

Centro de Estudios de las Finanzas Públicas



16 de agosto de 2007

Nota Informativa

La iniciativa para distribuir el FAFEF favorecerá a las entidades rezagadas económicamente

El pasado 20 de junio, el Ejecutivo envió al H. Congreso de la Unión el paquete de iniciativas que integran la Reforma Hacendaria, entre las cuales se incluye la propuesta de reformas a la Ley de Coordinación Fiscal (LCF). En este documento se analiza brevemente la propuesta para modificar la distribución del Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas.

La exposición de motivos de dichas reformas apunta que las actuales fórmulas de distribución de las participaciones y aportaciones federales son complejas y contienen elementos que han llevado a que las transferencias *per cápita* tengan una estructura ajena a los planteamientos federalistas originales.

Argumenta que en lo referente a las participaciones federales se propone retomar el énfasis de fomento a la actividad económica y de estímulo a la recaudación. Por lo que respecta a las aportaciones federales, busca recuperar su carácter redistributivo con el propósito de que aumente su contribución a la provisión de servicios públicos.

Destaca la necesidad de que las aportaciones federales sean un mecanismo redistributivo de recursos etiquetados que, al interactuar con las participaciones federales, apoye a las entidades con rezago económico, sin desincentivar el crecimiento y esfuerzo recaudatorio.

Su objetivo es fortalecer los elementos resarcitorios en las participaciones, así como fortalecer los elementos redistributivos de las aportaciones.

Objetivo

Como se señala en la exposición de motivos de modificaciones a la LCF, desde la introducción del

ramo 33 Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios en el Presupuesto de Egresos de la Federación en 1998, ha existido una proliferación de fondos de aportaciones, lo que ha complicado el sistema de transferencias. Incluso, apunta, algunos de los fondos de aportaciones federales han perdido su carácter original redistributivo y de destino etiquetado, lo que los hace parecer participaciones federales de libre destino.

Por esa razón, la iniciativa del Ejecutivo propone modificaciones a tres de los fondos de aportaciones: (i) Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas (FAFEF), (ii) Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal (FAEB), y (iii) Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública de los Estados y del Distrito Federal (FASP).

En particular, para el FAFEF propone una fórmula que beneficia a las entidades con menor PIB *per cápita*. Adicionalmente, la iniciativa establece como condición para la aplicación de las nuevas fórmulas de distribución de cada uno de los fondos, que todas las entidades federativas reciban cuando menos el valor nominal de las transferencias asignadas en el año 2007.

Antecedentes

El FAFEF tuvo como origen el Programa de Apoyos a las Entidades Federativas (PAFEF), contenido en el Presupuesto de Egresos aprobado para el año 2000. Originalmente se planteó como un fondo con recursos equivalentes al 1.5 por ciento de la Recaudación Federal Participable (RFP). Además, se establecía que 50 por ciento de ese fondo debía distribuirse en relación con los recursos propios que las entidades aportaran a sus sistemas de educación pública; 40 por ciento sería proporcional al

número de asegurados permanentes en el IMSS y 10 por ciento se distribuiría por partes iguales entre las 32 entidades.

Sin embargo, la aprobación del Fondo se pospuso y en su lugar se puso en marcha el Programa de Aportaciones para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas (PAFEF). En ese primer año, la orientación del programa se vinculó al gasto que realizaban los estados en educación: si era mayor a la media nacional, podrían utilizarlo para obra pública no relacionada con la educación y si el gasto en educación de la entidad era inferior al promedio del país, entonces podrían destinar esos recursos a infraestructura educativa.

En los años posteriores cambió el énfasis del PAFEF y se consideró como un programa de subsidios de la federación a las entidades, que se deberían destinar a saneamiento financiero, apoyo a los sistemas de pensiones e inversión en infraestructura de las entidades.

En los primeros tres años el PAFEF se incluyó como parte del Ramo 23 Provisiones Salariales y Económicas. En 2003 obtuvo el status de ramo 39 PAFEF y en 2007 se formalizó como un fondo, incluido en el Ramo 33, el FAFEF. Salvo en 2004 y 2007, desde su origen en el Proyecto de Presupuesto de Egresos no se establecían recursos para el PAFEF. La asignación se proponía y aprobaba en la Cámara de Diputados, como parte del Presupuesto de Egresos.

A diferencia de la propuesta que le dio origen y debido a la evolución que siguió el FAFEF, hasta finales de 2006 formalmente no había una norma para determinar su monto. Fue entonces cuando se estableció como un porcentaje, de 1.4 por ciento, con respecto a la RFP.

Tampoco había un criterio de distribución, de modo que se llegó a tomar como referencia la estructura porcentual de las Participaciones reportada en la cuenta pública más reciente.

Nueva fórmula de distribución

Es en estas condiciones que la iniciativa enviada por el Ejecutivo, si bien mantiene el monto total como una proporción de 1.4 por ciento de la RFP, ahora precisa el monto que correspondería a cada una de las entidades, aplicando una fórmula basada en el inverso del PIB *per cápita* de cada estado. Con ello aumenta la participa-

ción de las entidades con menor PIB *per cápita* en los recursos asignados vía FAFEF. La fórmula propuesta es la siguiente:

Donde:

$$C_{i,t} = \frac{\left[\frac{1}{PIBpc_i} \right] n_i}{\sum_i \left[\frac{1}{PIBpc_i} \right] n_i}$$

- ⇒ $C_{i,t}$ es el índice de distribución del FAFEF para la entidad i en el año en el que se efectúa el cálculo.
- ⇒ $T_{i,t}$ es la aportación del fondo para la entidad i en el año t .
- ⇒ $T_{i,07}$ es la aportación para la entidad i en el año 2007.
- ⇒ $PIBpc_i$ es el PIB *per cápita* con la última información disponible, de la entidad i
- ⇒ $\Delta FAFEF_{07,t}$ es el crecimiento del FAFEF entre el año 2007 y el año t .
- ⇒ La fórmula no será aplicable cuando el FAFEF del año t sea inferior al observado en 2007. En ese caso se aplicará la distribución registrada en 2007.

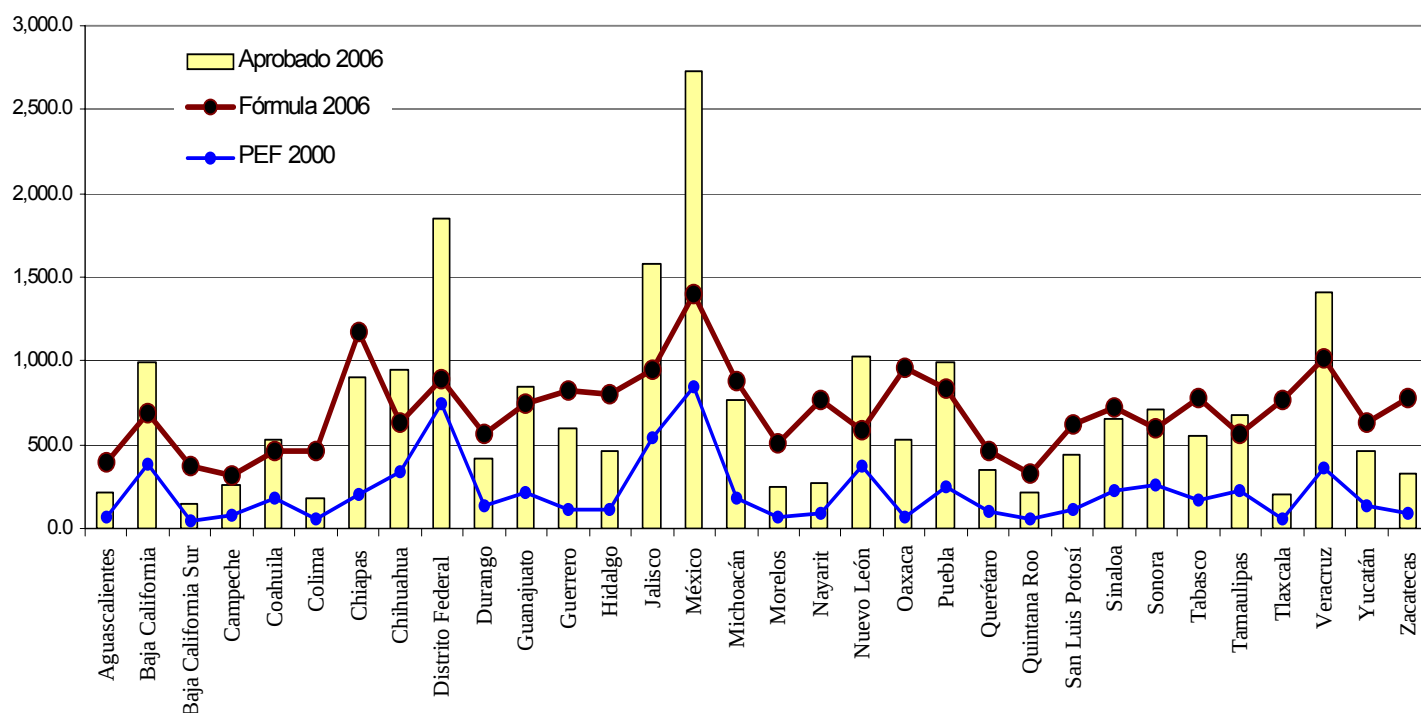
Estimaciones del FAFEF

Con el propósito de analizar el efecto de la fórmula sobre la distribución del FAFEF, se comparó la asignación que registraron los recursos del PAFEF en los últimos años, con lo que resultaría de aplicarse la nueva distribución, tomando al 2000 como año base. Sin embargo, se debe aclarar que la fórmula en comentario establece a 2007 como año base. Adicionalmente, considerando que la fórmula establece comparaciones nominales, todos los cálculos se hicieron a precios corrientes

Tomar como año base al 2000 también permitió contar con el PIB de cada entidad hasta 2004. El PIB de 2005, que se utilizó para el cálculo del FAFEF de 2006 se estimó a partir del PIB nacional observado a precios básicos, utilizando la estructura del PIB alcanzada hasta 2004. Los datos del PIB de las enti-

$$T_{i,t} = T_{i,07} + \Delta FAFEF_{07,t} C_{i,t}$$

Gráfica 1. FAFEF. Monto asignado para cada entidad en 2006 y monto estimado para ese año aplicando la fórmula propuesta en la iniciativa de reforma a la Ley de Coordinación Fiscal, considerando al 2000 como año base
(millones de pesos corrientes)



Fuente: Elaborado por el CEFP con cifras del PEF; de población de Conapo; del PIB por entidades del INEGI y la fórmula de la iniciativa.

dades de 2006, que se utilizaron para el cálculo de la distribución de 2007, se estimaron de la misma forma, considerando el crecimiento del PIB incluido en el documento presentado por la SHCP a la Cámara de Diputados en abril, como parte de las disposiciones de la Ley de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria.

Como se observa en la gráfica, de aplicarse la fórmula propuesta habría una menor dispersión de recursos entre las entidades. Pero además, los estados con menor PIB *per cápita* registrarían un aumento en la participación de recursos del FAFEF y lo contrario sucedería con los que tienen mayor PIB *per cápita*.

En comparación con lo que se asignó en 2006, el monto distribuido mediante la fórmula propuesta habría sido menor en estados como el Distrito Federal, Nuevo León, Jalisco, Baja California, Chihuahua, Tamaulipas, Sonora y Puebla, además del Estado de México y Veracruz, que en el anterior esquema tenían una participación muy alta. En contraste, las entidades con menor ingreso *per capita* recibirían una mayor participación.

Se hicieron diferentes estimaciones, con distintos escenarios, y en todos los casos, incluso en términos acumulados, se observó que dado el comportamiento del

PIB en cada entidad, la fórmula tiende a beneficiar a las entidades con menor PIB *per cápita*.

Si se acumulan las diferencias estimadas para cada año en el período de 2001 a 2007, entre lo asignado en el PAFEF en el PEF a cada entidad y lo estimado con la fórmula (Gráfica 2) -el resultado de esta suma es cero-, con el propósito de evaluar la magnitud de los cambios que se producirían con la nueva forma de distribución, se encontró que en el período 2000-2007 se confirma el comportamiento señalado anteriormente entre las entidades en las que habría aumentado la asignación y aquellas en las que se habría reducido.

Este ejercicio a pesos de 2007 permite identificar y cuantificar los cambios en un escenario de siete años, sin considerar el año base 2000. A partir de que ninguna de las entidades recibe menos ingresos nominales que los registrados en el año base, este cálculo permite conocer qué entidades serían ganadoras y cuáles serían perdedoras.

Como se observa en el cuadro, en el período 2001-2007 los recursos asignados al PAFEF sumaron 137 mil 985.8 millones de pesos de 2007. Con la

FAFEF. Diferencias acumuladas en el período 2001-2007 de la distribución aprobada y estimada

(Millones de pesos de 2007)

ENTIDAD FEDERATIVA	Asignado	Estimado	Diferencia	Participación en la diferencia total
TOTAL FAFEF	137,985.8	137,985.8	0.0	0.0
Pierden			-24,748.8	
México	16,720.4	9,757.8	-6,962.6	-28.1
Distrito Federal	11,370.9	6,888.2	-4,482.8	-18.1
Jalisco	9,702.3	6,565.3	-3,137.0	-12.7
Nuevo León	6,314.8	4,225.0	-2,089.8	-8.4
Veracruz	8,642.7	6,479.8	-2,162.9	-8.7
Chihuahua	5,811.9	4,271.5	-1,540.4	-6.2
Baja California	6,110.6	4,697.0	-1,413.6	-5.7
Puebla	6,095.2	4,971.4	-1,123.8	-4.5
Guanajuato	5,162.3	4,566.9	-595.4	-2.4
Sonora	4,375.8	3,904.9	-471.0	-1.9
Tamaulipas	4,136.1	3,675.5	-460.6	-1.9
Coahuila	3,279.4	2,970.5	-308.9	-1.2
Ganan			24,748.8	
Campeche	1,598.5	1,879.7	281.1	1.1
Sinaloa	3,994.1	4,510.0	515.8	2.1
Michoacán	4,702.2	5,222.8	520.6	2.1
Querétaro	2,139.9	2,677.9	538.0	2.2
Quintana Roo	1,288.7	1,841.8	553.1	2.2
Durango	2,551.3	3,421.5	870.2	3.5
Yucatán	2,858.9	3,660.0	801.1	3.2
San Luis Potosí	2,717.4	3,664.1	946.6	3.8
Aguascalientes	1,329.8	2,219.8	890.1	3.6
Guerrero	3,685.8	4,588.3	902.5	3.6
Tabasco	3,355.9	4,607.6	1,251.7	5.1
Baja California Sur	888.9	2,035.3	1,146.4	4.6
Morelos	1,552.9	2,849.7	1,296.7	5.2
Chiapas	5,543.0	6,726.0	1,182.9	4.8
Colima	1,085.8	2,548.1	1,462.2	5.9
Hidalgo	2,818.4	4,521.5	1,703.1	6.9
Oaxaca	3,249.2	5,215.1	1,965.9	7.9
Zacatecas	1,998.1	4,433.1	2,435.0	9.8
Nayarit	1,647.5	4,198.2	2,550.7	10.3
Tlaxcala	1,257.0	4,191.8	2,934.8	11.9

Fuente: Elaborado por el Centro de Estudios de las Finanzas Públicas, H. Cámara de Diputados con información de la Cuenta de la Hacienda Pública Federal 2000-2005 y el Presupuesto de Egresos de la Federación 2006.

aplicación de la fórmula se habría modificado sólo la distribución de 24 mil 748.8 millones de pesos, que equivalen a 17.9 por ciento de ese total.

La transferencia de los ganadores y perdedores se haría a una razón de 3 mil 535.5 millones de pesos anuales.

Ese monto es el que habrían dejado de recibir un grupo de 12 entidades, entre las que destacan, como en el caso de la distribución de 2006, el Estado de México, el Distrito Federal, Jalisco y Nuevo León. Esos recursos que se redistribuyen, se reparten en 20 entidades, entre las que sobresale el monto que, de acuerdo con la fórmula, beneficiaría a Tlaxcala, Nayarit, Zacatecas y Oaxaca, entre otras.

Bajo esta fórmula, la orientación del reparto sólo podrá cambiar hasta que se modifique la estructura del PIB nacional o de la distribución de la población.

H. Cámara de Diputados

Centro de Estudios de las Finanzas Públicas

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

<http://www.cefp.gob.mx>