

Centro de Estudios de las Finanzas Públicas



Nota Informativa

Los Subsidios y Transferencias en el Presupuesto de Egresos de la Federación.

Presentación

Esta nota desarrolla los conceptos de los Subsidios y Transferencias, en cuanto capítulo de gasto público, y expone el cambio que ocurrió en su registro dentro del Presupuesto de Egresos de la Federación a partir del año 2004. Además, busca explicar brevemente el contexto en el que surge la necesidad de destinar recursos públicos a la entrega de subvenciones.

El contenido de la nota se complementa con la descripción del fundamento jurídico que argumenta su existencia, la forma en que se lleva a cabo su contabilidad como capítulo del gasto público y la normatividad que rige su distribución, e igualmente su importancia dentro del gasto público total.

1. Origen y contexto de la entrega de Subsidios y Transferencias

Los subsidios y transferencias aparecen como un instrumento de política con dos propósitos: uno, contribuir a corregir las fallas y los desequilibrios de los mercados; y dos, apoyar la redistribución del ingreso. Por ejemplo, con estos medios se fortalece el poder adquisitivo de ciertos grupos sociales, se abate el precio de bienes y servicios, o se fomenta la producción de otros, favoreciendo estructuras

de costos menores. Pero además, los gobiernos han encontrado en ellos un medio valioso para orientar sus políticas públicas, soportando actividades o grupos sociales que contribuyen a la operación de determinadas estrategias y programas gubernamentales.

En las sociedades actuales los subsidios y transferencias han cobrado una mayor relevancia, en la medida que la creciente complejidad de la organización social está dando lugar a igualmente mayores demandas por parte de las sociedades a sus gobiernos. Algunas de estas son derivadas de problemas persistentes no resueltos y otras cobran fuerza a partir de la renovada forma en que los ciudadanos empiezan a exigir sus derechos.

De tal suerte que a las de por sí amplias y diversas funciones de gobierno es preciso incorporar nuevas y fortalecer las existentes. En este contexto, los gobiernos requieren también, cada vez en mayor medida, de la participación social y apoyo de sus ciudadanos, de las organizaciones de la sociedad civil, así como de los diferentes niveles de gobierno y de empresas públicas o mixtas, para cumplir más cabalmente con sus funciones. Esta necesidad se acentúa en modelos de organización política que suponen un Estado de tamaño reducido.

En el caso particular de México, donde se ha adoptado decididamente este modelo, el Estado transfiere recursos a aquéllos que contribuyen al cumplimiento de las funciones públicas: sociedad civil y entes de carácter privado y público, con el objetivo de conjuntar recursos para extender la prestación de los servicios públicos. Los recursos transferidos para este fin constituyen una parte importante del gasto público federal.

La política del Estado Mexicano ha privilegiado el fomento tanto de la participación social, como de los procesos de descentralización, empleando a los Subsidios y Transferencias como uno de sus principales instrumentos para operar ambas.

2. Concepto

De conformidad con los documentos oficiales de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, se define como **Subsidios** a las *“asignaciones de recursos federales que se otorgan a los diferentes sectores de la sociedad, a través de las dependencias y entidades, con el fin de fomentar el desarrollo de actividades prioritarias de interés general como son, entre otras: proporcionar a los consumidores los bienes y servicios básicos a precios y tarifas por debajo de los de mercado o de los costos de producción, o en forma gratuita; promover la producción, la inversión, la innovación tecnológica o el uso de nueva maquinaria, compensando costos de producción, de distribución u otros costos; así como para apoyar fideicomisos privados y estatales con estos fines”*¹.

Por su parte, el concepto de las **Transferencias** (para programas de apoyo), se establece como *“asignaciones previstas en el presupuesto de las dependencias,*

*destinadas a las entidades apoyadas bajo su coordinación sectorial, así como a los órganos administrativos desconcentrados jerárquicamente subordinados a las dependencias, para sufragar los gastos de operación y de capital, tales como: remuneraciones al personal; construcción y/o conservación de obras; adquisición de todo tipo de bienes; contratación de servicios, así como las transferencias para cubrir el déficit de operación y los gastos de administración asociados al otorgamiento de subsidios, con la finalidad de mantener los niveles de los bienes y servicios que prestan de acuerdo con las actividades que tienen encomendadas por ley. Incluye las transferencias para el apoyo de programas de las entidades vinculados con operaciones de inversión financiera o para el pago de intereses, comisiones y gastos, derivados de créditos contratados en moneda nacional o extranjera, y para la amortización de pasivos”*².

Los **subsidios** se clasifican en subsidios para apoyar las funciones económicas (consumo, producción, distribución, inversión, ahorro), y las funciones sociales (educación, vivienda), así como para el apoyo a entidades federativas y municipios.

Las **transferencias** a su vez se clasifican según su vinculación a programas sociales y a los capítulos de gasto, conforme a la clasificación económica del PEF, es decir transferencias propias de gasto corriente y de gasto de capital.

3. Fundamento jurídico para su asignación presupuestal

El fundamento jurídico que soporta la inclusión de los subsidios y transferencias como un capítulo de gasto, dentro del Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF), se encuentra en el Artículo 28 constitucional. En este se

¹ Subsecretaría de Egresos, SHCP, Clasificador por Objeto del Gasto para la Administración Pública Federal. Diario Oficial de la Federación, octubre 13 de 2000, modificaciones y adiciones hasta noviembre 1 de 2004. Pág. 52.

² Ibidem.

establece que corresponde al Estado el manejo de las áreas estratégicas para el desarrollo nacional y el de actividades prioritarias, de interés general. En este marco se establece el empleo de los subsidios como un instrumento para el cumplimiento de estas funciones señalando que “...se podrán otorgar subsidios a actividades prioritarias, cuando [éstos] sean generales, de carácter temporal y no afecten substancialmente las finanzas de la Nación”³.

Por tanto, los subsidios podrán ser incorporados como materia de gasto público para dar cumplimiento a este ordenamiento de la Constitución, a reserva de respetar estos requisitos para su otorgamiento: generalidad y sostenibilidad financiera, cumpliendo además los criterios de: objetividad, equidad, transparencia, publicidad, selectividad y temporalidad.

A partir de lo anterior la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, en su artículo 10 establece que *las dependencias y entidades podrán otorgar subsidios o donativos, los cuales mantienen su naturaleza jurídica de recursos públicos federales para efectos de su fiscalización y transparencia*⁴.

4. Normatividad y contabilidad

La normatividad y formas de registro contable de los subsidios y transferencias están dadas por los artículos 1 (definiciones), 10, 52, 54, 59, 74 a 77, 79 y 80 (quienes pueden otorgarlos, su registro; condiciones de otorgamiento; requisitos; entero, modificaciones, adecuaciones, y reintegración; cancelación), 85 (subsidios y transferencias a entidades federativas) de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria. Así como por los artículos 2, 17, 23, 30, 56, 61,

73, 85, 93, 98, 104, 122, 170-175, 177, 196, 214, 216-218 y 269, del Reglamento correspondiente a la misma Ley, donde se hace operativa la normatividad en las materias de: quienes pueden otorgarlos, cómo se realiza su registro; contabilidad; sus condiciones de otorgamiento; requisitos; entero, modificaciones, adecuaciones, ministraciones, calendarización, reintegración; cancelación, etcétera.

De conformidad con el *Clasificador por Objeto del Gasto para la Administración Pública Federal* corresponde a los Subsidios y Transferencias el Capítulo de gasto 4000, para su contabilidad y asiento; y dentro de éste, los conceptos de gasto propios de los **Subsidios** son los 4100 y los 4200, con sus respectivas partidas. En tanto que a las **Transferencias** corresponde el concepto 4300 y sus partidas.

Es oportuno mencionar que la contabilidad del gasto en subsidios y transferencias también se encuentra regulada por el Capítulo IX del Manual de Normas Presupuestarias para la Administración Pública Federal⁵, que comprende los artículos 102 a 105, inclusive.

5. Cambios en el registro y presentación de los Subsidios y Transferencias

Desde el año de 2004 la contabilidad gubernamental en materia de gasto ha dado un tratamiento diferente a la presentación de los subsidios y las transferencias. En esta nueva forma el capítulo de Subsidios y Transferencias no aparece ya en el Análisis Funcional Económico, en su forma desplegada para los diferentes ramos presupuestarios; por lo que para conocer sus montos debe recurrirse a la presentación del Resumen Económico por Destino del Gasto.

³ Párrafo final del Artículo 28 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

⁴ Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, Diario Oficial de la Federación, marzo 30 de 2006.

⁵ Manual de Normas Presupuestarias para la Administración Pública Federal, Diario Oficial de la Federación, diciembre 31 de 2004. Pp. 66-69.

También es pertinente señalar que, a partir de 2001, las partidas de *ayudas* dejaron de formar parte del Capítulo 4000 Subsidios y Transferencias; desde ese año se incluyen en el capítulo 7000 Inversión financiera, pensiones económicas, ayudas, otras erogaciones y pensiones, jubilaciones y otras.

6. Importancia de los Subsidios y Transferencias dentro del PEF

El monto consolidado de subsidios y transferencias, sumadas las de naturaleza corriente y las de capital en 2005 y 2006 representaron el 17% por ciento del gasto total programable devengado del sector presupuestario.

Es importante mencionar que además desde el año 2001, con la nueva forma de clasificación y registro, el monto por subsidios y transferencias se redujo considerablemente como parte del gasto total. Ya que bajo la anterior forma de clasificación y registro, un monto importante de recursos correspondientes, principalmente, a servicios personales, ayudas, jubilaciones y otros gastos; se consideraban dentro de los subsidios y las transferencias. En el siguiente cuadro se advierte la diferencia entre los montos resultantes con la anterior y la actual contabilidad.

ESTRUCTURA DEL GASTO PROGRAMABLE PRESUPUESTARIO DEVENGADO, 2001 Y 2006
(Millones de Pesos y Porcentajes)

Clasificación Económica 2001			Clasificación Económica 2006		
Concepto	Monto	Participación	Concepto	Monto	Participación
GASTO PROGRAMABLE TOTAL	937,213.9	100.0	GASTO PROGRAMABLE TOTAL	1,406,939.1	100.0
Gasto Corriente	778,193.6	83.0	Gasto Corriente	1,194,534.3	84.9
Servicios Personales	229,971.7	24.5	Servicios Personales	585,871.8	41.6
Materiales y Suministros	88,350.4	9.4	Pensiones	183,147.4	13.0
Servicios Generales	50,903.0	5.4	Materiales y Suministros	73,738.5	5.2
Subsidios y transferencias	318,086.1	33.9	Servicios Generales	70,622.1	5.0
Otras erogaciones	90,882.4	9.7	Subsidios y transferencias	178,893.8	12.7
			Pagos relativos a PIDIREGAS	52,031.7	3.7
			Otros gastos	50,229.0	3.6
Gasto de Capital	159,020.3	17.0	Gasto de Capital	212,404.8	15.1
Inversión Física	144,548.4	15.4	Inversión Física	210,672.3	15.0
Gasto Directo	72,366.7	7.7	Obras Públicas	70,381.1	5.0
Subsidios y transferencias	72,181.7	7.7	Bienes Muebles e Inmuebles	6,499.9	0.5
Inversión financiera	9,021.1	1.0	Subsidios y transferencias	60,823.1	4.3
Otros Subsidios y transferencias de capital	4,791.7	0.5	PIDIREGAS	39,440.6	2.8
Erogaciones Recuperables	659.1	0.1	Mantenimiento	11,347.3	0.8
			Otros	22,180.3	1.6
			Otros de Capital	1,732.5	0.1
			Subsidios y transferencias	432.3	n.s.
			Otros	1,300.2	0.1
TOTAL SUBSIDIOS Y TRANSFERENCIAS	395,059.50	42.2	TOTAL SUBSIDIOS Y TRANSFERENCIAS	240,149.20	17.0

n. s. No significativo

FUENTE: Elaborado por el Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de la H. Cámara de Diputados, con datos de Presidencia de la República, Anexo 6° Informe de Gobierno, 1 de septiembre de 2006. México. Pp. 290-291

H. Cámara de Diputados

Centro de Estudios de las Finanzas Públicas

Av. Congreso de la Unión, No. 66, Edificio "D" Primer Nivel
Col. El Parque, Del. V. Carranza, C. P. 15969. México, D. F.