

Ingresos excedentes y fondos de estabilización en México. Hacia una mayor responsabilidad hacendaria

Surplus income and stabilization funds in Mexico. Towards greater financial responsibility

Journal of Economic Literature (JEL):

E63, H77, K34

Palabras clave:

Fondos de estabilización,
Ingresos excedentes,
Responsabilidad hacendaria

Keywords:

Analysis of Fiscal and Monetary
or Stabilization Policy
Intergovernmental Relations
Tax Law

Fecha de recepción:

9 de abril de 2023

Fecha de aceptación:

1 de agosto de 2023

Resumen

El presente trabajo analiza los principales aspectos legales de los ingresos públicos excedentes, pues estos son una fuente de recursos para los fondos de estabilización. Posteriormente se describen algunas de las principales características de los fondos de estabilización y la evolución reciente de sus saldos. Finalmente se identifican algunas de las variables que deben cambiar para el fortalecimiento del FEIP y del FEIEF. Aunque México ha generado ingresos excedentes promedio por cerca de 1.1% del PIB de 2017 a 2022, no ha sido capaz de reconstituir sus fondos de estabilización con la rapidez que se requiere para estar en condiciones de enfrentar nuevas crisis o etapas de desaceleración económica (como lo hizo en 2019 y 2020). Se requiere elevar los factores que asignan anualmente recursos fiscales al FEIP y al FEIEF, dado que los ingresos excedentes tienen en su mayoría un destino específico y sólo en algunos años los remanentes han fortalecido los fondos. En el caso del FEIEF, este ha tenido que recurrir a la emisión de deuda para reunir los recursos que necesita para compensar a las entidades federativas por las menores transferencias federales.

José Luis Clavellina Miller

Director de Investigación en el Centro
de Investigación Económica
y Presupuestaria (CIEP)
<<joseclavellina@ciep.mx>>

Abstract

This paper analyzes the main legal aspects of excess public revenue, since these are a source of resources for stabilization funds. Subsequently, some of the main characteristics of the stabilization funds and the recent evolution of their balances are described. Finally, some of the variables that must change to strengthen the FEIP and the FEIEF are identified. Although Mexico has generated average excess income of around 1.1% of GDP from 2017 to 2022, it has not been able to reconstitute its stabilization funds with the speed required to be in a position to face new crises or stages of economic slowdown (such as 2019 and 2020). It is necessary to increase the factors that annually assign resources to the FEIP and the FEIEF, since the majority of the excess income has a specific destination, and only in some years have the remnants strengthened the funds. In the case of the FEIEF, it has issued debt to gather the resources it needs to compensate the States for the lower federal transfers observed.

Introducción

De 2017 a 2022, México obtuvo ingresos excedentes por 1.1% del PIB en promedio cada año. Estos recursos están regulados por la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (LFPRH) y son relevantes, pues representan una de las principales fuentes de recursos para los fondos de estabilización del país [en este trabajo nos referimos específicamente al Fondo Estabilización de los Ingresos de las Entidades Federativas (FEIEF) y al Fondo de Estabilización de los Ingresos Presupuestarios (FEIP)].

74

ECONOMÍA *Aunam* vol. 20, núm. 60,
septiembre-diciembre, 2023

© 2023 Universidad Nacional Autónoma de México, Facultad de Economía. Este es un artículo Open Access bajo la licencia CC BY-NC-ND (<http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/>).

Desde 2019, y posteriormente durante la crisis económica generada por la pandemia de Covid-19, quedó patente la ventaja de contar con dichos fondos de estabilización, pues fueron útiles para aminorar la caída de los ingresos públicos tanto para la federación como para las entidades federativas. Sin embargo, pese a su relevancia, y aunque durante 2021 y 2022 se obtuvieron nuevamente ingresos excedentes importantes (por poco más de 400 mil millones de pesos cada año), los fondos de estabilización no han sido reconstituidos a la velocidad requerida.

Esto ha impedido, por ejemplo, que en 2023 se active el mecanismo de compensación que supone el FEIEF y, por ende, las entidades federativas han recibido entre enero y junio de este año 6.1% menos de que lo que se tenía planeado, esto es, cerca de 39 mil millones de pesos respecto de lo aprobado. Lo anterior implica presiones para las finanzas públicas locales, las cuales deberán ajustar su gasto público, aumentar su endeudamiento, o bien, elevar su recaudación local para enfrentar esta situación.

El propósito de este trabajo es examinar los ingresos excedentes, así como mostrar la relevancia que tendría asegurar que una parte de éstos se asigne de forma obligatoria a los fondos de estabilización, a fin de contar con los recursos suficientes para hacer frente a reducciones inesperadas en los ingresos públicos. Lo anterior requeriría de cambios a la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (LFPRH).

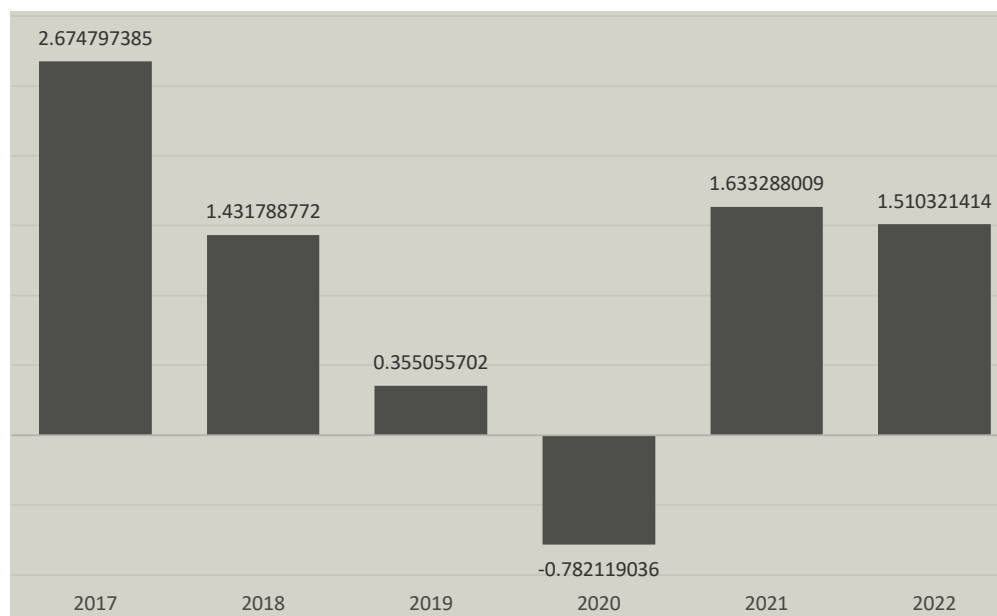
En la primera sección se muestran algunos aspectos legales sobre la normatividad de los ingresos excedentes en el país, así como su evolución en el período de 2017 a 2022. En la segunda sección se analizan las principales características tanto del FEIP como del FEIEF, sus fuentes de financiamiento, así como la evolución de sus recursos. En la tercera sección se presentan algunas consideraciones finales. Si bien en el corto plazo, la canalización de mayores recursos excedentes a los fondos de estabilización podría representar recortes en algunos rubros de gasto, en el mediano plazo se tendría la posibilidad de contar con recursos suficientes para implementar una política contracíclica, en caso de ser necesaria y de tener finanzas públicas más sanas y sostenibles.

Marco legal y evolución reciente de los ingresos excedentes

De acuerdo con la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (LFPRH), los ingresos excedentes son aquellos recursos “que durante el ejercicio fiscal se obtienen en exceso de los aprobados en la Ley de Ingresos o en su caso respecto de los ingresos propios de las entidades de control indirecto”.

Sin contar 2020, los ingresos excedentes promedio de la economía mexicana fueron de 1.5% del PIB de 2017 a 2022 (en 2018, la crisis económica por la pandemia ocasionó que los ingresos públicos fueran 0.8% del PIB inferiores a lo que se había aprobado). Al considerar el 2020, los ingresos excedentes promedian 1.1% del PIB en el mismo período.

Figura 1. Ingresos excedentes como porcentaje del PIB, 2017-2022



Fuente: elaboración propia con datos de Cuenta Pública y Banxico.

Los ingresos excedentes son reportados en la cuenta de la hacienda pública federal, así como en los informes trimestrales de la SHCP al Congreso. En la siguiente tabla es posible apreciar que estos ingresos se derivan de dos leyes principalmente: los que se refieren a los artículos 10 y 12 de la Ley de Ingresos de la Federación (LIF), y los que se refieren al artículo 19, fracciones I, II y III de la LFPRH.

A continuación se describe lo que señala cada uno de los artículos a que se hace referencia en la determinación de los ingresos excedentes reportada por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) en la Cuenta de la Hacienda Pública Federal de los años analizados.

a) Artículo 10 de la LIF

Este artículo establece que el Ejecutivo Federal, por medio de la SHCP puede fijar o modificar los aprovechamientos que se cobren en cada ejercicio fiscal, tanto por el uso, aprovechamiento o explotación de los bienes de dominio público de la Federación como por la prestación de servicios públicos por los que no se cobran derechos. Además, la SHCP es la encargada de aprobar los montos de los aprovechamientos que cobren las dependencias de la Administración Pública Federal (APF).

Los aprovechamientos obtenidos por la SHCP por la banca de desarrollo, entidades paraestatales, fideicomisos públicos de fomento u otros fideicomisos públicos, se destinarán a la capitalización de dichas entidades o a fomentar acciones que les permitan cumplir con sus respectivos mandatos.

Los aprovechamientos que obtenga la SHCP a cargo de cualquier otra entidad paraestatal se enterarán a la Tesorería de la Federación (TESOFE) y serán destinados a programas presupuestarios que permitan el cumplimiento del Plan Nacional de Desarrollo (PND).

Para el caso de la LIF 2022, se establece que los ingresos excedentes provenientes de los aprovechamientos relativos a Participaciones a cargo de los concesionarios de vías generales de comunicación y de empresas de abastecimiento de energía eléctrica; Otros y Desincorporaciones, se destinarán a programas y proyectos de inversión.

De acuerdo con información de la SHCP, se tiene que, en promedio, los ingresos excedentes provenientes del Artículo 10 de la LIF representaron el 1.3% de los ingresos excedentes totales de 2017 a 2022. Sin embargo, su comportamiento no es estable, pues llegaron a representar 41.5% en 2019 y durante 2021 y 2022 se observaron faltantes de ingresos (ver Tabla 1).

Tabla 1. Ingresos excedentes identificados en la Cuenta Pública. Diferencias respecto de la LIF (millones de pesos)

	2017	2018	2019	2020	2021	2022
TOTAL	586 694.5	336 819.6	86 796.0	(183 285.1)	421 998.0	430 194.6
Artículo 10 - LIF	35 384.4	26 773.6	36 008.2	42 665.5	(13 266.3)	(90 505.5)
Artículo 12 - LIF	3 114.6	14 406.3	134 727.6	276 816.4	105 000.3	13 147.3
Artículo 19 - LFPRH	548 195.5	295 639.7	(83 939.8)	(502 767.1)	330 264.0	507 552.7
Fracción I 3/	149 999.0	164 852.6	(205 339.1)	(399 468.8)	50 498.1	132 375.1
Tributarios	109 757.9	103 896.8	(110 253.9)	(167 080.8)	33 361.1	(131 892.9)
No tributarios	40 241.1	60 955.8	(95 085.2)	(232 387.9)	17 137.0	264 268.0
Derechos	(21 786.5)	(24 548.9)	(7 324.7)	(14 545.0)	231.2	1 839.1
Por el uso o aprovechamiento de bienes	(21 401.0)	(20 056.2)	(6 808.1)	(11 245.8)	(3 035.8)	(1 686.3)
Servicios que presta el Estado	(199.8)	434.4	(1 262.0)	(4 273.6)	2 577.7	2 566.3
Otros Derechos	0.1	0.5	0.3	0.1	0.6	0.2
Accesorios	432.9	715.7	745.0	969.9	685.0	900.4
Derechos no comprendidos	(618.8)	(5 643.4)	0.1	4.5	3.7	58.5
Productos	1 601.2	2 283.6	2 948.7	(2 927.5)	(4 042.5)	(1 389.1)
Aprovechamientos	4 454.1	(1 732.8)	(1 939.7)	(416.5)	(848.0)	(1 586.1)
Transferencias del Fondo Mexicano del Petróleo	55 972.2	84 953.9	(88 769.4)	(214 498.9)	21 796.3	265 404.2
Fracción II - Ingresos con destino específico	385 816.1	80 676.0	88 326.0	84 381.3	94 543.5	180 107.8
Impuestos	404.0	967.3	1 531.3	201.5	229.7	(107.9)

	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Contribuciones de mejoras	17.2	43.3	16.5	(16.8)	(28.3)	(0.6)
Derechos con destino específico	38 334.1	42 455.2	44 047.8	35 436.2	48 334.6	67 002.8
Productos con destino específico	245.5	1 097.9	687.9	1 344.5	1 459.7	1 949.8
Aprovechamientos con destino específico	346 814.7	36 112.3	42 042.5	47 475.7	44 487.9	111 263.7
Transferencias del Fondo Mexicano del Petróleo	0.5	(0.0)	(0.0)	(59.9)	59.9	(0.0)
Fracción III - Ingresos de entidades	12 380.5	50 111.1	33 073.3	(187 679.6)	185 222.4	195 069.8
PEMEX	(10 611.8)	13 279.7	(516.8)	(166 982.1)	198 048.8	125 348.6
CFE	18 930.3	28 050.7	10 300.1	(20 903.3)	(20 648.6)	18 521.6
IMSS	3 384.8	8 631.6	15 244.8	(10 773.3)	9 890.8	50 611.8
ISSSTE	677.2	149.1	8 045.1	10 979.1	(2 068.7)	587.9

Fuente: elaboración propia con datos de SHCP-Cuenta Pública (2017-2022).

b) Artículo 12 de la LIF

Este artículo establece que los recursos públicos que se reintegren de un fideicomiso, mandato o contrato análogo, así como los remanentes de la extinción de estos, deberán concentrarse en la TESOFE bajo la naturaleza de aprovechamientos, y se destinarán a los fines que determine la SHCP. Asimismo, señala que los ingresos excedentes provenientes de los aprovechamientos por Recuperaciones de capital (Fondos entregados en fideicomiso, a favor de Entidades Federativas y empresas públicas; Fondos entregados en fideicomiso, a favor de empresas privadas y a particulares; Inversiones en obras de agua potable y alcantarillado y Otras, con excepción de las Desincorporaciones), se podrán destinar por la SHCP a gasto de inversión y a programas que permitan cumplir con los objetivos del PND.

De 2017 a 2022 se tiene que, en promedio, los ingresos excedentes correspondientes al Artículo 12 de la LIF representaron 6.2% en el período de estudio. Al igual que en el caso anterior, su comportamiento no es uniforme, pues llegaron a representar hasta 155.2% del total en 2019 y fueron negativos en 2021 (ver Tabla 1).

c) Artículo 19 de la LFPRH

De acuerdo con este artículo, el Ejecutivo Federal, por conducto de la SHCP, puede autorizar erogaciones adicionales a las aprobadas en el Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF), con cargo a los ingresos excedentes que resulten de los ingresos autorizados en la LIF o de excedentes de ingresos propios de las entidades.

- Fracción I. Esta fracción establece que los ingresos excedentes distintos a los previstos en las fracciones II y III de éste y el artículo siguiente, deberán destinarse primero a compensar el incremento en el gasto no programable respecto del presupuestado, por concepto de participaciones, costo financiero, derivado de modificaciones en la tasa de interés o del tipo de cambio; adeudos de ejercicios fiscales anteriores (ADEFAS), así como a la atención de desastres naturales. También a cubrir las erogaciones adicionales por incrementos en los apoyos a tarifas eléctricas a que se refiere la Ley de la Industria Eléctrica asociadas a mayores costos de combustibles. El remanente de los ingresos excedentes se destinará según términos de la fracción IV de este mismo artículo.
- Fracción II. Esta fracción señala que, en el caso de los ingresos excedentes que tengan un destino específico, la SHCP podrá autorizar las ampliaciones a los presupuestos de las dependencias o entidades que los generen, hasta por el monto de los ingresos excedentes obtenidos que determinen las leyes o la propia Secretaría, la cual deberá informar a la Cámara de Diputados sobre dichas autorizaciones, para otorgar un destino específico a los ingresos excedentes a que se refiere esta fracción.
- Fracción III. En este caso, de forma similar al anterior, se establece que los excedentes de ingresos propios de las entidades se destinarán a las mismas, hasta por los montos que autorice la SHCP. Los centros públicos de investigación destinarán sus ingresos excedentes propios a ellos mismos, sin requerir autorización de la Secretaría, a la que se informará su monto, origen y criterios de aplicación.
- Fracción IV. El remanente de los ingresos excedentes, en caso de que llegaran a existir, esto es a los que se refiere el último párrafo de la fracción I, una vez realizadas las compensaciones en los rubros de ingresos a que se refiere el artículo 21 fracción I de la propia LFPRH, se destinarán a: 25% al FEIEF; 65% al FEIP; 10% a programas y proyectos de inversión en infraestructura y equipamiento de las entidades federativas, conforme a la estructura porcentual de la distribución del Fondo General de Participaciones reportado en la Cuenta Pública más reciente.

Esta última fracción, como se puede observar, es relevante, pues señala qué parte de los ingresos excedentes podría alimentar los fondos de estabilización, aunque sólo sea de forma residual. También se señala que los ingresos excedentes para el FEIEF y FEIP deben formar una reserva adecuada para afrontar, respectivamente, una caída de la Recaudación Federal Participable (RFP) o de los ingresos del Gobierno Federal. El monto de dichas reservas será igual al monto que resulte de multiplicar un factor de 0.04 para el caso del FEIEF y de 0.08 para el caso del FEIP, por la suma de las cantidades estimadas en el artículo 1 de la LIF, en los conceptos de impuestos totales y a las transferencias del Fondo Mexicano del Petróleo.¹

¹ Una vez que las reservas alcancen su límite máximo, las contribuciones se destinarían al fondeo de sistemas de pensiones de las entidades federativas y a subsanar el déficit presupuestal del Gobierno Federal, a la amortización de pasivos del propio Gobierno Federal o al Fondo Nacional de Infraestructura, en la proporción que el Ejecutivo Federal determine.

d) Artículo 21 de la LFPRH

Este artículo señala que, en caso de que durante el ejercicio fiscal disminuyan los ingresos previstos en la LIF, la SHCP podrá compensar esta disminución con el incremento que observen otros rubros de ingresos, salvo en el caso en que estos últimos tengan un destino específico establecido en las fiscales o por tratarse de ingresos propios de las entidades de control directo.

Este artículo también establece que la disminución de los ingresos del Gobierno Federal, producto de menores ingresos petroleros, una menor recaudación de impuestos, derechos, productos y aprovechamientos que no tengan fin específico, por debajo de los estimados en la LIF, se podrá compensar con los recursos del FEIP, y si estos recursos no son suficientes se utilizarán los recursos de la reserva del fondo. En tanto que la disminución en la Recaudación Federal Participable (RFP) ocurra respecto de la estimada en la LIF, se podrá compensar con los recursos del FEIEF.²

e) Artículo 93 de la LFPRH

En materia excedentes, este artículo señala que los recursos excedentes que durante el ejercicio fiscal reciba el Fondo Mexicano del Petróleo (FMP) por encima de lo establecido en la LIF, hasta por el monto suficiente para cubrir lo señalado en el artículo 19, fracción I, y las compensaciones entre rubros de ingreso a que se refiere el artículo 21, fracción I, no podrán ser superiores a lo establecido en el primer párrafo de este mismo artículo.³ Los recursos excedentes del FMP que no sean empleados para cubrir los fines señalados permanecerán en la Reserva del Fondo.

Cabe señalar que, en promedio, en el período de análisis, los ingresos excedentes correspondientes al Artículo 19 de la LFPRH representaron 16.4% del total, y están compuestos en su mayor parte por ingresos con destino específico (esto es, impuestos, derechos, aprovechamientos y contribuciones de mejora); así como de Ingresos de entidades de control directo (esto es,

² Si los recursos de los fondos no son suficientes, se reducirían los montos aprobados en los presupuestos de las dependencias, entidades, fondos y programas, conforme al siguiente orden: i) comunicación social; ii) gasto administrativo no vinculado directamente a la atención de la población; iii) servicios personales, prioritariamente por concepto de percepciones extraordinarias, y iv) los ahorros y economías autorizados a las dependencias y entidades. En caso de que estos ajustes anteriores no sean suficientes, se realizarían otros en conceptos de gasto procurando no afectar los programas sociales. Si la contingencia reduce hasta 3% los ingresos por impuestos en el calendario de la LIF, el Ejecutivo Federal enviará a la Cámara de Diputados un informe del gasto programable a reducir su composición por dependencia y entidad. Si la reducción es superior a 3% en los ingresos por impuestos a que se refiere el calendario de la LIF, el Ejecutivo Federal enviará a dicha Cámara el monto de gasto a reducir y una propuesta de composición de dicha reducción por dependencia y entidad.

³ Esto es, la cantidad que resulte de restar al monto en pesos equivalente a 4.7% del PIB establecido en los Criterios Generales de Política Económica (CGPE), los montos aprobados en la LIF correspondientes a la recaudación por ISR por los contratos y asignaciones a que se refiere el artículo 27, párrafo séptimo, de la Constitución, y a las transferencias a que se refieren los incisos a) a f) de dicha fracción.

IMSS, ISSSTE, Pemex y CFE, cuyos ingresos, como se mencionó anteriormente, se destinan a ellas mismas), por lo que aunque se han obtenido ingresos excedentes relevantes, como se mencionó al inicio del documento, no es posible disponer de ellos de forma discrecional (ver Tabla 1).

Para el caso que nos compete en este trabajo, destaca que los ingresos excedentes remanentes que permitieron alimentar tanto al FEIEF como al FEIP, sólo se observaron, de acuerdo con los datos de cuenta pública para el período de estudio, en 2017, 2018 y 2021, aunque en este último año, en una proporción menor a la de los dos primeros (ver Tabla 2).

Tabla 2. Asignación de los ingresos excedentes de acuerdo con los Artículos 19 y 93 de la LFPRH (millones de pesos)

Concepto	2017	2018	2019	2020	2021	2022
I. Ingresos excedentes brutos	149,508.4	164,854.3	-205,339.1	-399,468.8	50,498.1	132,375.1
II. Compensaciones faltantes en otros rubros de ingresos	10,502.7	47,651.3	1,159.5	198,622.8	40,635.4	90,505.5
III. Compensaciones de gasto	27,563.6	83,384.6	0.0	0.0	40,635.4	89,921.9
A. Atención de desastres naturales	4,000.0	8,824.9			0.0	44,770.8
B. Mayor gasto no programable		43,419.2			0.0	0.0
C. Incremento en costo de combustibles de CFE	23,563.6	31,140.5			40,635.4	45,151.1
IV. Diferencia	111,442.1	33,818.4	-206,498.6	-598,091.6	9,862.7	-48,052.3
V. Disponibles para distribuir (IV, si IV > 0)			0.0	0.0		0.0
FEIP (65%)	60,798.5	21,982.0			6,410.8	
FEIEF (25%)	23,384.1	8,454.6			2,465.7	
FIES (10%)	9,353.6	3,381.8			986.3	
FMP (100% del art. 93)	17905.9	0			0	

Fuente: elaboración propia con datos de Cuenta Pública (2017-2022).

Algunas características relevantes del FEIP y del FEIEF

Los ingresos excedentes son una de las fuentes de ingresos de los fondos de estabilización; sin embargo, no son las únicas. A continuación, se analizan brevemente algunas características de los fondos de estabilización y la evolución reciente de sus recursos.

El Fondo de estabilización de los ingresos presupuestarios (FEIP)

81

Los fondos de estabilización se refieren a mecanismos que permiten a los países hacer frente a caídas repentinas en los ingresos públicos, tales como una caída en el precio del petróleo u otras materias primas, o menores ingresos

tributarios. Los fondos operan como ahorros que pueden reducir las vulnerabilidades que ocasiona la fluctuación del mercado, y ayudan a evitar alzas repentinas de impuestos o recortes en el gasto (Moreno 2004).

El FEIP surge en 2001 con la SHCP como fideicomitente y NAFIN como fiduciario, y tenía el propósito de reducir las afectaciones en las finanzas públicas de variaciones negativas en los ingresos públicos, ocasionadas por cambios abruptos en los precios internacionales del petróleo (ASF 2020a). Posteriormente, en agosto de 2014 se reformó la LFPRH para autorizar erogaciones adicionales a las aprobadas en el PEF con cargo a los ingresos excedentes, como se mencionó en la sección anterior; más tarde, en octubre de 2014, el Fondo de Estabilización de los Ingresos Petroleros cambió su denominación a Fondo de Estabilización de los Ingresos Presupuestarios (FEIP).

Además de los ingresos excedentes remanentes que resulten de la LIF, conforme a lo establecido en el artículo 19 mencionado en la sección anterior, una fuente adicional de recursos del FEIP son las transferencias que recibe del FMP. El Artículo 87 de la LFPRH establece que las transferencias del FMP al FEIP serán hasta por el monto que resulte de multiplicar los ingresos petroleros aprobados en la LIF por un factor de 0.022. Esta es una fuente importante, pues, al menos de forma anual, establece un monto para el fortalecimiento de recursos del fondo.

Adicionalmente, el FEIP puede obtener recursos de los remanentes de operación de Banco de México (ROBM). El Artículo 19 Bis de la LFPRH establece que el Ejecutivo Federal, por conducto de la SHCP, deberá destinar al menos 70% los ingresos del ROBM a la amortización de la deuda pública del Gobierno Federal, a la reducción del déficit presupuestario o una combinación de ambos, y el monto restante a fortalecer el FEIP o al incremento de activos que fortalezcan la posición financiera del Gobierno Federal.

Una fuente adicional de recursos son las coberturas para administración de riesgos y los rendimientos financieros que obtiene el fondo por la inversión de sus recursos (CIEP, 2023).

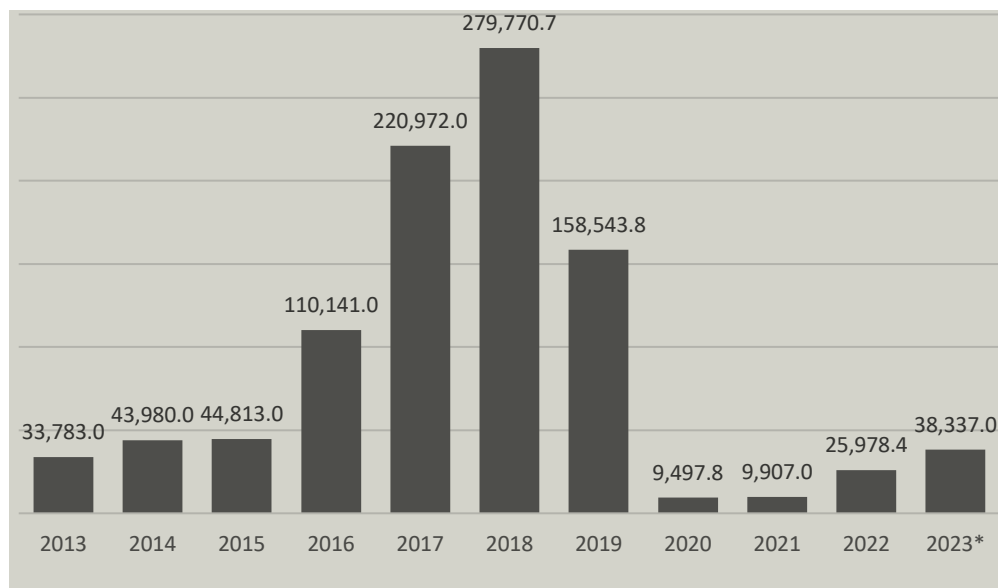
Los años con mayores ingresos del FEIP fueron de 2015 a 2017, producto de ingresos por la administración de riesgos y por el ROBM observado en 2016 y 2017 (CIEP, 2023). De esta forma, se tiene que, para 2018, el saldo del fondo era de 279 mil 770.7 mdp (ver Tabla 2).

Posteriormente, en 2019, la economía mexicana se desaceleró, el crecimiento de la economía en ese año fue de sólo 0.1%; y un año más tarde, en 2020, la crisis económica generada por la pandemia de COVID-19 redujo los ingresos públicos, por lo que el gobierno federal utilizó la mayor parte de los recursos del fondo.

De acuerdo con la Auditoría Superior de la Federación (ASF, 2020b), en 2019 el FEIP tuvo ingresos por 35 mil 246.8 mdp, y redujo su saldo un 56% respecto de 2018. Lo anterior fue producto de disposiciones por parte del go-

bierno federal por 156 mil 473.7 mdp, de los cuales, 125 mil mdp se utilizaron para compensar la reducción de ingresos y 25 mil 456 mdp para la contratación de coberturas petroleras (además de un reintegro a la TESOFE por un saldo a favor de 6 mil 017 mdp). El resto de los recursos se utilizó en 2020, año en el cual el saldo del fondo fue de 9 mil 498 mdp. La desaceleración de la economía en 2019 y la crisis por el COVID-19 redujeron el saldo del fondo en 96.6%.

Figura 2. Saldo del FEIP (millones de pesos)



*Al primer semestre.

Fuente: elaboración propia con datos de SHCP.

En 2021 el fondo no recibió ingresos por excedentes, y en 2022 lo hizo por 6 mil 411 mdp. Al cierre de 2022, el fondo reportó ingresos por 16 mil 169 mdp, erogaciones por 500 mil pesos y un saldo de 25 mil 978.4 mdp, de los cuales, 14 mil 571 mdp correspondieron a sus reservas.

Al primer semestre de 2023, el saldo del FEIP se ubicó en poco más de 38 mil mdp, lo cual resulta claramente insuficiente tanto para enfrentar una desaceleración económica como una crisis del tipo de la ocurrida en 2019 y 2020, cuando cada año se utilizaron más de 100 mil mdp del fondo, por lo que es necesario acelerar la reconstitución de sus recursos.

El Fondo de estabilización de los ingresos de las entidades federativas (FEIEF)

Como se mencionó con anterioridad, el FEIEF se creó con el propósito de estabilizar las finanzas públicas de las entidades federativas, como un mecanismo que permita compensar disminuciones en la RFP, de cual dependen los

principales fondos de participaciones federales (ASF, 2020c). En teoría, esta compensación opera cuando las participaciones federales son inferiores a lo aprobado en la LIF.

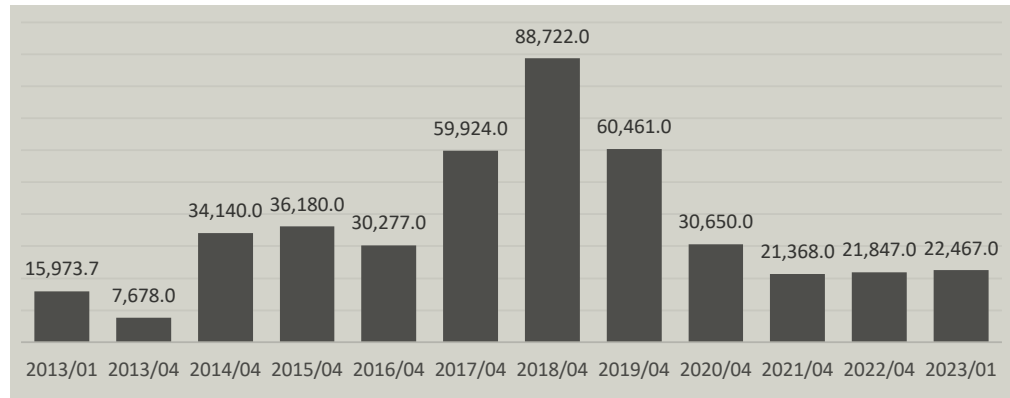
Las fuentes de recursos del FEIEF son: las transferencias del FMP (por el monto que resulta de multiplicar los ingresos petroleros aprobados en la LIF por un factor de 0.0064 –art. 87, fracción II de la LFPRH–); 25.0% de los remanentes de los ingresos excedentes de la LIF (art. 19, fracción IV de la LFPRH, revisado en la sección anterior); los provenientes de instrumentos de coberturas financieras; los rendimientos financieros obtenidos por la inversión de los recursos del propio Fondo, los reintegros a favor del mismo y los que se determinen en la LIF y el PEF (CIEP, 2023b).

Ante la crisis financiera de 2008-2009, se observó una caída de 6.0% en la RFP y, por consiguiente, en los recursos que los estados recibirían por transferencias federales, por lo que fue posible utilizar el FEIEF. Este fondo aportó en esa ocasión 25 mil 404.0 mdp (HR Ratings 2022). No obstante, ese mismo año se aprobó un mecanismo de potenciación a través del cual se emitieron bonos del FEIEF por 40 mil mdp, es decir, los recursos del fondo se complementaron a través de la emisión de deuda. De las erogaciones por 31 mil 996 mdp en 2010 y 2011, cerca de 19 mil 850 mdp se destinaron al pago de dicho mecanismo de potenciación. Posteriormente, en 2012, nuevamente la RFP fue inferior a la esperada (-0.5%) y el FEIEF aportó recursos por 12 mil 463 mdp (HR Ratings 2022).

Más recientemente, en 2019 la recaudación federal fue inferior a la aprobada en la LIF (-2.8%). En ese año, el saldo del FEIEF era 88 mil 720 mdp, y aportó 38 mil 904 mdp a las entidades federativas. Al siguiente año, en 2020, la crisis sanitaria y económica ocasionaron que la RFP fuera menor a la estimada en la LIF (-8.8%) y la aportación del fondo fue de 35 mil 356 mdp. Sin embargo, en 2020 los recursos del FEIEF fueron insuficientes para compensar las menores participaciones federales y se recurrió nuevamente a la emisión de deuda o potenciación del fondo, esta vez por 80 mil mdp a través de un fideicomiso privado (HR Ratings 2022). Para 2021 y 2022, parte de los egresos del FEIEF (por 18,698 mdp) se destinaron al pago de las obligaciones financieras generadas por la emisión de deuda (CIEP, 2023b).

Cabe señalar que, a junio de 2023, las participaciones federales estuvieron 6% por debajo de lo que se tenía planeado en la LIF, y la Bolsa Mexicana de Valores (BMV) indicó que el 27 de julio de 2023, el FEIEF nuevamente recurrió al mecanismo de potenciación, esta ocasión, por 50 mil mdp (BMV, 2023).

Figura 3. Saldo del FEIEF (millones de pesos)

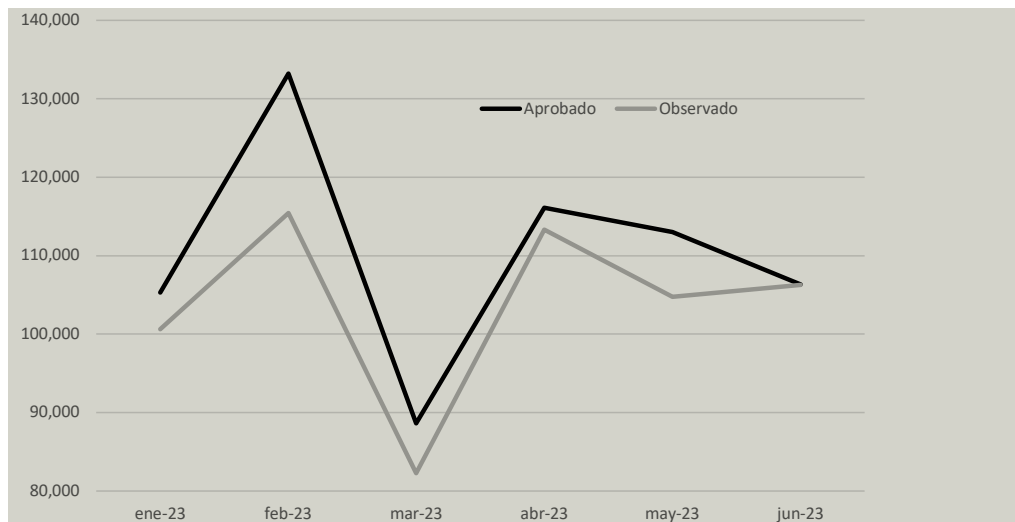


Fuente: elaboración propia con datos de SHCP.

Al primer semestre de 2023, la diferencia entre las participaciones aprobadas y las efectivamente entregadas a las entidades federativas es de 39 mil 930 mdp, y el saldo del FEIEF era de 22 mil 942.1 mdp, lo cual resulta claramente insuficiente para compensar las menores participaciones federales.

La evolución del FEIEF a lo largo de los años permite observar que, en varias ocasiones, no ha sido suficiente para enfrentar reducciones en la RFP, y que la velocidad a la que se trata de reintegrar sus recursos no es la suficiente. Ante ello, se ha decidido recurrir a mecanismos de emisión de deuda, la cual no es posible rastrear en los informes trimestrales de la SHCP, por lo que es necesario recurrir a informes del mercado bursátil. Aunque dicho mecanismo de potenciación ha permitido a las entidades contar con los recursos que inicialmente fueron aprobados en la LIF, se desvirtúa la forma en que debería operar el fondo de estabilización, pues deja de ser un fondo de ahorro para convertirse en una nueva forma de emitir deuda a través de fideicomisos privados.

Figura 4. Participaciones federales aprobadas vs observadas, enero-junio de 2023 (millones de pesos)



Fuente: elaboración propia con datos del SHCP y DOF.

Consideraciones finales

Resulta necesario revisar la forma en que se alimenta los fondos a fin de que puedan hacer frente a situaciones que pongan en riesgo la estabilidad de las finanzas públicas. México ha generado ingresos excedentes por 1.1% del PIB, en promedio, de 2017 a 2022. Sin embargo, esos ingresos excedentes no le han permitido fortalecer sus principales fondos de estabilización (FEIP y FEIEF), pues la mayor parte de dichos ingresos tiene un destino específico, o bien son canalizados a las propias entidades que los generaron; además, ha sido poco frecuente que existan remanentes que permitan reconstituir los fondos, pues el orden de prelación atiende primero a faltantes de ingresos en otros rubros –desastres naturales, gastos adicionales por combustibles para la generación de electricidad, entre otros.

El fortalecimiento de los fondos de estabilización no puede depender de la existencia de recursos remanentes, por lo que se requiere elevar los factores contenidos en la LFPRH que permiten canalizar recursos fiscales anualmente a los fondos de estabilización, es decir, 0.022 para el caso del FEIP y 0.0064 para el FEIEF. Estos factores son muy pequeños y no posibilitan generar el ahorro público necesario para enfrentar caídas repentinas en los ingresos federales y en la recaudación federal participable. Además, dichos factores son la única fuente de recursos relativamente estable para ambos fondos, pues el resto de ellas, como rendimientos, coberturas y el remanente de operación del Banco de México, sólo canalizan recursos a los fondos de forma eventual.

La lentitud en la reconstitución de los fondos ha llevado a que, desde 2009, el FEIEF recurra a mecanismos de potenciación o emisión de deuda para reunir los recursos que requiere para compensar las menores participaciones federales entregadas a las entidades, recursos que en teoría deberían estar constituidos por ahorro público de diferentes ejercicios fiscales.

Esta emisión de deuda se llevó a cabo también en 2022 y recientemente en julio de 2023; sin embargo, hace falta transparentarlas, pues dichas emisiones se han llevado a cabo a través de mecanismos privados que dificultan darles seguimiento a través de los informes de la SHCP al Congreso.

Bibliografía

- ASF (2020a). “FEIEF. Cuenta pública 2019.” https://www.asf.gob.mx/Trans/Informes/IR2019c/Documentos/Auditorias/MR-FEIEF_a.pdf
- (2020b). “FEIP. Auditoría de Cumplimiento: 2019-0-06100-19-0027-2020.” https://www.asf.gob.mx/Trans/Informes/IR2019b/Documentos/Auditorias/2019_0027_a.pdf.
- (2020). “Fondo de Estabilización de los Ingresos de las Entidades Federativas (FEIEF). Cuenta Pública 2019.” https://www.asf.gob.mx/Trans/Informes/IR2019c/Documentos/Auditorias/MR-FEIEF_a.pdf

- BMV (2023). Evento Relevante de Calificadoras, 27/07/2023. https://www.bmv.com.mx/docs-pub/eventoca/eventoca_1299339_1.pdf
- CIEP (2023). Los Fondos de Estabilización en México (II): FEIEF sin recursos para enfrentar nuevas crisis. <https://ciep.mx/J8iz>
- (2023b). Los Fondos de Estabilización en México: Evolución de los recursos del FEIP. <https://ciep.mx/rmAj>
- HR Ratings (2022). "FEIEF: mecanismo de compensación de los ingresos de las entidades federativas en México." https://www.bmv.com.mx/docs-pub/eventoca/eventoca_1216303_2.pdf
- Ley federal de presupuesto y responsabilidad hacendaria* (LFPRH). <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LFPRH.pdf>
- Ley de Ingresos de la Federación* (2022). https://www.finanzaspublicas.hacienda.gob.mx/work/models/Finanzas_Publicas/docs/paquete_economico/lif/lif_2022.pdf
- Moreno, Rocío (2004). *La Importancia del Fondo de Estabilización de Los Ingresos Petroleros*. México: Fundar Centro de Análisis e Investigación.
- Rosales, M. (2017). *Origen y destino de los ingresos excedentes del sector público federal*. IBD, Senado de la República. <http://bibliodigitalibd.senado.gob.mx/handle/123456789/3394>
- SHCP (2023). *Informe Trimestral*. https://www.finanzaspublicas.hacienda.gob.mx/work/models/Finanzas_Publicas/docs/congreso/infotrim/2023/iit/04afp/itanfpdc_202302.pdf