

ANEXO V. Posición Financiera Neta del Sector Público Federal

En línea con el compromiso de mejora continua en la elaboración y transparencia de las estadísticas de finanzas públicas, a continuación se presenta una estimación preliminar de la Posición Financiera Neta del Sector Público Federal (PFN) que, conforme al espíritu de la reforma de la LFPRH, incorpora mayor información sobre las obligaciones financieras del Sector Público. La PFN se presentará a lo largo del año de manera informativa y complementaria al SHRFSP, buscando fortalecer el indicador con una transición ordenada, para eventualmente utilizarse como la medida más amplia de deuda.

El cálculo se basa en información de los estados financieros preliminares del Gobierno Federal y las entidades paraestatales al cierre de 2016. Por el lado de los pasivos, además de la deuda del Sector Público que se utiliza para el cálculo del SHRFSP, se incluirán otros pasivos que no son deuda pública y dentro de los activos además de los activos financieros disponibles o no comprometidos por el Sector Público, utilizados para el cálculo del SHRFSP, el resto de sus activos financieros.

El esfuerzo continuo de elaborar indicadores fiscales con una mayor eficiencia y calidad, fortalece el compromiso del Gobierno Federal en materia de transparencia y rendición de cuentas, adecuando el marco metodológico a las mejores prácticas en materia de estadísticas de finanzas públicas, una vez que se cuenta con información contable con calidad y oportunidad como resultado de los ordenamientos de la Ley General de Contabilidad Gubernamental.

El cálculo de la PFN resulta una medición más completa, transparente y replicable, al basarse en información pública de los estados financieros de las entidades que conforman el Sector Público.

Antecedentes

El 24 de enero de 2014, se reformó la LFPRH para fortalecer la prudencia, la disciplina y la transparencia en el manejo de las finanzas públicas. En particular, los RFSP, la medida más amplia y robusta de déficit público, se establecieron como la nueva ancla fiscal de mediano plazo y se adecuó su metodología de cálculo conforme a las mejores prácticas en materia de estadísticas de finanzas públicas.

La definición de los RFSP quedó establecida en el artículo 2º, fracción XLVII de la LFPRH:

“... las necesidades de financiamiento del Gobierno Federal y las entidades del Sector Público Federal, que cubre la diferencia entre los ingresos y los gastos distintos de la adquisición neta de pasivos y activos financieros, incluyendo las actividades del sector privado y social cuando actúan por cuenta del Gobierno Federal o las entidades;”

La modificación en los RFSP que incluyó la reforma puede resumirse en un ajuste por los ingresos derivados de la venta neta de activos financieros y la adquisición neta de pasivos distintos de la deuda pública. Al mismo tiempo se alinean las estadísticas de finanzas públicas con las prácticas y principios contables, de manera consistente con lo que ocurre con otros sistemas estadísticos, como lo son las cuentas nacionales, la balanza de pagos y las cuentas monetarias, lo que facilita la estandarización de los sistemas estadísticos y la comparabilidad internacional. En este sentido, destaca lo siguiente:

- En abril de 2014 se modificó el documento metodológico *El Balance Fiscal en México: Definición y Metodología* que en su tercera sección presenta una descripción de las directrices en materia de estadísticas de finanzas públicas y en la cuarta sección presenta información

sobre los RFSP con relación a su integración en términos de flujos pagados y su vinculación con el SHRFSP.

- A partir de 2015, los RFSP se publican en los informes mensuales y trimestrales entregados al Congreso y en la página web de la SHCP.
- Mientras tanto, se ha continuado con los trabajos para la integración de un marco conceptual completo, en especial en cuanto a la vinculación entre saldos, transacciones y otros flujos económicos.

En el documento *El Balance Fiscal en México: Metodología y definición* se señala que “en la medida en que se cuente con mayor información sobre los saldos de los activos financieros y los pasivos, se presentarán reportes sobre la posición financiera del Sector Público”. En ese sentido, a continuación se presenta un ejercicio sobre la medición de la PFN a partir de los estados financieros publicados en la Cuenta Pública de 2014 y de 2015, y para 2016 con información preliminar del Gobierno Federal y las entidades paraestatales proporcionada por la Unidad de Contabilidad Gubernamental y obtenida del Sistema Integral de Información de los Ingresos y el Gasto Público. Por lo tanto los datos presentados podrán variar con la que en abril se presente en la Cuenta Pública.

De esta forma, a partir de 2017 se presentará este cálculo con información preliminar de los estados financieros.

Principales definiciones y conceptos

Sector Público Federal: Gobierno Federal, Pemex, CFE, IMSS, ISSSTE, IPAB, FONADIN, Bancos de Desarrollo y fondos de fomento, aseguradoras y el resto de las entidades que conforman el Sector Público Federal excluyendo el Banco de México.

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

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

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

Agrupación de los activos y pasivos financieros: i) depósitos, ii) títulos de deuda, iii) préstamos, iv) participaciones de capital, v) reservas de seguros, vi) derivados financieros y vii) otras cuentas por cobrar/pagar.

Deuda pública bruta: es un subconjunto de los pasivos y se integra por los pasivos derivados de la obtención de financiamiento, lo que implica que excluye las participaciones de capital y los derivados financieros. En particular la Ley General de Contabilidad Gubernamental define la deuda pública como las obligaciones de pasivo, directas o contingentes, derivadas de financiamientos a cargo de los gobiernos federal, estatal, del Distrito Federal o municipal, en términos de las disposiciones legales aplicables, sin perjuicio de que dichas obligaciones tengan como propósito operaciones de canje o refinanciamiento.

Deuda pública neta: presenta los pasivos derivados de financiamiento restando los activos financieros de la misma naturaleza.

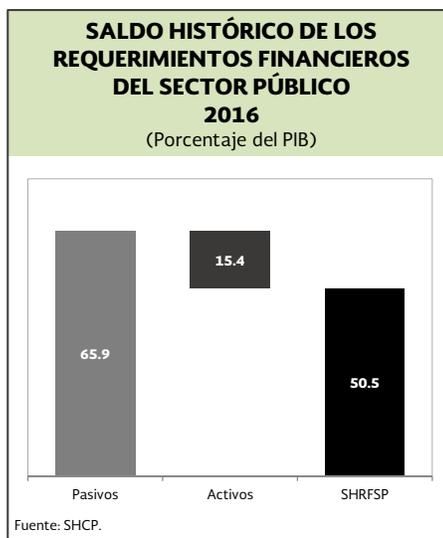
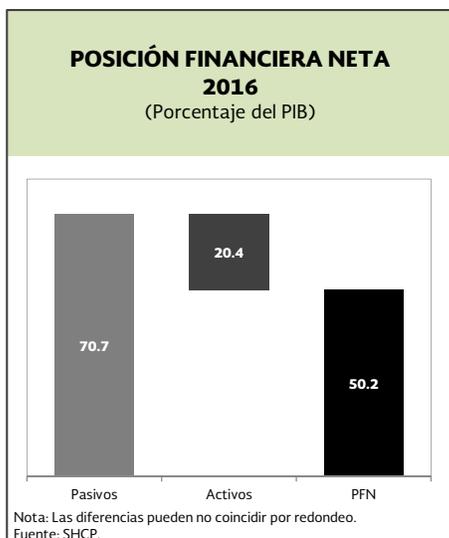
En el caso particular del Sector Público Federal, el SHRFSP en un principio se calculó restando a la deuda bruta los activos financieros de fácil realización (depósitos y valores), es decir no se restaban todos los activos financieros con la misma naturaleza que la deuda pública. Sin embargo, en los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

El objetivo de este apartado es mostrar cual es la PFN del Sector Público Federal con base en la información de los estados financieros del Sector Público.

PFN y SHRFSP 2016

Para 2016, la información de los estados financieros del Sector Público Federal es preliminar y se encuentra en conciliación y depuración. La información definitiva se tendrá hasta la presentación de la Cuenta Pública. La información disponible señala que la PFN del Sector Público se ubica en 50.2 por ciento del PIB, como resultado de pasivos financieros por 70.7 por ciento del PIB y activos financieros por 20.4 por ciento del PIB.

La PFN en 2016 es menor en 0.3 puntos porcentuales al SHRFSP de 50.5 por ciento del PIB.



En el siguiente cuadro se muestran las diferencias entre la PFN y el SHRFSP por tipo de activo y pasivo financiero para 2016.

A los pasivos totales se les restan las provisiones para contingencias, seguros y obligaciones laborales, así como las operaciones para regulación monetaria.³

³ Las provisiones para contingencias se eliminan debido a que la obligación de pago depende de la ocurrencia de un evento que aún no se materializa, y en los RFSP se registra hasta que dicho evento sucede. Las provisiones para sistemas de seguros bajo esquemas de fondos de reparto para la población en general se eliminan conforme a las mejores prácticas internacionales, debido a que los gastos

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

Para fortalecer la transparencia en las cuentas fiscales, en la medida en que las estadísticas de finanzas públicas se vayan vinculando a la contabilidad, la información de las provisiones en los estados financieros que no se consideran como un pasivo se presentarán en partidas informativas, así como otras contingencias derivadas de asociaciones público privadas, contratos de largo plazo, garantías y sistemas de seguridad social.

Posición Financiera neta del Sector Público Federal y SHRFSP en 2016

Miles de millones de pesos

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

Fuente: SHCP.

Valor de la PFN 2016

La información preliminar de la PFN refleja un saldo en 2016 de 9,747 miles de millones de pesos (mmp), monto inferior en 50 mmp al registrado en el SHRFSP, lo que se explica principalmente porque el Sector Público en su conjunto tiene más activos financieros por 973 mmp y pasivos por 923 mmp, que los registrados actualmente como activo financiero disponible y deuda pública en el SHRFSP.

presentes son fondeados con las aportaciones de los trabajadores vigentes y, cuando estas no son suficientes, vía impuestos. De igual forma, las provisiones registradas en la contabilidad por obligaciones laborales se excluyen debido a que en los RFSP el pago de estas obligaciones se presenta como un gasto corriente. Los bonos de regulación monetaria se eliminan porque son emitidos para regular la liquidez en el mercado de dinero con garantía del Gobierno Federal, como contraparte de este pasivo se mantiene un depósito en administración del Banco de México; en este sentido, en la contabilidad del Gobierno Federal, se reflejan como un activo y un pasivo por el mismo valor, independientemente de su colocación con el público por parte del Banco de México que se refleja en sus estados financieros.

Valor de los activos del Sector Público durante 2016

El monto de los activos financieros ajustados ascienden a 3,960 mmp, de los cuales 592 mmp corresponden a depósitos, 2,266 mmp a títulos de deuda y préstamos (de los cuales 91 por ciento son de la banca de desarrollo y fondos de fomento), 269 mmp a participaciones en empresas y fondos de estabilización que no se consolidan, 221 mmp a reservas para seguros, 54 mmp a derivados financieros, 558 mmp a cuentas por cobrar, clientes y anticipos 234 mmp y otras cuentas por pagar 324 mmp.

Los activos disponibles en los estados financieros, base del cálculo de la PFN, son mayores en 973 mmp con relación a las estadísticas de deuda pública, debido a lo siguiente:

- Los depósitos en los estados financieros son mayores en 180 mmp porque incluyen depósitos en Banco de México que cubren los depósitos de terceros en la TESOFE por 113 mmp, por lo que no se consideran como pasivos y activos en las estadísticas de deuda pública; depósitos de dependencias por 6 mmp y filiales de Empresas Productivas del Estado que se consolidan en estados financieros y se encuentran fuera del presupuesto por 45 mmp.
- Los títulos de deuda y préstamos en los estados financieros son mayores en 210 mmp, porque además del crédito otorgado por la banca desarrollo y fondos de fomento por 892 mmp, incluyen préstamos a los beneficiarios de la seguridad social y trabajadores por 94 mmp.
- Adicionalmente, los estados financieros registran 205 mmp por derechos de filiales de Empresas Productivas del Estado que no se consolidan en estados financieros y por el patrimonio de fondos de estabilización y en OFIs, reservas de seguros por 18 mmp, derivados financieros por 15 mmp y otras cuentas por pagar por 478 mmp, de las cuales 234 mmp corresponden a proveedores y anticipos.

Valor de los pasivos del Sector Público durante 2016

El monto de pasivos ajustado por provisiones y bonos de regulación monetaria asciende a 13,707 mmp y se divide en títulos de deuda y préstamos por 12,203 mmp, depósitos por 814 mmp y otros pasivos por 690 mmp.

Es importante señalar que el monto de los títulos de deuda y préstamos que contienen los estados financieros, y que se incluyen en la PFN, es mayor al registrado en las estadísticas de deuda pública por 153 mmp, lo anterior como resultado de lo siguiente:

- Se incluyen los proyectos PIDIREGAS condicionados de la CFE por 80 mmp. Este monto considera el valor de los proyectos que, de acuerdo con las normas contables, la empresa debe reflejar en su contabilidad como arrendamientos financieros, ya que existe la obligación de pagos fijos por capacidad y no sólo cuando se presta un bien o servicio, así como el valor de la diferencia de las obligaciones derivadas de los proyectos directos entregados a la CFE, respecto a las obligaciones contratadas por terceros y que todavía no registra la CFE como pasivo, porque no ha entregado el activo en construcción de acuerdo a lo pactado.

- Se incluyen los arrendamientos financieros especiales por 62 mmp, que de acuerdo con el artículo 149 de la LFPRH, para fines presupuestarios se registran de forma diferida al momento de la amortización del pasivo, en vez de cuando se adquiere el activo y el pasivo.
- Se incluyen los intereses devengados no pagados de la deuda pública de Pemex por 28 mmp. Este registro se realiza conforme se devengan los intereses, independientemente de las fechas de obligación de pago de los mismos. Otras entidades registran este concepto en otras cuentas por pagar y en el Gobierno Federal el registro contable se realiza cuando se tiene la obligación de pago.
- La valuación de algunos pasivos de Pemex que de acuerdo con las normas del International Financial Reporting Standard (IFRS) es mayor con respecto a su valor en las estadísticas de deuda pública.
- Las estadísticas de deuda pública consideran las provisiones del IPAB para la reserva del seguro bancario por 30 mmp, mismas que se excluyeron del pasivo como se ha señalado.
- La cuenta por pagar derivada de los depósitos en Banco de México del PENSIONISSTE en los estados financieros del Gobierno Federal, se reclasifica como préstamos en las estadísticas de deuda por 11 mmp.

Los depósitos en los estados financieros ascienden a 814 mmp de los cuales 635 mmp corresponden a la banca de desarrollo y fondos de fomento. La diferencia por 179 mmp corresponde a depósitos en garantía o resguardo, y de terceros en la TESOFE (alrededor del 63 por ciento de estos recursos tiene su contraparte en el activo).

Adicional a la deuda pública, los estados financieros registran pasivos con proveedores y anticipos, que se refieren básicamente a crédito comercial, por 268 mmp; otras cuentas por pagar 336mmp, que incluye impuestos y contribuciones por pagar, retenciones a favor de terceros, pasivos diferidos, cuentas en depuración; y obligaciones por operaciones con derivados financieros por 76 mmp.