



Centro de Estudios de las Finanzas Públicas

Recursos Federales en las Finanzas Públicas de las Entidades Federativas

CEFP / 112 / 2009

CEFP

Palacio Legislativo de San Lázaro, noviembre de 2009

| | |
|--|----|
| Presentación | 4 |
| 1. El problema estructural de las finanzas públicas locales..... | 5 |
| 2. Composición de los recursos de las entidades federativas | 9 |
| 2.1 Las cargas ineludibles estatales | 15 |
| 2.2 Las fuentes de ingresos..... | 17 |
| 3. Los ingresos excedentes en las entidades federativas | 21 |
| 3.1 Normatividad para la conformación y asignación de los excedentes | 21 |
| 3.2 El efecto desplazamiento..... | 26 |
| 4. Comentarios finales | 28 |
| Fuentes de Información | 29 |

Presentación

El Centro de Estudios de las Finanzas Públicas (CEFP) ha elaborado el presente documento titulado “Recursos Federales en las Finanzas Públicas de las Entidades Federativas” con el objetivo de ofrecer a los miembros de la Cámara de Diputados un estudio sobre la composición de los ingresos y gastos de las entidades federativas, así como un énfasis en el análisis del llamado “problema de dependencia de las entidades de los recursos de procedencia federal”.

Con este estudio, el CEFP en su calidad de órgano técnico de consulta y asesoría de la Cámara de Diputados busca atender la creciente demanda que existe por parte de los diputados y cuerpo técnico de estudios sobre las finanzas públicas locales y su relación y problemática con el estado que guarda el sistema federal mexicano.

El estudio está dividido en tres capítulos. En el primero de ellos, se aborda la composición de los ingresos, gastos de las haciendas locales y el estudio del problema de la dependencia. En el segundo, se exploran las implicaciones de la petrolización de las finanzas públicas federales y su efecto en las entidades federativas. En el tercero se analiza la distribución de los ingresos petroleros excedentes y el efecto desplazamiento. Finalmente se concluye con un apartado de comentarios finales.

1. El problema estructural de las finanzas públicas locales

En la década de 1960-1969 se acuñó y utilizó con frecuencia en el análisis económico, el concepto de la “enfermedad holandesa”, que se refiere al fenómeno que ocasiona cualquier hecho económico que incrementa los flujos de divisas (inversión extranjera) en algún país cuando se descubren recursos naturales, ocasionando con esto, efectos no deseables en el desarrollo de otros sectores económicos. Específicamente, el término deviene del descubrimiento de yacimientos de gas en el Mar del Norte, lo que derivó en un fuerte incremento en los flujos de inversión extranjera en Holanda y la consecuente apreciación de su tipo de cambio. El incremento en los flujos de inversión terminó por afectar la exportación de bienes y generó un escenario pernicioso en la competitividad de las mercancías del país. Esto evidencia que en el concepto de “enfermedad holandesa” se encuentra la idea subyacente de que hay bienes económicos que pueden generar males económicos. El descubrimiento de un bien, aparentemente un hecho benévolo, ante una deficiente planeación y administración, puede crear problemas extensivos y genéricos en el sector externo de una economía.

En la economía mexicana se encuentran similitudes con la “enfermedad holandesa” cuando se analizan los efectos que se generaron ante el descubrimiento del petróleo. A pesar de que la explotación del recurso en México se remonta a los primeros años del siglo pasado, el auge de la actividad petrolera se ubica a partir de 1977 cuando las reservas y la explotación del recurso se incrementaron significativamente. El sector petrolero empujó a la economía nacional a un proceso de expansión, observándose tasas de crecimiento impresionantes entre 1978 y 1981 (8.6 por ciento en promedio para la economía en su conjunto).

No obstante, estas tasas tan elevadas no mostraban el hecho de que el crecimiento económico nacional se desarrollaba con marcadas desigualdades sectoriales, lo que acarrearía importantes consecuencias sociales y económicas en el futuro del país. Por ejemplo, *“durante el auge petrolero de los años 1977-81, la participación del sector en el PIB pasó de 3.9 por ciento a 6.4 por ciento, alcanzando el 13.1 por ciento en 1983, en tanto que la industria y la agricultura comenzaba a*

retroceder. Entre 1977 y 1981, la participación de la industria manufacturera pasó de 23.1 a 22.9 por ciento y la agricultura de 10.1 a 8.7 por ciento.

Las consecuencias del auge petrolero pueden parecer poco importantes respecto al aumento observado en el PIB para el periodo de referencia, pero al tener una visión más amplia se aprecian consecuencias relevantes. Entre 1975 y 1983, destacan los siguientes hechos:

- 1) Los ingresos fiscales petroleros pasaron de 6.8 a 36.3 por ciento del total de los ingresos del gobierno federal;
- 2) 6.1 a 12.1 por ciento de la inversión total en la economía;
- 3) 13.9 a 28.6 por ciento de la inversión pública total;
- 4) 4.8 a 77.6 por ciento de las exportaciones de mercancías y
- 5) 6.7 a 56.6 por ciento de la cuenta corriente¹

A pesar del crecimiento excepcional de la actividad petrolera, los flujos de inversión extranjera no fluyeron al sector en razón de las restricciones a la inversión privada que prevalecían en ese momento. Ciertamente, los hallazgos de yacimientos petroleros generaron un desarrollo desigual entre los sectores integrantes de la economía pero el problema se concentró en las finanzas públicas.

Un rasgo deseable en las características de las finanzas públicas de un país, es concentrar la recepción de sus ingresos en fuentes tributarias estables y regulares, teniendo como opción el uso excepcional y selectivo de fuentes no regulares como puede ser la contratación de deuda o la venta de activos nacionales. En México, al presentarse el auge petrolero, resultó atractivo fincar la fortaleza de la hacienda federal en la tributación del sector más dinámico, por lo que se obtuvieron ingresos públicos importantes. Esta coyuntura excepcional, al paso de las décadas, se convirtió en el principal problema estructural de las finanzas públicas mexicanas. Durante años, la asunción de la carga política por la estrategia de consolidación de la hacienda federal sobre nuevos impuestos regulares o la expansión de la base gravable de los existentes, fue postergada y la política fiscal

¹ De la Vega Navarro. La Evolución del Componente Petrolero en el Desarrollo y la Transición de México, Pág. 112 y 113. México DF

siempre se decantó por gravar la actividad petrolera, aún con la consciencia de que se creaba un problema de dependencia de un recursos finito, cuyo limite de agotamiento rebasaba el ámbito de toma decisiones de los responsables de la política mexicana en ese momento.

Así, aunque la enfermedad holandesa se identifica como un problema de pérdida de competitividad del sector exportador, en el caso de México, lo que generó el auge de la explotación del activo petrolero, fue un problema estructural en las finanzas públicas. En el año 2009, el grado de dependencia de los ingresos presupuestarios de los ingresos petroleros del Gobierno Federal, era del 31 por ciento, manteniéndose en la última década en 33.7 por ciento en promedio, con picos por arriba de éste entre 2004 a 2008; periodo que coincide con los años en que el precio se mantuvo en sus máximos históricos, lo que es un elemento que indica que el problema de la dependencia tiende a agravarse en las bonanzas petroleras. En efecto, a mayor entrada de flujos tributarios del petróleo, el gobierno mexicano les da un tratamiento de fuente regular de recursos públicos en los presupuestos públicos de la nación, desplazando el momento para sustituir este tipo de ingresos por ingresos tributarios.

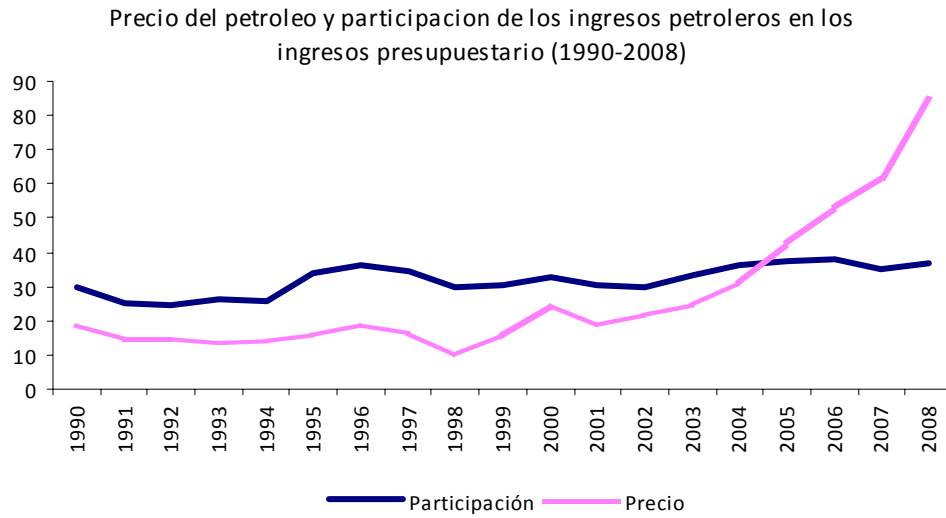
Cuadro 1

Participación porcentual de los Ingresos petroleros y no petroleros en los ingresos presupuestarios (1990-2008)

| Año | Ingresos petroleros | Ingresos no petroleros |
|------|---------------------|------------------------|
| 1990 | 29.7 | 70.3 |
| 1991 | 25.2 | 74.8 |
| 1992 | 24.7 | 75.3 |
| 1993 | 26.3 | 73.7 |
| 1994 | 25.8 | 74.2 |
| 1995 | 33.6 | 66.4 |
| 1996 | 36.1 | 63.9 |
| 1997 | 34.4 | 65.6 |
| 1998 | 29.9 | 70.1 |
| 1999 | 30.1 | 69.9 |
| 2000 | 32.8 | 67.2 |
| 2001 | 30.6 | 69.4 |
| 2002 | 29.6 | 70.4 |
| 2003 | 33.4 | 66.6 |
| 2004 | 36.2 | 63.8 |
| 2005 | 37.2 | 62.8 |
| 2006 | 37.9 | 62.1 |
| 2007 | 35.3 | 64.7 |
| 2008 | 36.7 | 63.3 |

Fuente: Elaborado por el Centro de Estudios de las Finanzas Públicas, con información de SHCP

Tabla 1



Fuente: Elaborado por el Centro de Estudios de las Finanzas Públicas con información de la SHCP.

El problema de la petrolización de las finanzas públicas, no se limita a las finanzas públicas federales. La baja recaudación en las entidades federativas es el complemento que agrava el problema, pues la dependencia sólo puede entenderse por la baja capacidad recaudatoria de los estados y municipios como se puede observar en el siguiente cuadro.

Cuadro 2

**Proporción respecto al PIB de los impuestos Federales, Estatales y Municipales 2000-2007
(millones de pesos y porcentajes)**

| Año | Impuestos Federales | | Impuestos Estatales | | Impuestos Municipales | |
|------|---------------------|-----------|---------------------|-----------|-----------------------|-----------|
| | Millones de pesos | % del PIB | Millones de pesos | % del PIB | Millones de pesos | % del PIB |
| 2000 | 581.7 | 11.7 | 9.0 | 0.18 | 8.0 | 0.16 |
| 2001 | 654.9 | 12.4 | 10.8 | 0.21 | 9.6 | 0.18 |
| 2002 | 728.3 | 12.7 | 12.7 | 0.22 | 11.7 | 0.2 |
| 2003 | 766.6 | 12.3 | 13.7 | 0.22 | 13.3 | 0.21 |
| 2004 | 770.1 | 11.1 | 15.0 | 0.21 | 15.5 | 0.22 |
| 2005 | 810.5 | 10.8 | 18.0 | 0.24 | 17.8 | 0.24 |
| 2006 | 890.1 | 10.8 | 21.6 | 0.26 | 21.1 | 0.26 |
| 2007 | 1,002.7 | 11.3 | 26.0 | 0.29 | 24.3 | 0.28 |

Fuente: Elaborado por el Centro de Estudios de las Finanzas Públicas, con datos de la SHCP e INEGI

Como se observa para 2007, la suma de los impuestos federales, estatales y municipales fue de 11.8 por ciento respecto al PIB, con una recaudación de tan sólo 0.29 por ciento por parte de las entidades federativas y de 0.28 por ciento por los municipios. Es destacable notar que las entidades

federativas tienen la misma capacidad recaudatoria que los municipios, lo cual es un elemento indicativo de la debilidad estructural de ambos órdenes de gobierno.

2. Composición de los recursos de las entidades federativas

Las haciendas de las entidades federativas de México tienen recursos monetarios derivados de tres fuentes: i) recursos propios, ii) recursos federales y iii) deuda y/o burzatilización.

i) Recursos propios. Categoría que considera los ingresos propios recaudados en el ámbito estatal, incluye: impuestos, derechos, productos y aprovechamientos. En esta categoría cabe hacer una aclaración: existen impuestos de carácter federal que son administrados por las haciendas estatales que aunque conforman parte de los ingresos de las haciendas locales, son recursos federales de origen. Este es el caso del Impuesto sobre Automóviles Nuevos (ISAN), Fondo de Compensación del ISAN y Tenencia.

ii) Recursos federales. Comprende las participaciones federales, las aportaciones, convenios de descentralización y reasignación. Esta categoría puede incluir, recursos derivados de los fondos regionales, programa de fiscalización (PROFIS) y otros fondos ordinarios y/o extraordinarios (como los recursos excedentarios del petróleo). Los principales componentes de los recursos federales son, las participaciones y aportaciones federales. Las primeras se definen como recursos que la federación está obligada a participar (disposición constitucional 73-XXIX-5º y por la Ley de Coordinación Fiscal (LCF)) por determinados gravámenes exclusivos de ella y por los convenios de coordinación celebrados con las entidades. Las aportaciones federales se definen como recursos que la federación transfiere a las haciendas de los estados, condicionando su gasto a la consecución y cumplimiento de los objetivos que establece la LCF.

iii) Deuda y/o burzatilización. Emisión de acciones (en el caso de las entidades se denominan Certificados de Participación Ordinaria o CPO) a través de un fideicomiso respaldado por ingresos futuros de un activo (participaciones de los estados, municipios y Distrito Federal en ingresos federales). Se registra como deuda.

En este sentido, los ingresos totales de las haciendas de las entidades federativas son la suma de las categorías arriba desglosadas.

Las finanzas públicas de las haciendas estatales tienen características distintivas en la composición de sus ingresos totales. En el cuadro 3, se presentan los valores nominales promedios para las entidades federativas que están sujetas a calificación por calificadoras privadas², aunque no se consideran todas las entidades, los valores son representativos de la situación de las finanzas públicas locales en México.

A partir de la información de los cuadros 3 y 4 se observa que los ingresos estatales representan alrededor del 7.3 por ciento en los años observados. En el 2008, último año del que se disponen datos, estos ingresos se ubican en 7.1 por ciento, mientras que los ingresos federales son del 92.9 por ciento; hecho que expone el principal problema de las haciendas estatales que es la alta representatividad de los recursos federales lo que representa un problema de dependencia³.

Algunos estudiosos del tema niegan tal hecho al argumentar que los recursos federales son a final de cuentas generados por la misma actividad estatal. Esta percepción es materia de discusión y requiere comentarlo en los siguientes términos técnicos:

1. México es una federación por ordenamiento constitucional, lo que implica supremacía al interior y un elemento orgánico en la configuración del país. El sistema federal es por definición aquel en el que las entidades federativas acuerdan mecanismos de coordinación política, económica, fiscal y por el cual se establece un gobierno federal. El esquema de organización federalista es aprobado por los poderes locales y, en este sentido, es producto de una suma de decisiones autónomas. Es decir, la composición de los ingresos de las haciendas estatales, es al menos en teoría, consecuencia de sus propias decisiones.

Al constituirse un pacto federal se requiere contar, como su nombre lo dice, con el gobierno federal y a su vez dotarlo de recursos para cumplir a cabalidad con sus responsabilidades.

² De acuerdo a la calificadora FitchMéxico son 29 estados; se excluye al Distrito Federal.

³ Las participaciones federales de acuerdo a la Constitución Política.

Por ejemplo, la política macroeconómica y distributiva del ingreso nacional, se encuentra dentro del campo de acción federal y fuera del ámbito decisorio de las entidades federativas. Para estos efectos, las entidades contribuyen con recursos para integrar las erogaciones federales. A su vez, el gobierno federal asume la responsabilidad de coordinar el sistema tributario. De esta manera, las entidades ceden ciertas potestades tributarias, recursos públicos que en algunos casos regresarán con medida e intencionalidad a las arcas locales, participando así en los ingresos federales, acordando los términos de distribución en un sistema de coordinación fiscal nacional. Sin embargo, al ceder a la federación la administración de los recursos recaudados, éstos se ubican fuera del ámbito de la administración local. El ente recaudador es el gobierno federal con los instrumentos económicos y legales a su alcance.

2. En un intento por resarcir a las entidades por su cesión tributaria, se crea en el presupuesto de egresos de la federación, el ramo 28 de participaciones federales, mecanismo que resarce en base a estimaciones derivadas de fórmulas. Sin embargo, si fuera posible conocer la procedencia geográfica exacta del monto recaudado, las participaciones regresarían una a una al lugar de procedencia (descontando erogaciones necesarias y exclusivas del gobierno federal) lo cual hasta la fecha es un objetivo deseable pero no factible en virtud del estado de desarrollo de la información tributaria nacional.

Ante el imperativo de resarcir y compensar a las entidades (ramo 33), surge la Ley de Coordinación Fiscal que tiene por objeto “coordinar el sistema fiscal de la federación con los de los Estados, Municipios y Distrito Federal, establecer la participación que corresponda a sus haciendas públicas en los ingresos federales; distribuir entre ellos las participaciones; fijar reglas de colaboración administrativa entre las diversas autoridades fiscales; constituir los organismos en materia de coordinación fiscal y dar las bases de su organización y funcionamiento”. Por tanto, son claramente distinguibles los ingresos federales consolidados a partir de participaciones de las haciendas estatales. Es decir, conceptualmente se identifica una naturaleza diferente entre los ingresos federales y

estatales. El rasgo distintivo de los ingresos federales es, que no aplica la capacidad de decisión unilateral de las haciendas estatales hasta que éstos entran en su esfera de administración. Es decir que aunque son en su origen producto de la actividad fiscal local, entran en un sistema de coordinación federal que impone condiciones de uso y distribución.

Los recursos regresan a las haciendas en montos distintos y con condiciones expresas en el marco legal (ramo 28 y 33, principalmente). Para el caso de las aportaciones, el Artículo 49 de la Ley de Coordinación Fiscal menciona que “las aportaciones federales serán administradas y ejercidas por los gobiernos de las Entidades Federativas y, en su caso los Municipios y Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal que las reciban, conforme a sus propias leyes. Por lo tanto deberán registrarse como ingresos propios que deberán destinarse específicamente a los fines establecidos en los artículos citados en el párrafo anterior”.

3. La federación puede fiscalizar los recursos de las aportaciones en forma directa. A su vez, los congresos locales pueden fiscalizar el ejercicio de las participaciones a través de los órganos de fiscalización locales. Es por esta razón, que el Artículo 79 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos menciona que se fiscalizará directamente los recursos federales que administren o ejerzan los estados, los municipios, el Distrito Federal y los órganos político administrativo de sus demarcaciones territoriales, con excepción de las participaciones federales.

Se puede concluir que: i) el marco legal que coordina el sistema fiscal mexicano, es teóricamente una resultante de las decisiones de las partes integrantes de la federación; producto de decisiones autónomas. ii) el marco legal distingue esferas de decisiones a las que deben supeditarse las entidades federativas; los recursos de procedencia federal (ramo 28 y 33) aunque finalmente se conciben como propios, proceden de un mecanismo de repartición preestablecido que no es modificable unilateralmente por entidad federativa alguna y que impide la disposición autónoma

de los recursos aun cuando su origen puede identificarse en la propia actividad estatal; iii) los montos que recibe la entidad por recursos federales pueden divergir de aquellos efectivamente generados por la actividad económica estatal en virtud de los sistemas de asignación que se establecen y, en este sentido, la entidad es dependiente de la estructura de repartición.

Por tanto, cuando se habla de dependencia de las haciendas locales de los recursos federales, se deberá entender como una sujeción a los términos del marco federal vigente; elemento que limita la posibilidad de modificaciones tanto en los montos y en el destino de los recursos asignados a través de la vía de la Ley de Coordinación Fiscal. Esto difiere de aquellos recursos recaudados directamente por la entidad federativa como son los impuestos locales, derechos y aprovechamientos. Derivado de esto, se distinguirá la naturaleza de los recursos federales y estatales en la composición de los ingresos totales de las haciendas como se aprecia en los siguientes cuadros.

Cuadro 3

Valores promedio de los estados calificados (2004-2008)
(Millones de pesos)

| Concepto | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 |
|---|----------|----------|----------|----------|----------|
| Ingresos Totales | 19,950.4 | 21,989.1 | 25,267.0 | 26,927.8 | 29,941.5 |
| Ingresos Estatales | 1,430.0 | 1,506.0 | 1,909.6 | 2,108.1 | 2,140.5 |
| Impuestos | 499.4 | 583.2 | 695.9 | 857.8 | 926.6 |
| Otros Impuestos | 114.3 | 136.1 | 167.2 | 190.2 | 202.0 |
| Otros (Derechos, Productos, Aprovechamientos, etc.) | 930.6 | 922.8 | 1,213.7 | 1,250.3 | 1,213.9 |
| Ingresos Federales | 18,520.4 | 20,483.2 | 23,357.4 | 24,819.7 | 27,801.0 |
| Participaciones Federales | 7,340.5 | 8,240.0 | 9,550.2 | 9,872.9 | 11,938.4 |
| Estatales | 5,247.7 | 5,865.4 | 6,927.6 | 7,228.8 | 9,175.4 |
| Municipales | 1,625.6 | 1,830.6 | 2,080.3 | 2,112.6 | 2,618.1 |
| Otros (Aportaciones Federales Ramo 33 y Otros) | 11,179.9 | 12,243.1 | 13,807.2 | 14,946.8 | 15,862.6 |
| Egresos Totales | 19,557.7 | 22,064.5 | 25,211.5 | 27,637.8 | 30,315.8 |
| Gasto Primario | 19,328.5 | 21,754.7 | 24,889.1 | 27,321.6 | 29,970.0 |
| Gasto Corriente | 4,108.0 | 4,506.7 | 5,067.5 | 5,584.2 | 6,035.7 |
| Servicios Personales | 3,320.8 | 3,650.8 | 4,087.9 | 4,544.8 | 4,924.4 |
| Otros Gastos Corrientes | 1,044.5 | 1,136.5 | 1,297.8 | 1,394.1 | 1,543.6 |
| Transferencias a Municipios y Etiquetadas | 11,206.5 | 12,232.2 | 13,510.1 | 14,925.0 | 16,418.1 |
| Transferencias No-Etiquetadas | 3,210.2 | 3,705.8 | 4,073.2 | 4,245.5 | 4,674.1 |
| Inversión Estatal (Excluye Inversión del Ramo 33) | 1,607.3 | 2,099.8 | 2,675.9 | 3,130.1 | 3,009.0 |

Fuente: Elaborado por el Centro de Estudios de las Finanzas Públicas con información de la Calificadora FitchMéxico

Cuadro 4

Valores promedio de los estados calificados (2004-2008)

| (Porcentajes) | | | | | |
|---|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|
| Concepto | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 |
| Ingresos Totales | 100 | 100 | 100 | 100 | 100 |
| Ingresos Estatales | 7.2 | 6.8 | 7.6 | 7.8 | 7.1 |
| Impuestos | 34.9 | 38.7 | 36.4 | 40.7 | 43.3 |
| Otros (Derechos, Productos, Aprovechamientos, etc.) | 65.1 | 61.3 | 63.6 | 59.3 | 56.7 |
| Ingresos Federales | 92.8 | 93.2 | 92.4 | 92.2 | 92.9 |
| Participaciones Federales | 39.6 | 40.2 | 40.9 | 39.8 | 42.9 |
| Estatales | 71.5 | 71.2 | 72.5 | 73.2 | 76.9 |
| Municipales | 22.1 | 22.2 | 21.8 | 21.4 | 21.9 |
| Otros (Aportaciones Federales Ramo 33 y Otros) | 60.4 | 59.8 | 59.1 | 60.2 | 57.1 |
| Egresos Totales | 100.0 | 100.0 | 100.0 | 100.0 | 100.0 |
| Gasto Primario | 98.8 | 98.6 | 98.7 | 98.9 | 98.9 |
| Gasto Corriente | 21.0 | 20.4 | 20.1 | 20.2 | 19.9 |
| Servicios Personales | 17.0 | 16.5 | 16.2 | 16.4 | 16.2 |
| Otros Gastos Corrientes | 5.3 | 5.2 | 5.1 | 5.0 | 5.1 |
| Transferencias a Municipios y Etiquetadas | 57.3 | 55.4 | 53.6 | 54.0 | 54.2 |
| Transferencias No-Etiquetadas | 16.4 | 16.8 | 16.2 | 15.4 | 15.4 |
| Inversión Estatal (Excluye Inversión del Ramo 33) | 8.2 | 9.5 | 10.6 | 11.3 | 9.9 |

Fuente: Elaborado por el Centro de Estudios de las Finanzas Públicas con información de la Calificadora FitchMéxico

Como se mencionó, en el 2008, los ingresos federales (participaciones y aportaciones⁴), representan en promedio el 92.9 por ciento de los recursos de las haciendas locales. En particular, las participaciones lo hacen con el 42.9 por ciento y las aportaciones con el 57.1 por ciento. Esta composición de los ingresos conlleva riesgos para las haciendas locales en razón de que sustentan erogaciones financieras o de personal que no son reversibles en el corto y mediano plazo.

Por ejemplo, obsérvese en el cuadro 4, que las haciendas locales enfrentaron en 2008 una carga de gasto corriente de 19.9 por ciento y de servicios personales de 16.2 por ciento del total de erogaciones. La importancia de estas proporciones cobra significancia cuando se relacionan con las fuentes tributarias que las sostienen. Así, el gasto corriente y de servicios personales representan 2.81 y 2.30 veces respectivamente los ingresos estatales de las haciendas locales, lo que indica que si las entidades dependieran únicamente de sus ingresos propios tendrían que obtener más del doble de los ingresos estatales para hacer sostenible los rubros mencionados.

⁴ Las aportaciones pueden incluir otro tipo de recursos federales como convenios de descentralización.

En otro ejemplo, el gasto en inversión promedio de las entidades federativas en 2008 fue de 3 mil millones de pesos, lo que implica que de utilizarse únicamente los ingresos estatales para fundear la inversión estatal, no serían suficientes estos recursos. La inversión local tendría que reducirse en 40 por ciento para ajustarse a la disponibilidad de los ingresos locales.

2.1 Las cargas ineludibles estatales

No obstante, aunque estas características dan indicios de la vulnerabilidad que enfrentan las haciendas, es necesario tener una medida presupuestaria que considere el concepto de cargas ineludibles y que lo relacione con la capacidad de generación de ingresos estatales. De esta manera será posible cuantificar las debilidades a las que se enfrenta la administración local considerando por un lado las cargas en el gasto y por el otro las fuentes de ingresos.

Las cargas ineludibles se definen, como la suma de los servicios de la deuda local más erogaciones en servicios personales. Éstas se dividen entre el ingreso estatal disponible⁵ y se genera la razón de cargas ineludibles estatales que indica la capacidad autónoma de sostenimiento para hacer frente a erogaciones inaplazables. Entre mayor sea la razón, mayor vulnerabilidad enfrentará la hacienda local, ya que esto indicará que los ingresos estatales disponibles sostienen una mayor carga de este tipo de gastos. Desde otra perspectiva, si a esta razón se le resta la unidad se obtendría una medida del grado de maniobrabilidad que enfrenta una hacienda local ante una contingencia. Básicamente con esta información, se recogerían los montos de erogaciones susceptibles de disminución, entre ellos se puede mencionar el gasto en inversión y otros gastos corrientes.

Como se observa en el siguiente cuadro, la carga de gastos ineludibles ha oscilado en un rango de 16 a 20 por ciento en el periodo de 2004 a 2008. Por ejemplo, en el análisis de la razón por estados, destaca el Distrito Federal con una carga de 41 por ciento, el Estado de México con 35 por ciento, Tabasco con 29 por ciento, Chihuahua con 27 por ciento, todos ellos en el 2007.

⁵ El ingreso estatal disponible se define como el ingreso estatal del estado menos el 15 por ciento de las participaciones que es un monto aproximado de los recursos que la entidad está obligado a transferir a los municipios.

Por otro lado, hay estados que destacan debido a que su razón se ha incrementado del 2004 al 2006, como por ejemplo los estados de Veracruz, Michoacán y Guerrero.

Cuadro 5
Carga de Gastos Ineludibles
(tanto por uno)

| Concepto | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 |
|---------------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|
| Nacional | 0.20 | 0.19 | 0.20 | 0.20 | 0.16 |
| Aguascalientes | 0.10 | 0.09 | 0.09 | 0.11 | 0.08 |
| Baja California Sur | 0.18 | 0.15 | 0.12 | 0.17 | 0.11 |
| Campeche | n.d. | n.d. | n.d. | n.d. | n.d. |
| Chiapas | 0.17 | 0.17 | 0.19 | n.d. | n.d. |
| Chihuahua | 0.24 | 0.31 | 0.26 | 0.27 | n.d. |
| Coahuila | n.d. | n.d. | n.d. | n.d. | 0.16 |
| Colima | 0.16 | 0.16 | 0.16 | 0.15 | 0.25 |
| Distrito Federal | 0.46 | 0.41 | 0.41 | 0.41 | n.d. |
| Durango | 0.24 | 0.21 | 0.19 | 0.19 | 0.17 |
| Guerrero | 0.13 | 0.12 | 0.20 | 0.12 | n.d. |
| Hidalgo | 0.05 | 0.05 | 0.05 | n.d. | 0.04 |
| Jalisco | 0.20 | 0.20 | 0.19 | 0.20 | n.d. |
| México | 0.39 | 0.38 | 0.37 | 0.35 | 0.37 |
| Michoacán | 0.17 | 0.19 | 0.21 | 0.23 | 0.20 |
| Morelos | 0.11 | 0.13 | 0.12 | 0.12 | 0.10 |
| Nayarit | 0.14 | 0.13 | 0.15 | 0.14 | 0.13 |
| Nuevo León | 0.23 | 0.23 | 0.22 | 0.23 | n.d. |
| Oaxaca | 0.10 | 0.10 | 0.09 | 0.11 | 0.11 |
| Puebla | 0.23 | n.d. | n.d. | 0.22 | 0.18 |
| Querétaro | 0.13 | 0.13 | 0.14 | 0.13 | 0.11 |
| Quintana Roo | 0.12 | 0.16 | n.d. | 0.13 | 0.17 |
| San Luis Potosí | 0.18 | 0.20 | 0.18 | 0.21 | 0.19 |
| Sinaloa | 0.27 | n.d. | 0.26 | 0.24 | n.d. |
| Sonora | 0.31 | 0.29 | 0.26 | 0.25 | 0.22 |
| Tabasco | 0.25 | 0.23 | 0.26 | 0.29 | n.d. |
| Veracruz | 0.24 | 0.20 | 0.26 | n.d. | n.d. |

NotaTécnica. El cuadro no incluye los estados de Baja California, Guanajuato, Tamaulipas, Tlaxcala, Yucatán y Zacatecas, debido a que la información de los mismos no está disponible. En cuanto a la cantidad promedio Nacional, aparte de no incluir los estados mencionados año con año puede incluir estados diferentes en razón de la información disponible.

Fuente: Elaborado por el Centro de Estudios de las Finanzas Públicas con información de la calificadora FitchMéxico

El grado de maniobrabilidad es la otra cara de la moneda. Como se puede apreciar en el cuadro 6, la información es consistente con lo anteriormente mencionado. El Distrito Federal es la entidad con el menor grado de maniobrabilidad. Destaca también el comportamiento de Michoacán y Veracruz cuya razón de maniobrabilidad se ha visto reducida en un corto plazo.

Cuadro 6
Grado de Maniobrabilidad
(tanto por uno)

| Concepto | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 |
|---------------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|
| Nacional | 0.80 | 0.81 | 0.80 | 0.80 | 0.84 |
| Aguascalientes | 0.90 | 0.91 | 0.91 | 0.89 | 0.92 |
| Baja California Sur | 0.82 | 0.85 | 0.88 | 0.83 | 0.89 |
| Campeche | n.d. | n.d. | n.d. | n.d. | n.d. |
| Chiapas | 0.83 | 0.83 | 0.81 | n.d. | n.d. |
| Chihuahua | 0.76 | 0.69 | 0.74 | 0.73 | n.d. |
| Coahuila | n.d. | n.d. | n.d. | n.d. | 0.84 |
| Colima | 0.84 | 0.84 | 0.84 | 0.85 | 0.75 |
| Distrito Federal | 0.54 | 0.59 | 0.59 | 0.59 | n.d. |
| Durango | 0.76 | 0.79 | 0.81 | 0.81 | 0.83 |
| Guerrero | 0.87 | 0.88 | 0.80 | 0.88 | n.d. |
| Hidalgo | 0.95 | 0.95 | 0.95 | n.d. | 0.96 |
| Jalisco | 0.80 | 0.80 | 0.81 | 0.80 | n.d. |
| México | 0.61 | 0.62 | 0.63 | 0.65 | 0.63 |
| Michoacán | 0.83 | 0.81 | 0.79 | 0.77 | 0.80 |
| Morelos | 0.89 | 0.87 | 0.88 | 0.88 | 0.90 |
| Nayarit | 0.86 | 0.87 | 0.85 | 0.86 | 0.87 |
| Nuevo León | 0.77 | 0.77 | 0.78 | 0.77 | n.d. |
| Oaxaca | 0.90 | 0.90 | 0.91 | 0.89 | 0.89 |
| Puebla | 0.77 | n.d. | n.d. | 0.78 | 0.82 |
| Querétaro | 0.87 | 0.87 | 0.86 | 0.87 | 0.89 |
| Quintana Roo | 0.88 | 0.84 | n.d. | 0.87 | 0.83 |
| San Luis Potosí | 0.82 | 0.80 | 0.82 | 0.79 | 0.81 |
| Sinaloa | 0.73 | n.d. | 0.74 | 0.76 | n.d. |
| Sonora | 0.69 | 0.71 | 0.74 | 0.75 | 0.78 |
| Tabasco | 0.75 | 0.77 | 0.74 | 0.71 | n.d. |
| Veracruz | 0.76 | 0.80 | 0.74 | n.d. | n.d. |

El cuadro no incluye los Estados: Baja California, Guanajuato, Tamaulipas, Tlaxcala, Yucatán y Zacatecas, debido a que la información de los mismos no está disponible. En cuanto a la cantidad correspondiente a la Nacional, aparte de no incluir los Estados mencionados, varía año con año no incluyendo los Estados que debido a la falta de algún dato (por lo regular los intereses o las amortizaciones) se excluyen de la suma total (nacional).

Fuente: Elaborado por el Centro de Estudios de las Finanzas Públicas con información de la calificadora FitchMéxico

2.2 Las fuentes de ingresos

Asimismo, para medir la vulnerabilidad estatal se debe tomar en cuenta las características de las fuentes de ingresos. El ingreso estatal disponible contempla las fuentes propias y las federales. Las fuentes propias se caracterizan por su baja representatividad respecto al total de los recursos de las haciendas locales. Por su parte, los ingresos federales tienen dos características relevantes: primero, tienen una participación del componente petrolero elevado, lo que implica un factor de

riesgo permanente y en segundo lugar son variables, esto en razón de la influencia del componente mencionado.

1) Petrolización de los ingresos de la federación.

En la Ley de Ingresos de la Federación (LIF) para el ejercicio fiscal 2009, se estimaron ingresos petroleros del Gobierno Federal por 600 mil 183.5 millones de pesos de un total de ingresos presupuestarios totales⁶ de 2 billones 791 mil 980.7 millones de pesos, es decir, el 21.5 por ciento.

Del total de los ingresos petroleros, se asignaron 376 mil 390.4 millones de pesos a la Recaudación Federal Participable (RFP) (el 62.7 por ciento) por concepto de⁷:

1. 501 mil 178.9 millones de pesos por el 82.5 por ciento del Derecho Ordinario sobre Hidrocarburos (DOH).
2. 5 mil 795.0 millones de pesos por Impuestos sobre Rendimientos Petroleros (IRP) y
3. -130 mil 583.5 millones de pesos por la recaudación del Artículo 2º.-A, fracción I de la Ley del IEPS (en este caso, al ser negativo el monto se constituye como un subsidio que merma la RFP).

De estos recursos, el 22.4 por ciento, es decir 84 mil 258.8 millones de pesos se destinan a las entidades federativas por concepto de:

1. 20 por ciento del Fondo General de Participaciones.
2. Uno por ciento del Fondo de Fomento Municipal.
3. 0.1 por ciento por concepto de Fondo para los municipios por donde se importan o exportan mercancías.
4. 1.3 por ciento del Fondo de Fiscalización.

⁶ Los ingresos presupuestarios se dividen a su vez en ingresos del gobierno federal y los de organismos y empresas paraestatales.

⁷ La RFP en 2009 ascendió a 1 billón 595 mil 227.9 millones de pesos.

Adicionalmente se tienen 28 mil 631.0 millones de pesos de ingresos petroleros como recursos directamente participables por concepto de⁸:

1. 24 mil 711.6 millones de pesos por concepto de Artículo 2º -A, fracción II de la Ley del IEPS que se distribuirá de la siguiente manera:
 - a) 20 mil 218.6 millones de pesos para las entidades por concepto del Incentivo a la Venta Final de Gasolinas.
 - b) 4 mil 493.0 millones de pesos para el Fondo de Compensación.
2. 3 mil 644.1 millones de pesos correspondientes al 0.6 por ciento del DOH para las entidades federativas productoras de hidrocarburos.
3. 275.3 millones de pesos por el 3.2 por ciento del 0.1 del DOH para el derecho adicional sobre extracción de petróleo para los municipios por donde se realiza materialmente la exportación de crudo.

En total se registraron 112 mil 889.7 millones de pesos de recursos petroleros que se distribuyeron como participaciones, lo que representa un 18.8 por ciento del total de los ingresos petroleros y el 4.0 por ciento de los ingresos totales del gobierno federal. Esto mismo implica que, del total de participaciones programadas en 2009, por 450 mil 863.7 millones de pesos, el 25.0 por ciento podría provenir de ingresos petroleros.

En el caso de las Aportaciones Federales (ramo 33), existen cuatro fondos que están referenciados a la FRP:

1. Para el Fondo de Aportaciones para Infraestructura Social (FAIS) se destina el 2.5 por ciento de la FRP.
2. Para el Fondo de Aportaciones Múltiples (FAM) se asigna el 0.8 por ciento de la FRP.
3. Para el Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y Demarcaciones del Distrito Federal (FORTAMUNDF) se destinaron el 2.4 por ciento de la FRP a los estados y el 0.2 a las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal y;
4. Para el Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas (FAFEF).

⁸ Que se relacionan con el concepto de Recaudación Participable Bruta.

Sin embargo, estos porcentajes sólo son referencia. Los recursos para el ramo 33 se originan de los ingresos del gobierno federal. Dado que los ingresos petroleros del gobierno federal representan el 31.3 por ciento de sus ingresos totales, se puede asumir que el ramo 33 se compone de la misma manera, por lo que 139 mil 460.2 millones de pesos provendrían de ingresos petroleros del gobierno federal.

En total por participaciones y aportaciones se asignarían 252 mil 349.2 millones de pesos de ingresos petroleros del gobierno federal, lo que representa el 27.5 por ciento de los recursos que se destinan a las entidades federativas a través del gasto federalizado.

Cuadro 7

Recursos petroleros canalizados a través del gasto federalizado a las entidades federativas
(millones de pesos)

| Concepto | 2009 |
|--|-----------|
| Recursos petroleros en el ramo 28 | 112,889.7 |
| Recursos petroleros en el ramo 33 | 139,460.2 |
| Total de recursos petroleros | 252,349.9 |
| Total de gasto federalizado (ramo 28 y 33) | 917,570.7 |
| Proporción | 27.5 |

Fuente: Elaborado por el Centro de Estudios de las Finanzas Públicas con información de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Presupuesto de Egresos de la Federación, 2009.

Considerando esto, se estimó que la elasticidad ingreso petroleros de las participaciones es de 0.3; para las aportaciones es de 0.06 y considerando el total (aportaciones y participaciones) es de 0.2 en términos porcentuales.

2) Volatilidad de los ingresos de la federación versus las estatales.

Entre 2002 y 2009, la tasa de crecimiento promedio de los recursos petroleros destinados a la RFP bruta fue de 31.9 por ciento. La volatilidad de estos recursos fue medida como la desviación estándar de las variaciones porcentuales y se estimó en 37 por ciento⁹.

⁹ Para obtener dicha medida se calcularon las variaciones porcentuales anuales de los ingresos petroleros del periodo destinados a la REF y después se calculó la desviación estándar.

Por su parte, la volatilidad de los ingresos propios de los estados siempre es más estable que la de los ingresos federales. En este último caso el hecho es explicado por la influencia del componente petrolero. Dentro de los ingresos federales que reciben las haciendas locales, las aportaciones son comparativamente más estables en relación a las participaciones en razón de que las primeras no dependen de la recaudación federal participable y se identifican en el gasto programable. En tanto que las segundas se vinculan con la RFP y se radican en el gasto no programable.

3. Los ingresos excedentes en las entidades federativas

Los ingresos excedentes son la diferencia entre los recursos obtenidos en el ejercicio fiscal y los ingresos presupuestados en la Ley de Ingresos de la Federación (LIF). Como resultado de los cambios en la actividad económica y la volatilidad en el precio del petróleo durante 2006, 2007 y 2008 se generaron ingresos excedentes del orden del 10 y 15 por ciento de los ingresos presupuestarios aprobados en la Ley de Ingresos de la Federación. Parte de estos ingresos excedentarios son petroleros y otros no petroleros.

3.1 Normatividad para la conformación y asignación de los excedentes

La conformación, destino y aplicación de los ingresos excedentes en gastos adicionales a los establecidos en el Presupuesto de Egresos de la Federación, se especifica en el artículo 19 de la LFPRH.

En primera instancia se conforma el total de ingresos excedentes del ejercicio fiscal¹⁰ como la diferencia entre los ingresos totales obtenidos menos los ingresos presupuestados totales de dicho ejercicio.

En el inciso I de este artículo, se establece que los excedentes deben ser destinados a cubrir el gasto no programable adicional respecto del presupuestado derivado de:

¹⁰ En este primer nivel se denominan ingresos excedentes brutos.

- 1) Participaciones;
- 2) Costo financiero por modificaciones en la tasa de interés o del tipo de cambio;
- 3) Adeudos de ejercicios fiscales anteriores para cubrir, en su caso, la diferencia entre el monto aprobado en el Presupuesto de Egresos y el límite previsto en el artículo 54 de la LFPRH;
- 4) La atención de desastres naturales cuando el Fondo de Desastres resulte insuficiente; y
- 5) Para cubrir aquellos gastos adicionales de la Comisión Federal de Electricidad que no puedan ser repercutidos por incrementos en la tarifa eléctrica, derivados de incrementos en el precio de combustibles por encima de lo establecido en la LIF.

También se establece en el inciso II que:

- 1) En el caso de los ingresos que tengan un destino específico por disposición expresa de leyes de carácter fiscal o conforme a éstas, se cuente con autorización de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) para utilizarse en un fin específico, ésta 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 dichas leyes o, en su caso, la SHCP.

Adicionalmente en el inciso III se indica que:

- 2) Los excedentes de ingresos propios de las entidades se destinarán a las mismas, hasta por los montos que autorice la SHCP, conforme a las disposiciones aplicables.

Realizadas las deducciones y asignaciones anteriores, y ya que se llevaron a cabo las compensaciones entre rubros de ingresos a que se refiere el artículo 21 fracción I de la LFPRH¹¹, los excedentes netos de estos conceptos se distribuirán de la siguiente manera¹²:

¹¹ La disminución de alguno de los rubros de ingresos aprobados en la Ley de Ingresos, podrá compensarse con el incremento que, en su caso, observen otros rubros de ingresos aprobados en dicha Ley, salvo en el caso en que estos últimos tengan un destino específico por disposición expresa de leyes de carácter fiscal o conforme a éstas se cuente con autorización de la SHCP para utilizarse en un fin específico, así como tratándose de ingresos propios de las entidades de control directo. En caso de que no pueda realizarse la compensación para mantener la relación de ingresos y gastos aprobados o ésta resulte insuficiente, se procederá en los términos de las siguientes fracciones.

¹² Artículo 19, fracción IV de la LFPRH.

- a. 25 por ciento al Fondo de Estabilización de los Ingresos de las Entidades Federativas (FEIEF);
- b. 25 por ciento al Fondo de Estabilización para la Inversión en Infraestructura de Petróleos Mexicanos (FEIPEMEX);
- c. 40 por ciento al Fondo de Estabilización de los Ingresos Petroleros (FEIP); y
- d. 10 por ciento a programas y proyectos de inversión en infraestructura y equipamiento de las entidades federativas (FIES).

Los Fondos antes mencionados¹³, recibirán recursos hasta alcanzar un monto suficiente para afrontar una caída de la Recaudación Federal Participable (RFP) o de los ingresos petroleros del Gobierno Federal y de Petróleos Mexicanos, como se indica en el artículo 19 de la LFPRH:

“El monto de dichas reservas en pesos, será igual al producto de la plataforma de producción de hidrocarburos líquidos estimada para el año, expresada en barriles, por un factor de 3.3 para el caso de los incisos a) y b), y de 6.5 en el caso del inciso c), en todos los casos por el tipo de cambio del dólar estadounidense con respecto al peso esperado para el ejercicio. En el caso de los ingresos excedentes para el Fondo a que se refiere el inciso b) de esta fracción, estos recursos se transferirán anualmente a Petróleos Mexicanos para que éste constituya la reserva, quién podrá emplear hasta el 50 por ciento de los recursos acumulados en este fondo al cierre del ejercicio fiscal anterior para la ampliación de la infraestructura de refinación en territorio de los Estados Unidos Mexicanos”.

En cuanto a la aplicación de los recursos de los Fondos, el artículo 19 fracción IV, indica que ésta se realiza de acuerdo a lo establecido en el artículo 21 fracción II de la LPFRH, en los términos de las respectivas reglas de operación. Por otra parte, esta misma fracción señala que, “los Fondos podrán recibir recursos de otras fuentes de ingresos establecidas por las disposiciones generales, sujetándose a los límites máximos para cada reserva a que se refiere el presente artículo. En este último caso, una vez que las reservas alcancen su límite máximo, las contribuciones que por disposición general distinta a esta Ley tengan como destino los Fondos a que se refieren los incisos

¹³ Estos se sujetarán a reglas de operación que se publican en el Diario Oficial de la Federación (DOF).

a) y c) de esta fracción, cambiarán su destino para aplicarse a lo previsto en el inciso d) de la siguiente fracción de este artículo”.

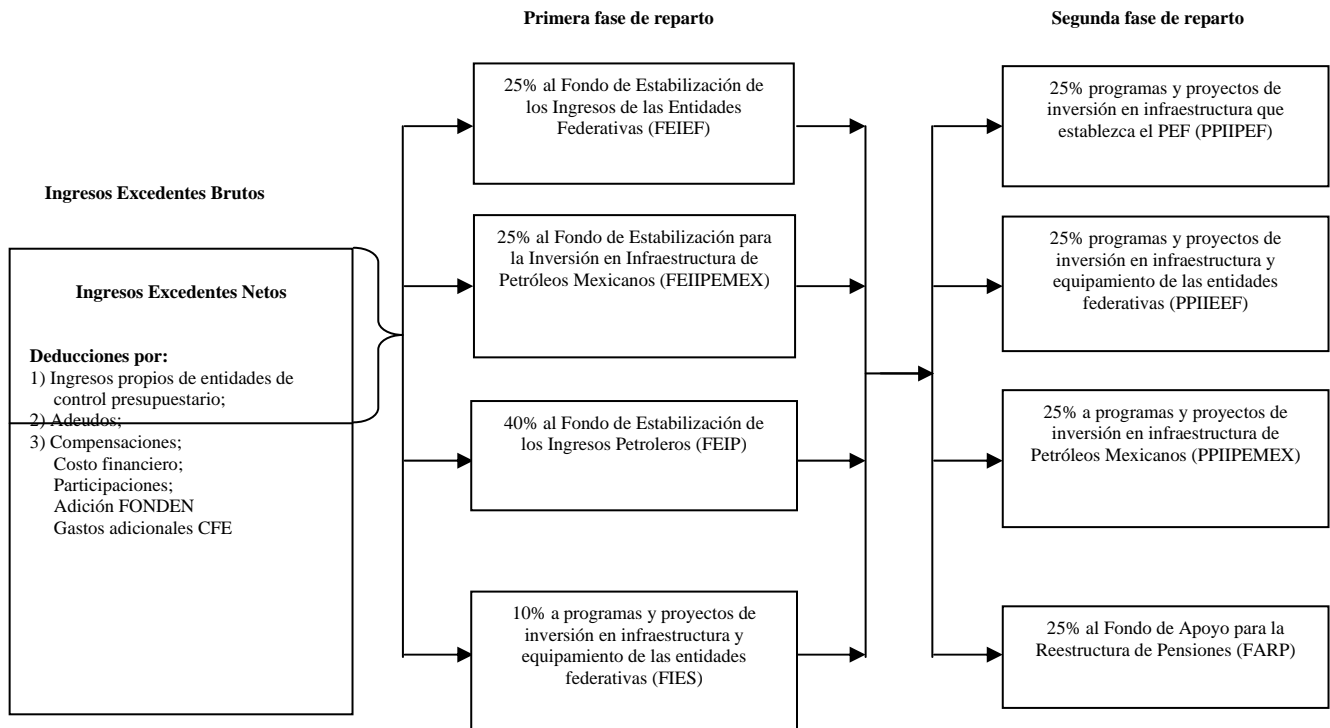
Ya que los fondos alcanzaron la reserva determinada, el artículo 19 fracción V de la LFPRH indica que, si hubiese un remanente de ingresos, éste se distribuirá de acuerdo a los siguientes porcentajes:

- a) En un 25 por ciento a los programas y proyectos de inversión en infraestructura que establezca el Presupuesto de Egresos, dando preferencia al gasto que atienda las prioridades en las entidades federativas;
- b) En un 25 por ciento a programas y proyectos de inversión en infraestructura y equipamiento de las entidades federativas. Dichos recursos se destinarán a las entidades federativas conforme a la estructura porcentual que se derive de la distribución del Fondo General de Participaciones reportado en la Cuenta Pública más reciente.
- c) En un 25 por ciento a los programas y proyectos de inversión en infraestructura de Petróleos Mexicanos;
- d) En un 25 por ciento para el Fondo de Apoyo para la Reestructura de Pensiones.

Adicionalmente, el artículo 20 de la LFPRH menciona que “los Poderes: Legislativo y Judicial y entes autónomos podrán autorizar erogaciones adicionales a las aprobadas en sus respectivos presupuestos, con cargo a los ingresos excedentes”, considerando las siguientes condiciones:

- 1) Que registren ante la SHCP dichos ingresos en los conceptos correspondientes de la Ley de Ingresos, y
- 2) Que informen a la SHCP sobre la obtención y la aplicación de dichos ingresos, para efectos de la integración de los informes trimestrales y la Cuenta Pública.

La constitución del monto de ingresos excedentes y el mecanismo de distribución de los mismos se resume en el siguiente diagrama de flujo.



Cuadro 8
 Aplicación de los recursos excedentes a las entidades
 federativas, 2008
 (millones de pesos)

| Entidad | FIES | FEIEF (DEEP) | Total |
|---------------------|----------------|----------------|-----------------|
| Total | 9,888.8 | 3,206.3 | 13,095.1 |
| Aguascalientes | 113.9 | 36.9 | 150.8 |
| Baja California | 286.3 | 92.8 | 379.1 |
| Baja California Sur | 71.8 | 23.3 | 95.1 |
| Campeche | 100.4 | 32.6 | 133.0 |
| Coahuila | 239.4 | 77.6 | 317.0 |
| Colima | 73.5 | 23.8 | 97.3 |
| Chiapas | 446.4 | 144.7 | 591.1 |
| Chihuahua | 282.2 | 91.5 | 373.7 |
| Distrito Federal | 1,212.3 | 393.1 | 1,605.4 |
| Durango | 129.4 | 42.0 | 171.4 |
| Guanajuato | 383.0 | 124.2 | 507.2 |
| Guerrero | 219.6 | 71.2 | 290.8 |
| Hidalgo | 176.6 | 57.2 | 233.8 |
| Jalisco | 647.2 | 209.9 | 857.1 |
| México | 1,250.7 | 405.5 | 1,656.2 |
| Michoacán | 281.5 | 91.3 | 372.8 |
| Morelos | 143.7 | 46.6 | 190.3 |
| Nayarit | 96.7 | 31.4 | 128.1 |
| Nuevo León | 466.6 | 151.3 | 617.9 |
| Oaxaca | 240.0 | 77.8 | 317.9 |
| Puebla | 394.3 | 127.8 | 522.1 |
| Querétaro | 170.6 | 55.3 | 225.9 |
| Quintana Roo | 119.3 | 38.7 | 157.9 |
| San Luis Potosí | 187.1 | 60.7 | 247.8 |
| Sinaloa | 238.0 | 77.2 | 315.1 |
| Sonora | 247.9 | 80.4 | 328.3 |
| Tabasco | 400.7 | 129.9 | 530.6 |
| Tamaulipas | 284.8 | 92.3 | 377.1 |
| Tlaxcala | 102.0 | 33.1 | 135.1 |
| Veracruz | 607.6 | 197.0 | 804.7 |
| Yucatán | 156.4 | 50.7 | 207.2 |
| Zacatecas | 119.0 | 38.6 | 157.6 |

Fuente: Elaborado por el Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de la Cámara de Diputados con base en la Cuenta de la Hacienda Pública Federal 2008 y los Informes sobre la Situación Económica, las Finanzas Públicas y la Deuda Pública del cuarto trimestre 2008 de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

3.2 El efecto desplazamiento

La regulación de los ingresos excedentarios petroleros prevé la canalización de estos a fines específicos. A partir de la vigencia de la Ley de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria en su

artículo 19 se contempla la canalización de excedentes a entidades federativas con la finalidad de fomentar equipamiento y obra pública regional. Sin embargo, en el año 2005, la canalización de los recursos derivados de los rendimientos petroleros se llevaba a cabo a través del Aprovechamiento sobre Rendimientos Petroleros (ARE) que era canalizado a las entidades federativas y etiquetado para programas y proyectos de inversión en infraestructura y equipamiento.

En 2005, la asignación de estos recursos a las entidades ocasionó, en algunos casos, el “efecto desplazamiento”. Este efecto se explicó como el desplazamiento que ejercían los recursos del ARE (a través del Fideicomiso para la Infraestructura en los Estados (FIES)) del recursos aprobados inicialmente para obra pública por inicialmente las legislaturas locales, lo que finalmente derivaba en menores recursos para inversión. Este efecto se ilustra en el siguiente cuadro con datos del Estado de México.

Cuadro 9
Evolución de las Finanzas Públicas del Sector Central
Estado de Mexico
(Miles de pesos)

| Concepto | Aprobados | Ejercidos |
|---|-----------|-----------|
| Ingresos por excedentes petroleros (FIES) | 0 | 1,971.8 |
| Recursos para obra pública | 4,476.9 | 5,630.4 |
| Recursos en obra pública considerando el FIES y los aprobados en el Presupuesto | | 6,448.7 |
| Diferencia | | 818.3 |

Elaborado por el Centro de Estudios de las Finanzas Públicas con información de la Cuenta Pública del Estado de México 2005.

Como se observa, la legislatura aprobó para el ejercicio fiscal 2005, 4 mil 476.9 millones de pesos para obra pública. Posteriormente, a lo largo del periodo fiscal se contabilizan 1 mil 971.8 millones de pesos por concepto de excedentes petroleros al Estado de México (FIES) -recursos que por normatividad deben destinarse únicamente a obra pública y equipamiento- por lo que los recursos para inversión ejercidos deberían haber sido 6 mil 448.7 millones de pesos y no 5 mil 630.4 millones de pesos como reporta la propia Cuenta Pública del Estado de México. Los 818.3 millones de pesos que marcan la diferencia pudieron haber sido destinados a otros usos dentro del propio presupuesto de la entidad. Sin embargo, el efecto de desplazamiento de recursos originalmente aprobados es patente.

4. Comentarios finales

Los ingresos que se transfieren a las entidades federativas vía el gasto federalizado, componen el 92 por ciento de los ingresos totales de las entidades federativas y esto ha generado un problema de alta participación de los ingresos provenientes de la federación.

En periodos recientes, las finanzas públicas mexicanas han sustentado su fortaleza en los ingresos derivados del petróleo. Esta característica se encuentra también en las finanzas públicas locales. A nivel federal, el grado de participación de los ingresos petroleros en los ingresos del gobierno federal es de 31.3. El grado de petrolización, aunque disminuye para los ingresos federalizados en las entidades federativas a 27.5 por ciento, sigue siendo destacable y afecta la solidez de las haciendas locales quienes han sustentado cargas en erogaciones personales y servicios de deuda sobre ingresos derivados de los recursos petroleros, lo cual implica una situación de vulnerabilidad local.

Los ingresos excedentes representaron montos importantes, sin embargo, se ha identificado un efecto que se ha denominado de desplazamiento y que se origina cuando las entidades suplen los recursos originalmente aprobados para inversión pública con los recursos derivados de los excedentes y etiquetados a proyectos de inversión y equipamiento. Este efecto origina menores montos de inversión en las entidades federativas pues los recursos originales se destinan a otros fines.

Fuentes de Información

Gobierno del Estado de México. Cuenta Pública 2005.

FitchMéxico. http://www.fitchmexico.com/espanol/Listados/listado_finanzas.aspx

SHCP. Proyectos y Presupuestos de Egresos de la Federación 2005 - 2010.

De la Vega Navarro. La Evolución del Componente Petrolero en el Desarrollo y la Transición de México. México DF

INEGI. <http://www.inegi.org.mx/inegi/default.aspx?s=est&c=6150&e=&i=>

Centro de Estudios de las Finanzas Públicas. Análisis del cálculo y distribución de los ingresos excedentes 2006-2008. Cámara de Diputados.



Centro de Estudios de las Finanzas Públicas

www.cefp.gob.mx

Director General: Dr. Héctor Juan Villarreal Páez

Director de Área: Mtro. Roberto Ramírez Archer

Elaboró: Mtro. Roberto Ramírez Archer