

DEUDA PÚBLICA

Metodología tradicional

I. Marco analítico, conceptos, definiciones y clasificaciones

Marco analítico. Las Estadísticas de Deuda Pública son el resultado de compilar, clasificar, organizar y resumir las obligaciones insolutas del sector público federal, para presentar los pasivos financieros contractuales derivados de la celebración de financiamientos internos y externos. El objetivo de las estadísticas de deuda es mantener un sistema de información eficiente para instrumentar medidas en la administración de la deuda pública, así como contribuir al análisis de su incidencia en las finanzas públicas y en la toma de decisiones entre ahorro y consumo de los agentes económicos.

Las estadísticas también se utilizan para elaborar los informes al Poder Legislativo y al público en general sobre las obligaciones del sector público, por lo que su agrupación obedece a criterios económicos e institucionales dentro del marco de las prácticas presupuestarias del país.

Sistema de clasificación: Existen distintas formas de clasificar la deuda pública. Entre las más comúnmente utilizadas se encuentran las siguientes:

- a) Por su origen. La deuda se clasifica en interna y externa, tomando en cuenta el criterio de la residencia del poseedor de la deuda, el cual está en función de la ubicación y no de la nacionalidad del acreedor. El criterio de clasificación de la deuda interna y externa, es consistente con la definición de residencia del Manual de Balanza de Pagos del FMI, quinta edición.

Se entiende por deuda interna bruta a los financiamientos que obtiene el sector público, directamente ó a través de sus agentes financieros, en el mercado doméstico, mediante la colocación de valores gubernamentales y de créditos directos con otras instituciones, cuyas características principales son el ser pagaderos dentro del país y en pesos mexicanos y por deuda externa bruta se considera a los créditos contratados por el sector público en forma directa o a través de sus agentes financieros con entidades financieras del exterior y pagaderos en el extranjero en moneda diferente a la moneda nacional.

- b) Por periodo de contratación. Los datos de deuda se clasifican de acuerdo con su plazo original de contratación en corto y largo plazo: el primero se refiere a los préstamos que se obtienen a plazo menor de un año, mientras que el segundo se refiere a los préstamos que se contratan a un plazo de un año o más.
- c) Por fuente de financiamiento. Esta clasificación toma en cuenta la naturaleza de los acreedores financieros como son, para la deuda externa: Mercado de capitales, Organismos Financieros Internacionales, Mercado bancario, Comercio exterior, Deuda reestructurada y Pasivo Pidiregas. Para la deuda interna tenemos: Valores gubernamentales, Banca comercial, Sistema de Ahorro para el Retiro (SAR), Sociedades de

Inversión Especializadas en Fondos para el Retiro (Siefores), entre los más importantes.

- d) Por moneda de contratación. Corresponde a la moneda de origen o divisa en la cual se contrató el crédito.
- e) Por país de origen. Se refiere al país de origen de la institución financiera acreedora.
- f) Por instrumento. Esta clasificación obedece a las características jurídicas de los instrumentos que describen la relación que existe entre el acreedor y el deudor. Los instrumentos que actualmente están vigentes son los pagares, bonos, valores gubernamentales y los contratos o líneas de crédito.

II. Alcance de los datos

Cobertura institucional de la deuda del sector público federal: La integración de los saldos de la deuda del sector público federal tanto interna como externa, incluye los pasivos del Gobierno Federal, de las Entidades Públicas de Control Presupuestario Directo y la Banca de Desarrollo

Cobertura de la deuda por fuente de financiamiento: La deuda interna del Sector Público, está integrada por:

- a) Valores gubernamentales. Corresponden a los títulos de deuda emitidos por el Gobierno Federal a través del Banco de México en su papel de agente financiero. Los instrumentos vigentes son: Certificados de la Tesorería de la Federación (Cetes), Bonos de Desarrollo del Gobierno Federal (Bondes), Bonos de Desarrollo (Bondes D), Bonos de Desarrollo a tasa fija (Bonos) y Bonos de Desarrollo del Gobierno Federal denominados en Unidades de Inversión (Udibonos).
- b) Sistema de Ahorro para el Retiro (SAR). Son los recursos provenientes de las aportaciones para el retiro de los trabajadores, que al depositarse en el banco central como disponibilidad del Gobierno Federal, se consideran dentro de su pasivo.
- c) Siefores. Se refiere a las Sociedades de Inversión Especializada en Fondos para el Retiro, las cuales reciben recursos del SAR por concepto de traspasos y los invierten en valores gubernamentales.
- d) Saneamiento Financiero. Es el apoyo económico otorgado por el Gobierno Federal a través del Ramo 34, Erogaciones para los Programas de Apoyo a Ahorradores y Deudores de la Banca.
- e) Banca Comercial. Son líneas o contratos de crédito con la Banca Comercial Mexicana.
- f) Otros. Se refiere a otros pasivos de deuda del Sector Público denominados en moneda nacional diferentes a los señalados anteriormente.

La deuda externa del sector público esta integrada por:

- a) Mercado de Capitales. Se refiere a las colocaciones públicas en los mercados internacionales de capital, a través de emisiones de bonos públicos, de los programas de pagarés a mediano plazo y de papel comercial.
- b) Organismos Financieros Internacionales. Corresponde a los financiamientos contratados con el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF) y el Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA).
- c) Mercado Bancario. Recursos obtenidos en forma directa a través de la Banca Comercial.
- d) Comercio Exterior. Son los préstamos otorgados entre los Gobiernos a través de sus bancos oficiales, o bien, contratados a través de la banca comercial con la garantía de un organismo oficial.
- e) Reestructurados. Corresponde a aquellos financiamientos que se han renegociado en diversos programas con la finalidad de reducir el saldo de la deuda, así como su servicio¹.
- f) Pidiregas. Se refiere a los movimientos de deuda directa, ligados a los Proyectos de Infraestructura Productiva de Largo Plazo (PIDIREGAS)².

III. Convenciones contables

Base de registro: La base de registro de la contabilidad se efectúa sobre el sistema de operaciones ejercidas y no sobre el devengado. En este sentido, todas las operaciones se registran en el momento de su colocación y en las fechas en que se realizan los pagos tanto de principal como del costo financiero.

Periodo de registro: El periodo de registro se refiere únicamente al año calendario.

Valuación de transacciones en moneda extranjera: Debido a que los diferentes acreedores notifican el estado que muestran los movimientos de los pasivos externos del sector público en la moneda de origen del crédito, es preciso convertirlos en una moneda común para la elaboración de los reportes. Esta moneda es el dólar de los Estados Unidos de América, y para la conversión de las divisas se utiliza el tipo de cambio establecido para el último día del mes de referencia proporcionado por el Banco de México para las diferentes monedas.

¹ Solamente queda en este rubro un Bono con la Banca Española.

² De acuerdo con el artículo 18 de la Ley General de Deuda Pública el pasivo directo corresponde a la amortización de los dos primeros años del proyecto PIDIREGAS.

Valuación de instrumentos de la deuda interna: De acuerdo con el registro contable, la valuación de los pasivos sobre los valores gubernamentales es a su valor de colocación en la emisión primaria. Su registro contable varía de acuerdo con el instrumento:

En el caso de los Cetes, debido a que se colocan a descuento, los montos se contabilizan al precio de colocación, el cual se obtiene al descontar la tasa de descuento al valor nominal mediante la siguiente fórmula:

$$C = S \times (1 - D \times T / 360)$$

En donde:

C = Precio de colocación

S = Valor nominal

D = Tasa de descuento

T = Periodo de maduración del instrumento

Los Bonos se registran a valor nominal y la diferencia entre éste y el valor real, se registra como un gasto al momento de la colocación, otorgan un interés que devengan sobre su valor nominal pagadero cada 6 meses. Actualmente ya no hay colocaciones de estos instrumentos y los que se encuentran en el mercado, con plazo de origen de 5 años, tienen vencimientos entre 2008 y 2010.

Bonos D se registran a valor nominal, pagan intereses cada 28 días con una tasa de interés promedio basada en la tasa ponderada de fondeo bancario. Actualmente existen en el mercado plazos de 2, 3, 4, y 5 años, sin embargo, solamente se colocan en plazos de 5 años.

Bonos. Son emitidos y colocados en plazos mayores a un año, pagan intereses fijos cada seis meses, la tasa se determina en la subasta semanal de valores gubernamentales, a la fecha estos títulos se han emitido a plazos de 3, 5, 7, 10, 20 y 30 años. Comúnmente se les denomina BONOS M3, M5, M7, M10, M20 y M30.

En el caso de los instrumentos indizados a la inflación, como son los Udibonos, éstos se contabilizan a valor nominal y su componente inflacionario se registra como un ajuste al saldo, dicha revaluación se efectúa mensualmente.

IV. Naturaleza de datos básicos

Fuentes de datos: La información básica procede, por un lado, de registros contables y estados financieros que proporciona la Unidad de Crédito Público, área encargada de administrar la deuda pública del Gobierno Federal; y por otro, de los reportes que envían los organismos y empresas así como la banca de desarrollo. En el primer caso los datos se obtienen de un reporte mensual de cada una de las líneas de crédito e instrumentos; en éste se presenta el detalle de los movimientos, saldos, ajustes contables y costo financiero de los

financiamientos que están a cargo del Gobierno Federal. En el segundo caso, de los oficios de autorización para la contratación de los empréstitos, así como de un informe similar al antes mencionado, y que es preparado por las entidades públicas con base en los reportes que les envían sus acreedores externos y sus bancos agentes.

V. Prácticas de compilación

Ajustes para totalizar las transacciones: Los ajustes que se realizan periódicamente a los saldos de la deuda externa e interna del sector público, se derivan básicamente del tipo de cambio, el efecto inflacionario y de movimientos no reportados en el periodo correspondiente.

Ajustes por el tipo de cambio: En el caso de la deuda externa, ésta se agrupa en dólares americanos para obtener el saldo total y sus movimientos. Sin embargo, la fuente primaria de información de los financiamientos está en su moneda original de contratación, que, al expresarla en dólares genera una variación en los saldos de la deuda externa. Por ello la deuda se ajusta por la variación del tipo de cambio de las diferentes monedas frente al dólar entre las fechas en que se realizan los reportes de las Estadísticas de Deuda Pública. En el caso de la deuda interna, normalmente se contabiliza en moneda nacional; pero si se tuviera algún crédito en moneda distinta al peso, la diferencia positiva o negativa del peso con la divisa de origen, se registraría como un ajuste al saldo en el periodo.

Ajustes por efecto inflacionario: Éstos se realizan sobre los Udibonos, SAR y cualquier otro crédito que se contrate en Unidades de Inversión (Udi's) cuyo rendimiento se ajusta a la inflación del periodo.

Otros cambios en el stock de deuda. Se consideran como ajustes al saldo los movimientos (disposición o amortización) realizados en otros periodos que no se reportaron oportunamente, así como los ajustes por intercambio de deuda y/o por pagos anticipados de deuda.

Neteo de transacciones: La deuda interna y externa en términos brutos se conforma con todas las operaciones y movimientos de las líneas de crédito que se registran a su valor nominal, excepto las de aquellos títulos a descuento. Para llegar al saldo neto de la deuda, se descuenta el saldo neto de la Cuenta de la Tesorería de la Federación y otros activos del Gobierno Federal, así como las Disponibilidades de los Organismos y Empresas y de la Banca de Desarrollo (No se incluyen los activos líquidos que constituyen reservas para el pago de pensiones y jubilaciones del IMSS y del ISSSTE).

VI. Otros aspectos

Otra información relevante:

El Gobierno Federal, con base en el artículo 4° de la Ley General de Deuda Pública, ha otorgado su garantía en diversos financiamientos. El seguimiento estadístico de la deuda garantizada por el Gobierno Federal se da a conocer trimestralmente en los Informes que el Ejecutivo envía al H. Congreso de la Unión; sin embargo, el saldo de dichas garantías no ha sido incorporado en los saldos de la deuda tradicional del sector público.

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

Por tal motivo, es necesario incorporar en la medición de la deuda todas las entidades y funciones públicas que la conforman y las actividades desarrolladas por el sector privado por cuenta y orden del sector público. Al incorporar a la deuda tradicional la deuda y los activos financieros del resto de las entidades paraestatales financieras y no financieras, así como los pasivos netos del IPAB, del FARAC, los asociados a PIDIREGAS y los Programas de Apoyo a Deudores, se obtiene el Saldo Histórico de los Requerimientos Financieros del Sector Público (SHRFSP), el cual representa el acervo neto de las obligaciones contraídas para alcanzar los objetivos de las políticas públicas, tanto de las entidades adscritas al sector público como de las entidades privadas que actúan por cuenta del Gobierno Federal.