para los ejercicios fiscales de 2009 y 2010, se contrajeran en 1.6 y 6.9 por ciento real anual, lo que provocó también que su aportación al financiamiento del gasto, se redujera al 54.0 por ciento de la totalidad del gasto neto del sector público.

Esta tendencia negativa, se revirtió de 2011 a 2013, lo que ocasionó que la captación de ingresos no tributarios, avanzara a tasas de crecimiento de alrededor del 5.0 por ciento real; sin embargo, la participación de estos ingresos en el financiamiento del gasto cayó a 51.0 por ciento en promedio.

La volatilidad mostrada a lo largo del periodo de análisis, se consolidó a partir de 2014 cuando entró en vigor la reforma fiscal, lo que se explicó, en parte, por la decisión del Gobierno Federal de aumentar la capacidad financiera del Estado mediante la captación de ingresos estables y de carácter permanente con el fin de reducir la dependencia de ingresos volátiles, como los petroleros y otros ingresos no recurrentes. Estos resultados hicieron que este tipo de ingresos sirvieran para financiar sólo el 43.2 por ciento del gasto neto pagado, tendencia que se mantuvo a la baja hasta el 2017, cuando contribuyeron con el 39.8 por ciento. Cabe mencionar que esta tendencia descendente, pudo ser mayor si el Gobierno Federal no hubiese recibido mayores recursos por aprovechamientos, particularmente del Remanente de Operación del Banco de México (ROBM) en 2016 y 2017.

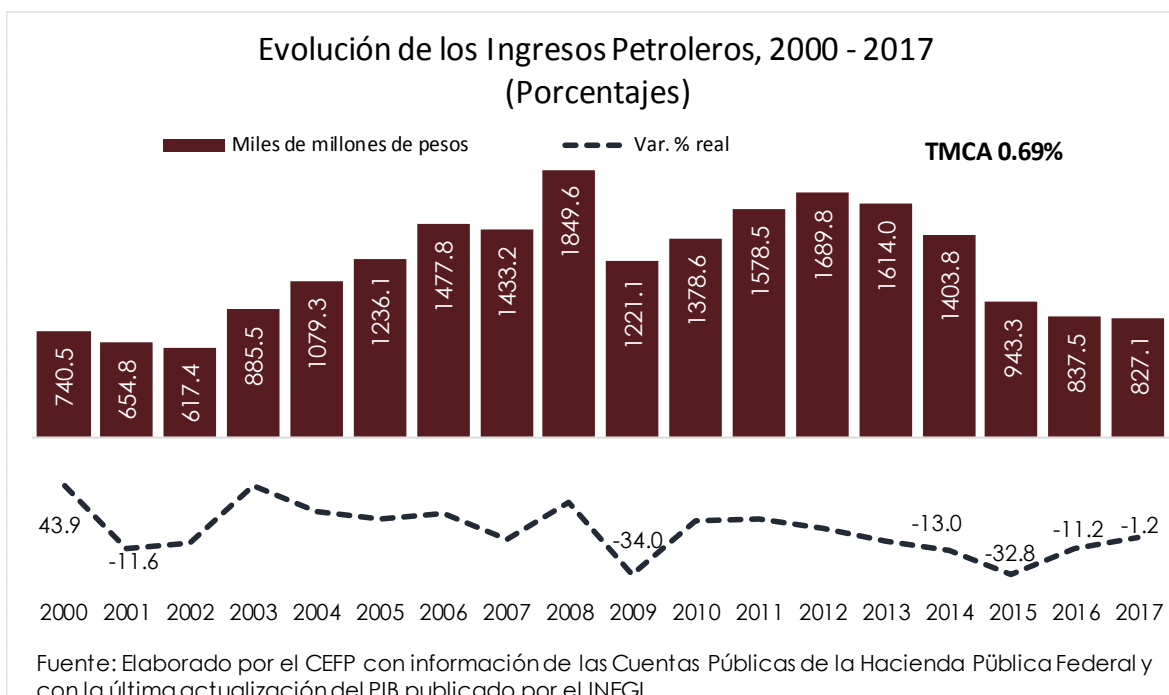
Gráfica 4



4.2.1 Ingresos Petroleros

Entre 2000 y 2017 los ingresos obtenidos de la actividad petrolera crecieron a una TMCA de 0.69 por ciento real y financiaron en promedio el 28.8 por ciento del gasto neto total. Este comportamiento, estuvo asociado, particularmente, a la evolución de los precios, producción y exportación de la mezcla mexicana de petróleo; además de las diversas reformas al sector energético que en conjunto contribuyeron a disminuir la participación de estos ingresos en las finanzas públicas, y en consecuencia a disminuir su aportación al financiamiento del gasto público, ya que hasta el ejercicio fiscal de 2014, los ingresos petroleros representaban alrededor del 33 por ciento de los ingresos propios del Gobierno Federal y alcanzaban para financiar alrededor del 31 por ciento del gasto público.

Gráfica 5



Al interior del periodo de análisis, llaman la atención los ejercicios fiscales de 2001 y 2009, cuando los ingresos petroleros se contrajeron 11.6 y 34.0 por

ciento real, situación que podría explicarse por diversos factores, entre los que destacan, la caída de la actividad económica en 0.4 y 5.3 por ciento real respectivamente y la menor captación de ingresos por concepto de derechos petroleros, consecuencia de los menores precios del petróleo y la contracción de su plataforma de producción y exportación.

Posteriormente, con la reforma energética de 2013, la constitución del Fondo Mexicano del Petróleo en 2014 y la consolidación de la caída en la producción de petróleo, se logró reducir la dependencia de los ingresos petroleros, lo que hizo que su recaudación cayera 13.0 por ciento en 2014 y 32.8 por ciento real en 2015, esto significó una reducción en su aportación a los ingresos del Gobierno Federal de 30.7 por ciento en 2014 a 16.37 por ciento en 2017, mientras que su aportación a las necesidades de gasto pasó de 26.7 a 15.7 por ciento, para los mismos años, en ese orden.

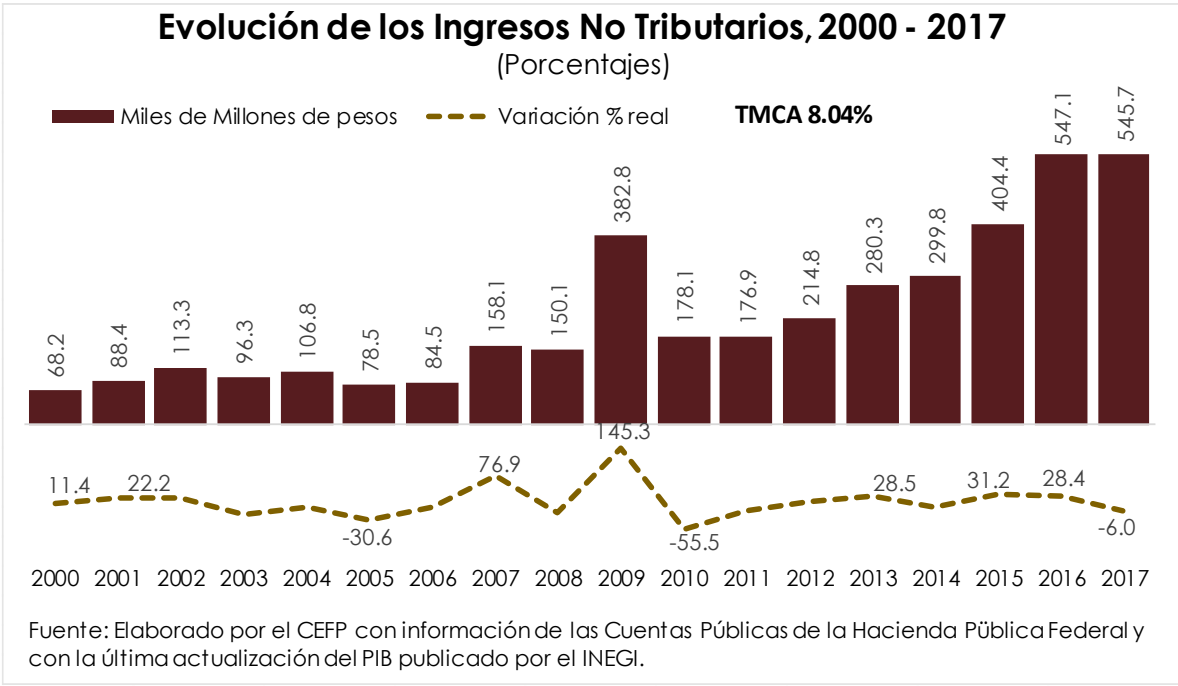
4.2.2 Ingresos No Tributarios No Petroleros

El comportamiento de los Ingresos No Tributarios obedeció particularmente a la evolución que mostraron los ingresos de índole no recurrente que obtiene el Gobierno Federal por la contraprestación de un servicio público (derechos), del pago por el uso, aprovechamiento o enajenación de bienes de dominio privado (productos), del pago de las personas físicas y morales que se benefician de manera directa por obras públicas (contribución de mejoras) y por los ingresos ordinarios provenientes por funciones de derecho público, distintos de impuestos, derechos, productos y aprovechamientos.

Entre 2000 y 2017 estos ingresos avanzaron a una TMCA de 8.0 por ciento real y financiaron en promedio el 6.7 por ciento del gasto neto total; sin embargo, al interior del periodo de análisis, se observan algunas tasas de crecimiento importantes como el 76.9 por ciento real alcanzado en 2007, incremento

que estuvo asociado, en gran medida, a los ingresos por aprovechamientos y derechos de carácter no recurrente, principalmente por la desincorporación del Grupo Aeroportuario Centro-Norte, el pago del Rendimiento Mínimo Garantizado a cargo de PEMEX y los ingresos que se obtuvieron del derecho de concesión de las autopistas Maravatío-Zapotlanejo y Guadalajara-Aguascalientes-León. Esto hizo que, en aquel año, la recaudación de estos rubros ascendiera a 158 mil 107 mdp, mismos que sirvieron para financiar el 6.4 por ciento del gasto neto total pagado.

Gráfica 6



Otro incremento importante en la captación de estos ingresos, se registró en 2009, con una tasa de 145.3 por ciento real, situación que compensó parcialmente la caída de los ingresos tributarios motivados por la caída de la actividad económica. El incremento de estos ingresos se derivó, particularmente de los mayores recursos no recurrentes registrados por aprovechamientos, provenientes esencialmente del ROBM, el Fondo de

Estabilización de los Ingresos Petroleros, la cobertura del precio del petróleo y la recuperación del bono de transición del ISSSTE, según se establece en la Cuenta de la Hacienda Pública Federal de 2009, los 327 mil 944 mdp adicionales de los Ingresos No Tributarios, se utilizaron para financiar el 10.5 por ciento del total de las necesidades de gasto público.

Hacia el final del periodo de análisis, destaca también, la mayor captación de ingresos no recurrentes, particularmente por el cobro de derechos y aprovechamientos captados del ROMB, que en 2016 ascendieron a 239 mil 94 mdp, lo que hizo que el total de los Ingresos No Tributarios reportaran un crecimiento de 31.2 por ciento real; en tanto que para 2017, con los 321 mil 653 mdp. En estos dos años, el total de estos ingresos no recurrentes ascendió a 545 mil 667 mdp, lo que hizo que durante este bienio, contribuyeran con el 11.3 y 11 por ciento de los ingresos propios del Gobierno Federal, mismos que se utilizaron para financiar el 10.2 y 10.4 por ciento del gasto neto total, respectivamente.

4.2.3 Ingresos de Organismos y Empresas

El comportamiento de los ingresos de Organismos y Empresas del Gobierno Federal estuvo vinculado, particularmente, a la venta de sus bienes y servicios que prestan a la población; además de otros ingresos, como las cuotas y aportaciones a la seguridad social de los trabajadores del IMSS e ISSSTE. Entre 2000 y 2017, estos ingresos avanzaron a una TMCA de 2.7 por ciento real y con ellos, se logró financiar en promedio el 15.5 por ciento del gasto neto total.

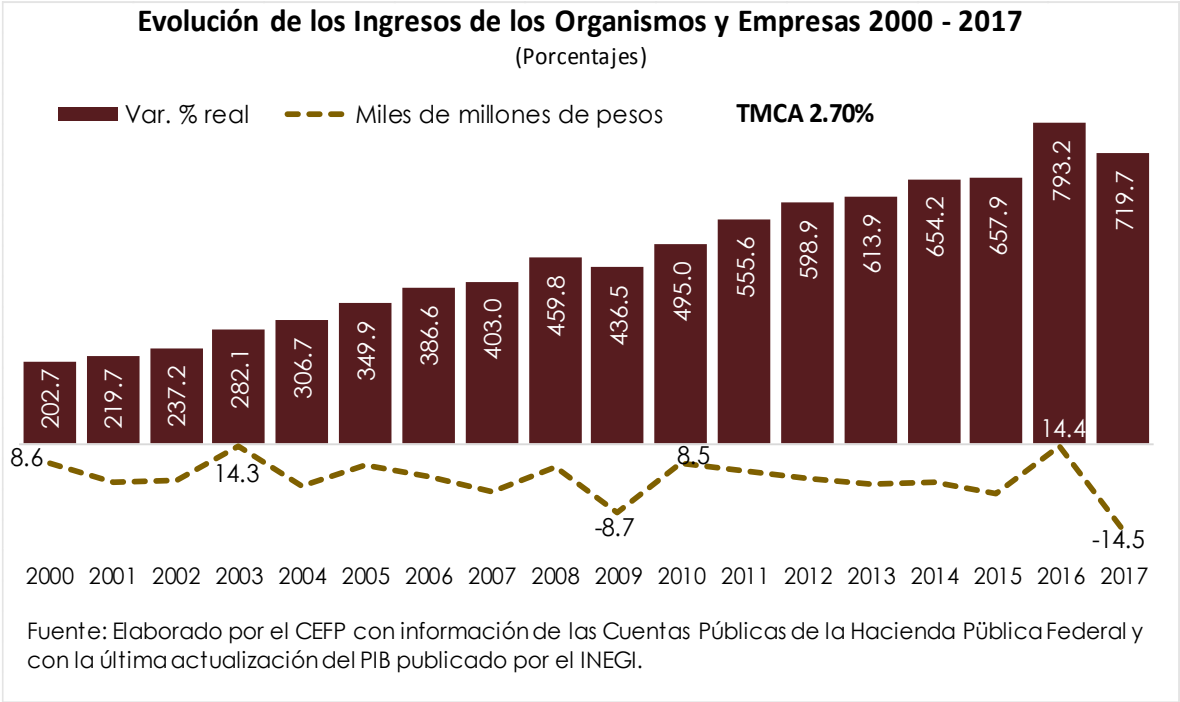
Al interior del periodo de análisis, destaca la caída de 8.7 por ciento real registrada en 2009, situación que estuvo asociada a la contracción de 1.4 por ciento de la demanda de energía eléctrica, tras los menores ingresos

por la venta de energía a Luz y Fuerza del Centro, que disminuyeron 38.2 por ciento, como consecuencia de la extinción de la entidad; además de la reducción en los ingresos por cuotas a la seguridad social e ingresos diversos que fueron menores en 3.3 y 2.6 por ciento real, respectivamente. Durante este ejercicio fiscal, tales ingresos se utilizaron para financiar 14.8 por ciento del gasto neto.

Además, en 2016 estos ingresos reportaron un incremento de 14.4 por ciento real anual, debido en especial a los ingresos extraordinarios, derivados de las aportaciones patrimoniales del Gobierno Federal a la CFE por 161 mil 100 mdp. Este hecho repercutió en el ejercicio fiscal 2017, cuando se observa una reducción de 14.5 por ciento real, que no pudo ser compensada por los mayores ingresos propios del IMSS e ISSSTE, por las mayores cuotas a la seguridad social, ni por los ingresos de la ventas de energía eléctrica de CFE que crecieron 3.7 y 11.2 por ciento real anual, respectivamente.

Gráfica 7

Evolución de los Ingresos de los Organismos y Empresas 2000 - 2017
(Porcentajes)



4.3 Endeudamiento como Fuente de Financiamiento del Gasto Público

Los recursos derivados de la contratación de deuda deben utilizarse para financiar proyectos de inversión que produzcan ingresos monetarios y sean autofinanciables, obras públicas que por utilizarlas obtengan ingresos por el cobro de derechos, por pago de alguna tarifa o cuotas de recuperación suficientes para cubrir la inversión realizada y los gastos de administración, operación y mantenimiento de las obras construidas con recursos prestados.

Por ello, el financiamiento del gasto público mediante la contratación de deuda debe ser capaz de incrementar directa o indirectamente la actividad productiva, las inversiones deben ser recuperables o autofinanciables; es decir, deben generar por sí mismas los ingresos necesarios para cubrir el pago del capital invertido y los intereses generados.

Resulta conveniente señalar que una política de endeudamiento no debe exceder las capacidades reales para cubrir el servicio de la deuda. Por ello, un gobierno no debe recurrir al crédito excesivo, ni destinar los recursos obtenidos por endeudamiento en inversiones no recuperables o autofinanciables, como el gasto corriente o pago de deuda vieja, ya que se corre el riesgo de caer en un círculo vicioso de la deuda, lo que conlleva, generalmente, a desequilibrios indefinidos en la situación financiera del país.

Entre el 2000 y 2017, el flujo del financiamiento, mediante la contratación de endeudamiento para financiar el gasto público, creció a una TMCA de 2.6 por ciento, al pasar de un endeudamiento neto de 73.7 a 256.2 mdp, lo que significó una aportación promedio del 10.8 por ciento del gasto neto pagado a lo largo del periodo de análisis.

En este sentido, se debe destacar que al inicio del periodo de estudio (2000 y 2001) el flujo de endeudamiento se contrajo entre 18.9 y 29.4 por ciento real anual debido a la política de deuda que consistió en la colocación de valores gubernamentales de deuda interna en condiciones favorables de costos y plazos; además de la contratación de endeudamiento interno y externo adicional para canje o refinanciamiento de obligaciones del Erario Federal y la suspensión de endeudamiento externo neto, situación que no se presentaba desde 1990.

Por otra parte, hacia 2006, el flujo del endeudamiento neto para financiar el gasto público, se incrementó en 153.6 por ciento real anual, aportando así, el 9.6 por ciento de las necesidades de gasto de aquel año. Este resultado, se explicó en parte por la decisión de financiar el déficit público en su totalidad mediante endeudamiento interno y alcanzar un desendeudamiento externo del sector público superior a 200 mil mdp. La misma tendencia de sobreendeudamiento se volvió a observar en 2008 y 2009, cuando el flujo del endeudamiento registró una tasa de crecimiento real anual de 154.6 y 96.1 por ciento. Este incremento derivó en parte del flujo de amortizaciones de CFE y PEMEX a la banca de desarrollo, la asignación de más recursos por las obligaciones asociadas a la nueva Ley del ISSSTE y la decisión de seguir usando la deuda de largo plazo en pesos para financiar el déficit del Gobierno Federal.

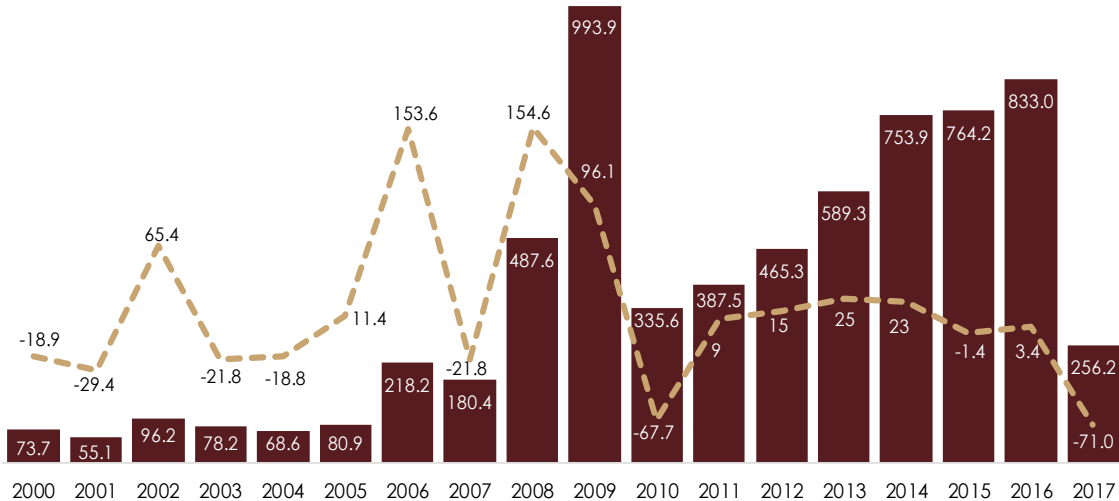
Cabe mencionar que la decisión de seguir financiando la mayor parte del déficit del Gobierno Federal en el mercado local de deuda, autorizar la contratación de deuda pública adicional en periodos de adversidad económica, para pagarla en periodos de bonanzas económica; además de la alta volatilidad cambiaria y el incremento del precio del dinero, entre otros factores, hicieron que los flujos de endeudamiento para financiar el

gasto público avanzaran a tasas de crecimiento de entre 9 y 25 por ciento real anual y participar con alrededor del 13 por ciento de las necesidades de gasto demandadas por el Gobierno Federal.

Gráfica 8

Evolución del Flujo de Endeudamiento utilizado para Financiar el Gasto Público, 2000 - 2017

(millones de pesos y variación % real)



Fuente: Elaborado por el CEFP con información de y las Cuentas de la Hacienda Pública Federal, 2000 - 2017 y con la última actualización del PIB publicado por el INEGI.

Finalmente, tras la conclusión del proceso de consolidación fiscal que tenía entre sus principales finalidades, la presencia de menores déficit y el manejo prudente de la deuda pública, mediante el fortalecimiento y desarrollo de los mercados, la consolidación y el acceso a las fuentes de financiamiento y el impulso de la política de recompra y refinanciamiento de la deuda, a costos y plazos favorables para iniciar un proceso de reducción en las necesidades de financiamiento y con ello reducir el saldo de la deuda pública como proporción del PIB, se logró que para el ejercicio fiscal de 2017, el financiamiento del gasto público, a través del endeudamiento, se contrajera en 71 por ciento real anual y con ello, aportar sólo el 5 por ciento del gasto neto pagado.

4.3.1 Endeudamiento Interno

Las fuentes internas de financiamiento del gasto público, obtenidas mediante la contratación de deuda pública, disminuyeron a una TMCA de 5.7 por ciento real de 2000 a 2017, al pasar de 140 mil 133.4 mdp a 128 mil 265.4 mdp. El suministro de estos recursos, se sustentó básicamente en la emisión de valores gubernamentales como Bonos a Tasa Fija, Certificados de la Tesorería (Cetes) y Udibonos, que en conjunto concentraron el 93 por ciento del total del endeudamiento interno adquirido para complementar el financiamiento del gasto público.

Cabe mencionar que entre el 2000 y 2017, las fuentes de financiamiento interno lograron financiar en promedio el 9.2 por ciento del total del gasto neto pagado. Al interior del periodo de análisis, destaca el incremento de 192.6 por ciento real en 2006, lo que podría explicarse por la emisión de 206 mil 704 mdp en bonos de desarrollo a tasa fija de largo plazo, los cuales constituyeron el 53 por ciento del total de las emisiones en valores gubernamentales y el 49.0 por ciento del total de endeudamiento interno contratado para financiar el déficit y/o necesidades de gasto público.

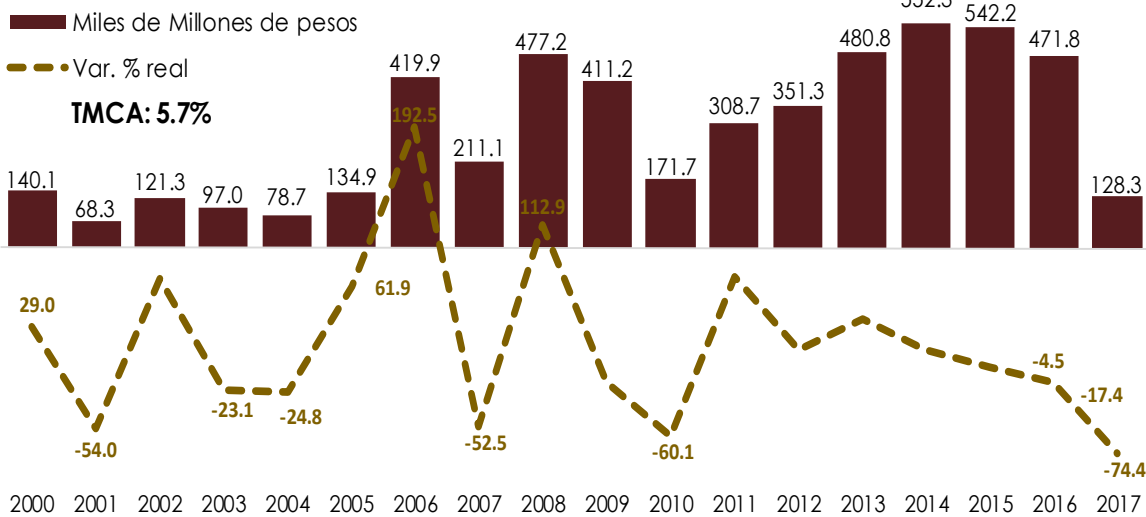
Otro incremento importante fue el de 112.9 por ciento real anual registrado en 2008, incremento que podría estar asociado, particularmente, a la emisión de Bonos de Pensión del ISSSTE y a la constitución de depósitos a la vista asociados a la aprobación del Decreto por el que se expidió la Ley del ISSSTE, para dar cumplimiento a lo autorizado en el último párrafo del Artículo Transitorio vigésimo primero de dicho ordenamiento.

Finalmente, entre 2015 y 2017, se observa una tendencia decreciente del endeudamiento interno neto de más de 424 mil mdp, en congruencia con el esfuerzo multianual de consolidación fiscal, que buscó cubrir las

necesidades de financiamiento del Gobierno Federal a costos reducidos, considerando un horizonte de largo plazo y un bajo nivel de riesgo, medida que se vio favorecida con el uso de los recursos provenientes del ROBM, y que permitió cubrir las necesidades de financiamiento del Gobierno Federal de 2016 y 2017 sin incurrir en endeudamiento externo adicional y ni incrementar el endeudamiento interno.

Gráfica 9

Evolución del Endeudamiento Interno para Financiar el Gasto Público, 2000 - 2017



Fuente: Elaborado por el CEFP con información de y las Cuentas de la Hacienda Pública Federal, 2000 - 2017 y con la última actualización del PIB publicado por el INEGI.

4.3.2 Endeudamiento Externo

Las fuentes externas de financiamiento del gasto público, obtenidas mediante la contratación de deuda pública se basaron en la emisión de bonos colocados en los mercados internacionales, los créditos obtenidos mediante Organismos Financieros Internacionales y créditos bilaterales. El análisis de esta fuente de financiamiento se debe dividir en dos periodos básicos, el primero que abarca de 2000 a 2007, donde el gobierno

determinó establecer metas significativas de desendeudamiento externo y programas de reestructuración, recompra y refinanciamiento de deuda externa, por lo que no incurrió en la utilización de recursos externos para financiar el gasto público, lo que provocó que durante este periodo este indicador se redujera a una TMCA de 17.8 por ciento real.

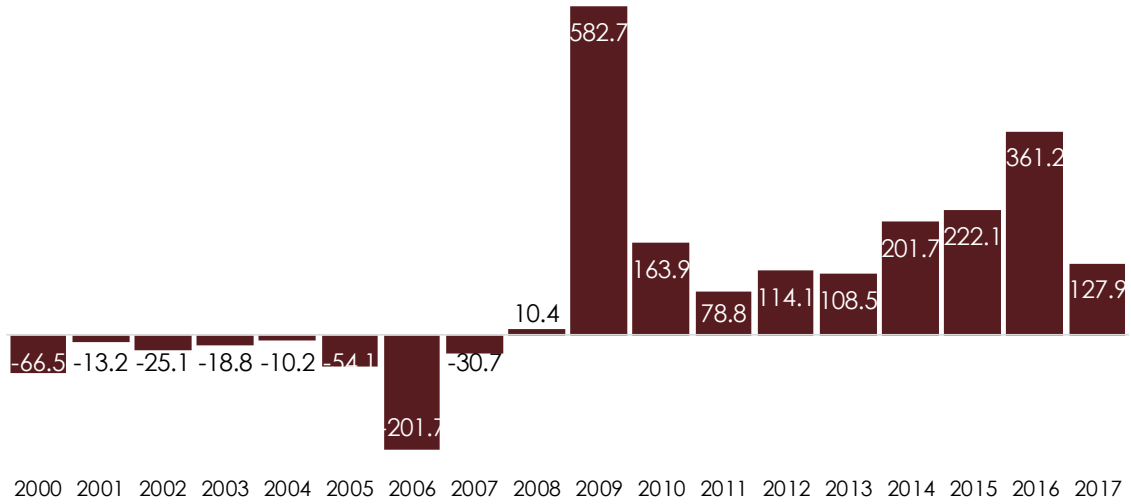
Por otra parte, a pesar de que originalmente se había previsto que en 2008 se mantendría la política de desendeudamiento externo, al cierre de ese año, se registró un endeudamiento de 10 mil 385 mdp, mismos que se utilizaron para financiar el 0.4 por ciento del gasto neto pagado. Cabe mencionar que el endeudamiento registrado en 2008, se debió particularmente, a la contratación de un crédito sindicado y los pagos de emisiones de bonos, junto con amortizaciones de créditos bilaterales y con la banca comercial, tanto por parte de PEMEX como de la CFE. Así, a partir de 2008, el Estado se ha mantenido constante en la contratación de créditos en el exterior para financiar el gasto público, de tal forma que entre 2008 y 2017, los montos de estos recursos prestados por residentes en el exterior crecieron a una TMCA 30.6 por ciento real y se utilizaron para financiar en promedio el 5.0 por ciento del total de las necesidades de gasto.

Finalmente, se debe señalar que a partir de 2015 se observa un cambio de estrategia en la política de deuda externa, que consistió en la utilización del crédito externo de manera activa, con el fin de canjear, refinanciar, diversificar las fuentes de financiamiento, mejorar las condiciones de los pasivos públicos denominados en moneda extranjera y ampliar el acceso a los mercados financieros internacionales, lo que permitió que de 2014 a 2016, los montos de endeudamiento neto externo pasaran de 201 mil 669 mdp y 361 mil 204 mdp, mismos que representaron el 4.4 y 6.7 por ciento del gasto neto total.

Gráfica 10

Evolución del Endeudamiento Externo Neto para Financiar el Gasto Público, 2000 -2017

(Miles de millones de pesos)



Fuente: Elaborado por el CEFP con información de y las Cuentas de la Hacienda Pública Federal, 2000 -

5 Evolución y Distribución del Gasto Público

Con base en información de la Cuenta de la Hacienda Pública Federal, entre el 2000 y 2017, el gasto público creció a una TMCA de 3.8 por ciento real anual. El crecimiento moderado del gasto, se debe a que su ejecución se ha realizado en línea con el monto de recursos disponibles en cada ejercicio fiscal. De manera particular, se buscó contener el crecimiento del gasto en servicios personales, de operación y administrativo; incrementar los recursos de programas sociales, especialmente, para la población con mayores carencias; satisfacer las necesidades de gasto para la seguridad pública y procuración de justicia y así, coadyuvar al proceso de la consolidación fiscal que tenía como propósito inmediato la reducción de los déficit fiscales, el uso eficiente del gasto público y la sostenibilidad y disminución de la deuda como proporción del PIB.

Gráfica 11

Evolución del Gasto Público, 2000 - 2017

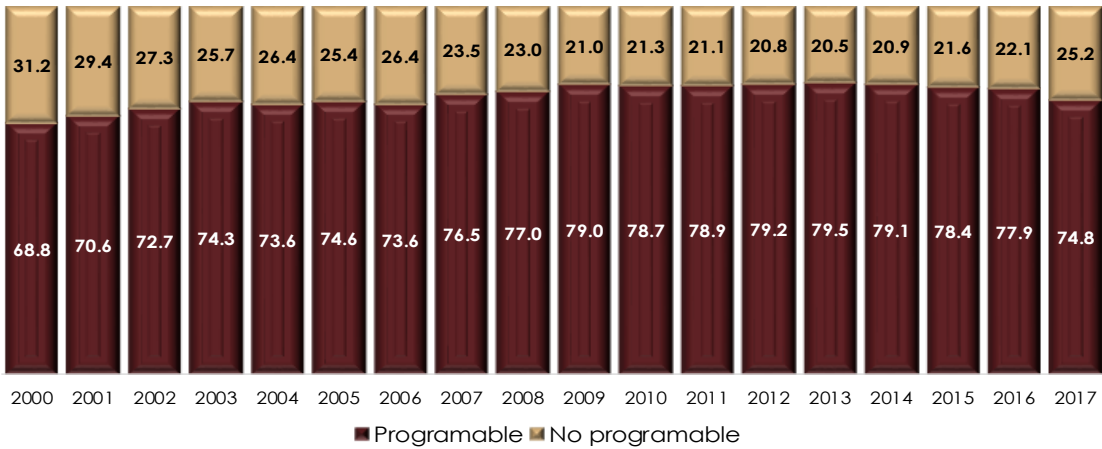


Fuente: Elaborado por el CEFP con información de las Cuentas de la Hacienda Pública Federal de 2000 a 2017 y con la última actualización del PIB publicado por el INEGI.

De manera particular, entre 2000 y 2017 el gasto programable del sector público presupuestario, que incluye el gasto corriente y de capital, representó en promedio el 76.0 por ciento del gasto total y avanzó a una TMCA de 4.4 por ciento anual real, al pasar de 855 mil 286 mdp durante el año 2000 a 3 billones 931 mil 22 mdp en 2017; en tanto que el gasto no programable⁶, constituyó en promedio el 24.0 por ciento del gasto total y se incrementó a una TMCA de 2.4 por ciento real, al pasar de 387 mil 840.6 mdp a 1 billón 324 mil 846 mdp en ese periodo.

Gráfica 12

Gasto Público Programable y No Programable, 2000 - 2017
(Estructura porcentual)



Funete: Elaborado por el CEFP con información de las Cuentas de la Hacienda Pública Federal, 2000 - 2017.

De acuerdo a la estructura del gasto, llama la atención que su composición ha ido cambiando a lo largo del periodo de análisis, pues se observa un fortalecimiento del gasto programable de 2000 a 2013, de más de 10 puntos porcentuales, alcanzando su punto máximo en 2013 con una participación del 79.5 por ciento del gasto total. A partir de ese año se registró una

⁶ Está compuesto por el costo financiero de la deuda, las erogaciones en adeudos de ejercicios fiscales anteriores (ADEFAS) y las participaciones a entidades federativas.

tendencia descendente, hasta representar en 2017, el 74.8 por ciento, situación que podría deberse al incremento del gasto no programable, que para el último año de análisis representó ya el 25.2 por ciento del gasto total, lo que contrasta con el 2012 cuando representó el 20.8 por ciento. Este comportamiento podría explicarse en parte por las mayores erogaciones del costo financiero, tras la depreciación del peso respecto al dólar y las mayores aportaciones federales, debido a los mejores ingresos de la Recaudación Federal Participable (RFP).

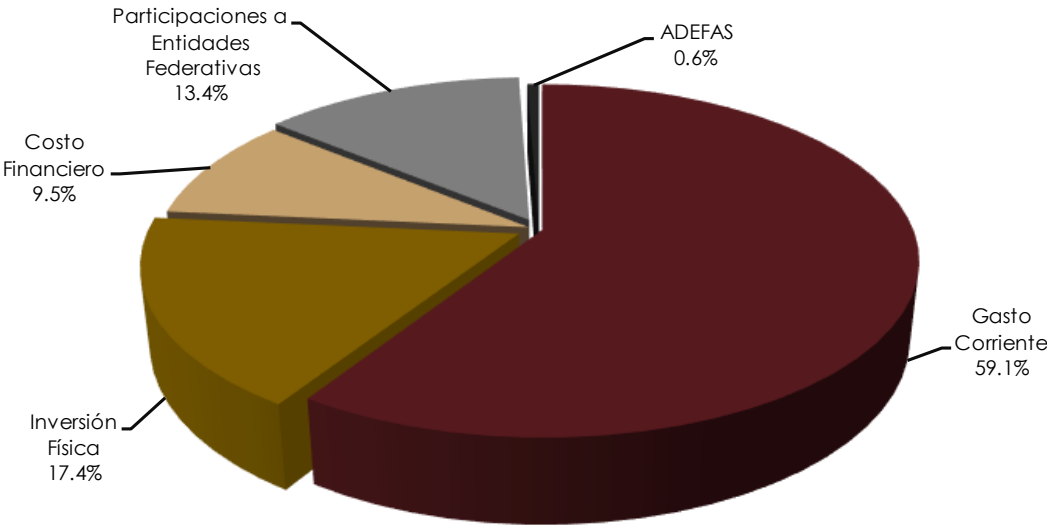
Al interior del gasto programable, el gasto corriente avanzó a una TMCA de 4.0 por ciento, lo que quiere decir que las erogaciones realizadas para aportaciones de servicios de salud y educación; los gastos salariales para los trabajadores al servicio del Estado; los realizados para el pago por concepto de pensiones; los de la adquisición de materiales y suministros y otros de operación, avanzaron ligeramente por arriba de la tasa inflacionaria que se situó en 4.1 por ciento en promedio; en tanto que las asignaciones presupuestales para gastos de inversión física (infraestructura y obra pública) reportaron una tasa de crecimiento de 6.0 por ciento real; aunque éstas, siguen siendo proporcionalmente inferiores a la cantidad de gasto corriente, que concentró en promedio el 78.3 por ciento del programable y el 59.1 por ciento del gasto neto total durante todo el periodo de análisis.

Por otra parte, dentro del no programable, destacan el destinado a Participaciones a las entidades federativas que representan en promedio el 13.4 por ciento del gasto neto total y el 56.3 por ciento del no programable; sin embargo, estas asignaciones presupuestales avanzaron apenas a una TMCA de 4.0 por ciento real, comportamiento que podría explicarse por el bajo incremento de la RFP, al que ha dado lugar el lento crecimiento de la actividad económica y la alta volatilidad de los precios de la mezcla

mexicana de exportación del petróleo. Por su parte, los recursos destinados a cubrir el costo financiero de la deuda y el programa de apoyo financiero constituyeron el 9.5 por ciento del presupuesto total y el 41.3 por ciento del gasto no programable; además de una TMCA de apenas el 0.8 por ciento real, situación que podría estar asociada a las menores tasas de interés y a la política de refinanciamiento y recompra de deuda.

Gráfica 13

Composición del Gasto Neto del Sector Público por Tipo de Gasto
(Porcentajes)



Fuente: Elaborado por el CEFP, con información de la Cuenta de la Hacienda Pública Federal.

En la gráfica anterior, se observa que más del 80 por ciento del gasto neto total erogado a lo largo de los últimos 17 años, se concentró en gasto corriente, (servicios personales, materiales y suministros y gastos de operación), asignaciones presupuestarias vía participaciones a las entidades federativas y los gastos para cubrir el costo financiero de la deuda

contraída en ejercicios fiscales anteriores. Llama la atención que menos del 20 por ciento del gasto neto total se asignó a la construcción de infraestructura y obra pública.

6 Evolución del Balance Público

El balance público, resulta de la diferencia entre los ingresos totales del Sector público (incluye a los organismos de control indirecto o extrapresupuestario) y sus gastos totales. Puede ser deficitario (cuando los ingresos son menores a los egresos), superavitario (cuando los ingresos superan a los gastos) o equilibrado (cuando los ingresos y egresos son similares). Por ello, este indicador muestra la cantidad de recursos sobrantes o faltantes después de ejercer el gasto neto total.

En este sentido, los resultados del balance público permiten ver si las medidas de política fiscal establecida a lo largo del periodo de análisis, han logrado garantizar la solidez de las finanzas públicas y contar con los ingresos suficientes que se requieren para atender las necesidades de gasto del país, esto es, bajo diversas estrategias apegada a los principios de responsabilidad fiscal, que establece el aumento de la recaudación mediante modificaciones al marco tributario, y una fiscalización más eficiente; la realización de un esfuerzo de contención del gasto público a través de la generación de ahorros en el gasto administrativo, de operación y de servicios personales, y la reorientación de los recursos hacia los programas públicos con mayor impacto social, para recurrir a déficits fiscales temporales y moderados, financiados, particularmente, con recursos del mercado interno; además de buscar que la deuda entre en un escenario de sostenibilidad y disminución como proporción del PIB.

Así, a lo largo del periodo de análisis, el gobierno buscó consolidar la credibilidad de la política fiscal mediante el registro de un balance público cercano al equilibrio presupuestario como ocurrió en los ejercicios fiscales de 2005 a 2008, donde se registró desde un déficit de 10 mil 125.3 mdp hasta

un equilibrio presupuestal en 2007, estas medidas se alcanzaron sin poner en riesgo el cumplimiento de las obligaciones sociales del Estado.

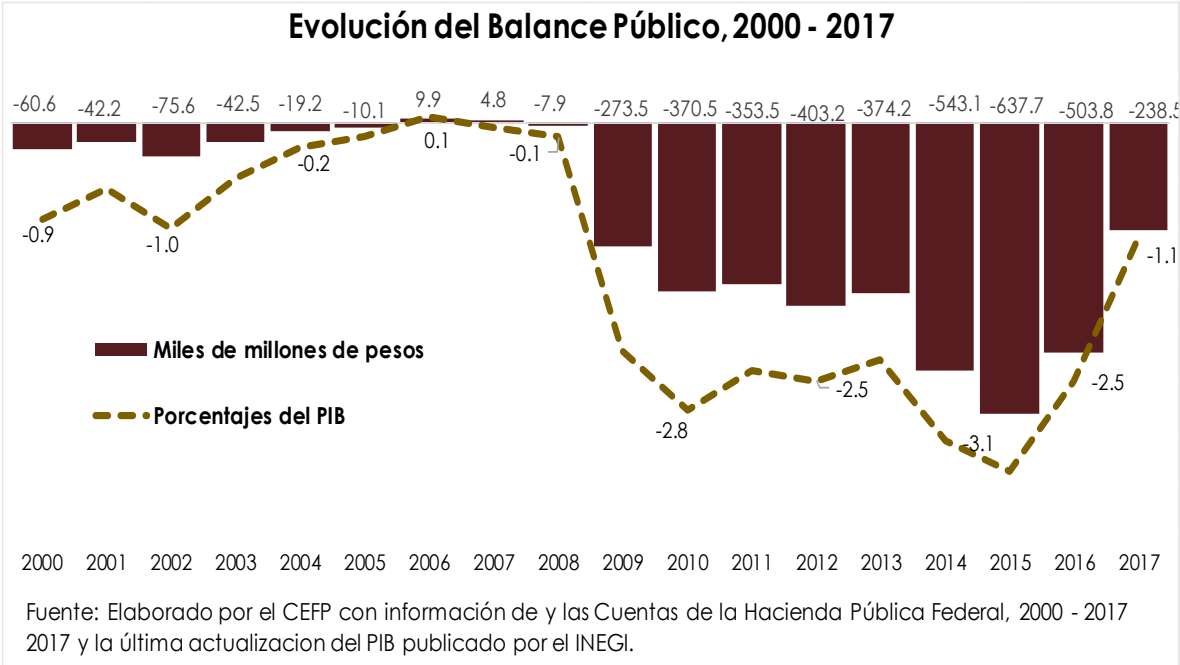
Posteriormente, tras la crisis económica y financiera que trajo consigo la caída de la actividad económica y una disminución de los precios del petróleo, el país entro en un proceso de desequilibrio presupuestario, lo que obligó al Gobierno federal a implementar una política fiscal contracíclica cuyos principales instrumentos fueron: la utilización de ingresos no recurrentes y un procesos de contención del ejercicio del gasto público, para hacerlo más eficiente y eficaz, en el que se buscó proteger las asignaciones para gasto en desarrollo social y se dio mayor impulso a la inversión a efecto de contribuir a reactivar la economía.

Pese a las diversas medidas de política fiscal implementadas a partir de 2009, en 2015 se alcanzó el máximo nivel de déficit público; no obstante, en aquel ejercicio fiscal se cumplieron los objetivos establecidos para las distintas medidas de balance público y de reducción gradual de estos, para consolidar a partir de 2017 una trayectoria descendente de la deuda pública. Así, en 2015, el balance presupuestario con la inversión en proyectos de alto impacto económico y social, registró un déficit de 637 mil 687.1 mdp, respecto al tamaño de la economía se ubicó en 3.1 por ciento.

Finalmente, se debe mencionar que los resultados de las finanzas públicas alcanzado hacia el 2017, estuvieron sustentados en los esfuerzos del proceso de consolidación fiscal previsto desde 2013, basado en el programa económico, la evolución de los ingresos tributarios ordinarios y no recurrentes como los del ROMB y una estricta política de gasto público, orientada a la contención del gasto corriente como los servicios personales y gastos de operación, para dar mayor importancia al gasto de los programas sociales de la población e impulsar la inversión y la participación del sector privado

en el desarrollo de infraestructura. Así, durante el ejercicio fiscal de 2017, el sector público presentó un déficit de 238 mil 472.4 mdp, esto es, 1.1 por ciento del PIB, cifra inferior en 1.4 puntos porcentuales del PIB registrado en 2016, cuando se reportó un déficit de 503 mil 808.4 mdp.

Gráfica 14



7 Comentarios Finales

De los resultados alcanzados durante el estudio se advierte que a lo largo del periodo de análisis, las necesidades de gasto público se han financiado mediante tres fuentes básicas de financiamiento, como son: los ingresos tributarios por el cobro de impuestos; los ingresos adicionales obtenidos mediante la contratación de deuda interna y externa y los ingresos por la venta de bienes y servicios del Estado, los cuales han aportado en promedio el 50.7 por ciento de las necesidades de gasto público. En este sentido, resulta conveniente realizar los comentarios finales siguientes:

- ❖ El marco legal de las fuentes de financiamiento del gasto público, establecido en la CPEUM, en las diversas leyes y reglamentos federales, estatales y municipales asociados a la materia, establecen que el Estado tiene la obligación de asegurar que los recursos para financiar el gasto público, se garanticen con ingresos ordinarios (cobro de impuestos y venta de bienes y servicios) y los ingresos extraordinarios derivados de la contratación de deuda pública (interna y externa).
- ❖ En México el gasto público ha sido compatible con las metas fiscales definidas para generar un entorno macroeconómico de estabilidad. Su orientación ha procurado promover una mayor inclusión de los programas sociales entre los diferentes estratos de la población y regiones del país, así como fomentar las actividades productivas.
- ❖ Entre el 2000 y 2017, las principales fuentes de financiamiento del gasto público, que es el cobro de impuestos (ingresos tributarios más la venta de bienes y servicios) crecieron a una TMCA de 4.8 y 2.6 por ciento real anual, respectivamente; mientras que el gasto público lo hizo a una TMCA de apenas 3.8 por ciento real; situación que no fue suficiente, para cubrir las necesidades de gasto público, ya que el Gobierno Federal registro operaciones de financiamiento del gasto público mediante endeudamiento neto, el cual reportó una TMCA de 2.6 por ciento real anual.
- ❖ La intervención del Estado en la economía se muestra básicamente la magnitud de la participación que tiene en gobierno en la economía

a través de ejercicio del gasto público, para dar cumplimiento a los compromisos sociales y económicos de un país, entre los que se puede destacar el gasto en educación, salud, vivienda, seguridad social, defensa nacional, inversión en infraestructura, el apoyo a las actividades económicas y el empleo, entre otros, no menos importantes.

- ❖ Durante el periodo de análisis, la segunda fuente de financiamiento del gasto (Ingresos tributarios), representó en promedio el 43 por ciento del gasto neto pagado. No obstante, se debe destacar que este tipo de ingresos han venido reduciendo su participación. En el 2001 representaban el 49.3 por ciento del total de gasto neto pagado; sin embargo, para el 2005 los ingresos tributarios representaban en promedio el 40.1 por ciento. Esta tendencia se mantuvo a la baja, lo que hizo que en el 2009 la participación fuera del 36.1 por ciento del total del gasto, lo que contrasta con 2017, cuando volvieron a incrementar su aportación al 54.3 por ciento del total de las necesidades de gasto público.
- ❖ De esta manera, se concluye que a pesar de que los recursos de las fuentes de financiamiento no tóxicas (ingresos tributarios e ingresos por venta de bienes y servicios) se han incrementado en términos reales por arriba de las necesidades de gasto público, este crecimiento, ha sido insuficiente para cubrir el incremento de las erogaciones asociadas a diversos programas sociales, situación que ha originado la necesidad de financiar el gasto público, mediante la contratación de deuda en los mercados nacionales e internacionales.

Fuentes de Información

Amieva, Huerta Juan. "Finanzas Públicas en México", Editorial Porrura, Instituto Nacional de Administración Pública, México, 2010.

Arriega, Conchas Enrique, Finanzas Públicas de México, 2da. Edición México, Instituto Politécnico Nacional, 2001.

Ayala, Espino José Luis (2001) Economía del sector público mexicano. Edit. Esfinge, México.

Banco de México, en <http://www.banxico.org.mx/>.

Barcelata, Chávez Hilario, Las Finanzas Públicas en México, 1988-2006, editorial Grupo Eumed. Net, vLex, junio de 2006.

Barnes, García Guillermo, Las Finanzas Públicas del Sistema Federal Mexicano, 2001.

Cámara de Diputados, Leyes Federales y Estatales, en <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/index.htm>.

Clavijo, Fernando y Valdivieso Susana (2000), Reformas estructurales y política macroeconómica. México, FCE, pp.20, 21 y 23.

Instituto Nacional de Estadística y Geografía, en <http://www.inegi.org.mx/>

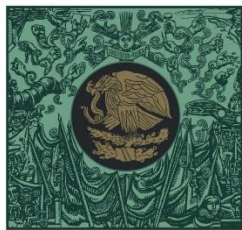
López, Decuir Vitalia (2003) Keynes y Friedman: una visión desde la política económica. Estado, Economía y Hacienda Pública. Núm. 5 Xalapa: IIESES-UV México.

Millán, Henio. Las causas de la crisis financiera mexicana. El Colegio Mexiquense. Redalyc. México, 1999.

Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Cuanta de la Hacienda Pública Federal en http://www.shcp.gob.mx/EGRESOS/contabilidad_gubernamental/Paginas/cuenta_publica.aspx.

Trejo, Ramírez Marina y Andrade, Robles Agustín (2013) Evolución y desarrollo de las reformas estructurales en México (1982-2012). En revista El Cotidiano, Facultad de Economía, UNAM, México, pp. 37-45.

Pineda, Pablo, Evolución Reciente del Financiamiento en México y el Papel de la Banca de Desarrollo, Universidad de Guadalajara, Revista 356, enero-febrero, 2009.



**CÁMARA DE
DIPUTADOS**
LXIV LEGISLATURA

20 Aniversario
CEFP
Centro de Estudios de las Finanzas Públicas



www.cefp.gob.mx



@CEFP_diputados



Centro de Estudios de las Finanzas Públicas

