

notacefp/053/2006

12 de octubre de 2007

Nota Informativa

Subsidios en el Presupuesto¹ 2008

I. Concepto de Subsidio y la Política de Gasto.

Las funciones y dimensión del Estado pueden verse influidas por una ideología prevaleciente. Sin embargo, la existencia y el tamaño del estado es mas bien una cuestión técnica antes que ideológica. Esto se explica por razones insoslayables que determinan el tamaño del Estado, como las siguientes:

1.— El mercado produce asignaciones eficientes a los agentes económicos con derechos de propiedad, *pero requiere de un entorno regulador que sólo lo garantiza el Estado.*

2.— La existencia de *fallas de mercado* justifica la intervención del Estado en determinadas áreas.

3.— *La distribución del ingreso en una sociedad puede ser altamente desigual y no corresponder a los valores prevalecientes de la comunidad sobre lo que es justo, esto motiva a la creación de políticas económicas que modifiquen la estructura prevaleciente.*

Por tanto, el Estado debe realizar funciones para revertir situaciones perniciosas e incluso para salvaguardar el sistema de mercado.

Dentro de estas funciones destaca la distributiva que se da cuando el Estado canaliza recursos a los agentes económicos para garantizar el ejercicio de la toma de decisiones económicas, en algunos casos subsistenciales. La política de subsidios se ubica dentro de esta función.

Los subsidios se definen como “pagos que realiza el gobierno para cubrir la diferencia entre el precio que pagan los consumidores y los costos en que incurrir los productores”². Los subsidios tienen como objetivo hacer posible que ciertas mercancías y servicios sean accesibles en las decisiones de agentes económicos que, sin la existencia de estos, sencillamente no podrían solventar .

Los subsidios se distinguen de las transferencias en que estas últimas son recursos asignados en el presupuesto de las dependencias para su transferencia a entidades apoyadas bajo su coordinación sectorial, así como a órganos desconcentrados, con el objetivo de respaldar gastos de operación corriente y de capital. De esta manera, los subsidios son recursos que salen del sector público hacia los agentes económicos y las transferencias son recursos que se mantienen en el ámbito del sector público.

Los subsidios pueden significar montos significativos en algunos ramos administrativos y ser estratégicos en la política social. En este sentido, para valorar los subsidios se requiere tener en cuenta los objetivos de la administración pública y la orientación presupuestal.

El objetivo primario de la actual administración es *lograr el desarrollo humano sustentable*, para esto, se han delineado los objetivos de su política de gasto:

1) Impulsar condiciones favorables para que la población mexicana actual y futura aumente sus capacidades y oportunidades de desarrollo.

¹ Esta nota no considera los recursos adicionales derivados de la Reforma Hacendaria. Las cifras que se manejan en este documento son del Proyecto de Presupuestos de la Federación y pueden modificarse en el Decreto.

² Ayala Espino José. Economía del Sector Público. Ed. Diana 2000

PRESUPUESTO DE EGRESOS DE LA FEDERACIÓN
GASTO PROGRAMABLE DE RAMOS ASOCIADOS A FUNCIONES 2007(A)-2008(P)
 Millones de pesos de 2008

Ramos Asociados a Funciones					Subsidios Asociados						
Ramos	Aprobado		Diferencia		Diferencia				Porcentaje		
	2007	2008	Absoluta	Var. Real %	2007	2008	Absoluta	Var. Real %	Subsidio a Ramo 2007	Subsidio a Ramo 2008	
Gasto Programable del Sector Público Presupuestario	1,719,157.13	1,777,179.64	58,022.5	0.033	199,861.5	199,550.6	-	310.9	-0.16%	11.6%	11.2%
1. Ramos Asociados a los Poderes y Entes Públicos	60,905.2	70,265.9	9,360.7	0.133	-	-	-	-	-	-	-
2. Ramos Asociados a Gobierno Central	172,973.9	175,606.5	2,632.6	0.01	25,089.7	22,193.2	-	2,896.5	-12%	14.5%	12.6%
3. Ramos Asociados a la Defensa de la Soberanía del Territorio Nacional y a la Seguridad Pública	73,519.6	80,281.9	6,762.3	0.08	-	-	-	-	-	-	-
4. Ramos y Entidades Asociadas al Desarrollo Social	1,120,509.6	1,152,815.0	32,305.4	0.03	88,101.9	93,956.0	5,854.0	7%	7.9%	8.2%	
5. Ramos y Entidades Asociadas a Actividades Productivas	507,669.6	515,559.1	7,889.5	0.02	86,669.9	83,401.4	-	3,268.5	-4%	17.1%	16.2%

FUENTE: Elaborado por el Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de la Cámara de Diputados con información del Presupuesto de Egresos de la Federación 2007 y Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación 2008P.

2) Garantizar la estabilidad y la sostenibilidad de las finanzas públicas.

Adicionalmente, la instrumentación de la política de gasto se ha estructurado siguiendo los cinco ejes rectores del Plan Nacional de Desarrollo:

Eje 1. Estado de Derecho y Seguridad.

Eje 2. Economía Competitiva y Generadora de Empleos.

Eje 3. Igualdad de Oportunidades.

Eje 4. Sustentabilidad Ambiental.

Eje 5. Democracia Efectiva y Política Exterior Responsable.

Ante este escenario, se presenta la expectativa de que un gobierno que sostiene que su objetivo primario es el desarrollo humano y que delinea sus políticas económicas con ejes como el de Economía Competitiva y Generadora de Empleos y de Igualdad de Oportunidades, debería mostrar esas prioridades en el diseño presupuestal y la asignación de recursos de subsidios en ramos.

II. Funciones y Subsidios.

En la tabla superior se pueden observar los ramos asociados a funciones y la asignación correspondiente

por subsidios. Por ejemplo, los ramos asociados a los Poderes y Entes Autónomos, así como los asociados a Defensa de la Soberanía del Territorio Nacional y a la Seguridad Pública, no tienen asignaciones de subsidios. Por el contrario, los ramos de las Entidades asociadas a Actividades Productivas; los asociados al Gobierno Central y los ramos vinculados a Desarrollo Social concentran la totalidad de los subsidios. Sin embargo, la distribuciones entre estas funciones es distinta y revela la prioridad distributiva en la política de gasto.

Destaca la Función de Desarrollo Social que representó montos de subsidios 88 mil 101.9 y 93 mil 956.0 millones de pesos en el 2007 y 2008, respectivamente. Estos montos representaron del total de subsidios el 44 y 47 por ciento en los mismos años. En el interior de la Función de Desarrollo Social, para 2008 sobresalen los Ramos de Desarrollo Social con 30 mil 497; Salud, 30 mil 693 y Educación, 22 mil 153 millones de pesos reales.

Por su parte, la Función Productiva absorbe montos reales de subsidios por 86 mil 699.9 y 83 mil 401.4 millones de pesos reales en 2007 y 2008, lo que representa el 43.3 y 41.7 por ciento en el 2008 de las asignaciones totales presupuestales de los subsidios, respectivamente. Al interior de la función productiva, encontramos ramos como Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación; Economía; Energía y Comunicaciones y Transportes que durante el 2007 tuvieron asignaciones de 49 mil 560.1, 4 mil 829.9, 32 mil 258.7, 21.1 millones de pesos reales, respectivamente. Estos mismos ramos en el 2008 presentaron 47 mil 485, 3 mil 253, 32 mil 644 y 20 millones de pesos, respectivamente.

En el Gobierno Central se identificaron montos de subsidios para 2008 por 22 mil 193.2 millones de pesos. Lo que representa el 11.1 por ciento del total de subsidios asignados. Al analizar el interior del Gobierno Central, el ramo de Medio Ambiente y Recursos Naturales destacan con 10 mil 930 millones de pesos; Secretaría de Hacienda y Crédito Público con 9 mil 760 millones de pesos y, finalmente el ramo de la Reforma Agraria que se registra con un monto de subsidios de 1 mil 503 millones de pesos.

Para el ejercicio de 2008, la suma total de subsidios disminuye marginalmente en 0.16 por ciento, pero lo destacable son los movimientos entre ramos. La Función de gobierno central y la asociada a productivas presentan disminuciones reales respecto al 2007 de -12.0 por ciento y -4.0 por ciento. La Función de Desarrollo Social y sus ramos asociados presentan un incremento real de 7 por ciento. Esta información es relevante en términos de la política de gasto distributiva: los subsidios se están trasladando de los ramos del Gobierno Central y los Productivos hacia ramos asociados con Desarrollo Social.

Los subsidios de Medio Ambiente y Recursos Naturales; Economía; Comunicaciones y Transportes; Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación; Hacienda y Crédito Público, así como el de la reforma agraria presentan reducciones. Los subsidios dentro de los ramos que presentan incrementos son: Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología, Salud, Aportaciones a Seguridad Social y Energía.

Dentro de la Función de Desarrollo Social, el único ramo que presenta reducciones en su monto de subsidios es el de Educación Pública, con una disminución real del 2 por ciento.

III. Participación de los Subsidios en la composición de los ramos

Para el presupuesto del ejercicio fiscal 2008, el monto total de subsidios representa el 11.2 del gasto programable del Sector Público Presupuestario, cantidad que es inferior en relación al de 2007, donde

los subsidios representaron el 11.6 por ciento (ver tabla siguiente página)

La composición de los ramos está integrada por montos que se destinan a servicios personales, gastos de capital y una parte integrante son los subsidios. En esta sección se distinguen los montos que se destinan a los ramos y se identifican aquellos que destacan por su composición elevada.

Las ramos y entidades asociados a actividades productivas tiene una composición promedio de subsidios de 16 por ciento. En importancia siguen los ramos asociados a Gobierno Central que muestran una composición promedio de subsidios del 13 por ciento. Finalmente, los ramos asociados a desarrollo social tienen una composición promedio de 8 por ciento.

De manera individual destacan los ramos de Energía, donde la composición del subsidio es del 95 por ciento; Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación con el 81 por ciento; el ramo de Desarrollo Social el 81 por ciento; el ramo de economía está integrado por 40 por ciento de subsidio; el ramo salud con 47 por ciento; el ramo de Medio Ambiente y Recursos Naturales con una proporción de 37 por ciento. Los ramos que contienen una proporción menor de subsidios son Comunicaciones y Transportes con 0.1 por ciento; aportaciones a seguridad social con 3 por ciento y Educación Pública con 8 por ciento.

IV. Conclusión

Para el ejercicio fiscal 2008 disminuyen marginalmente los montos de subsidios, aunque se da un claro reacomodo de la distribución: en tanto que los ramos asociados a las funciones de Gobierno Central y de Actividades Productivas disminuyen; los subsidios asignados en la función de desarrollo social se incrementan y concentran. Esto resulta congruente con el planteamiento de mejorar el desarrollo humano sustentable pues se privilegia el desarrollo social. Respecto a los ramos asociados a actividades productivas, aunque disminuyen en términos generales siguen, conservando una alta proporcionalidad de recursos provenientes de los subsidios.

PRESUPUESTO DE EGRESOS DE LA FEDERACIÓN
GASTO PROGRAMABLE DE RAMOS ASOCIADOS A FUNCIONES 2007(A)-2008(P)
Millones de pesos de 2008

Ramos Asociados a Funciones					Subsidios				Subsidios en ramos		
Ramos	Aprobado		Diferencia		Diferencia				Proporción de subsidios en ramos		
	2007	2008	Absoluta	Var. Real %	2007	2008	Absoluta	Var. Real %	2007	2008	
Gasto Programable del Sector Público Presupuestario	1,719,157.13	1,777,179.64	58,022.5	3%	199,861.5	199,550.6	-	310.9	-0.16%	12%	11%
1. Ramos Asociados a los Poderes y Entes Públicos	60,905.2	70,265.9	9,360.7	13%	-	-	-	-	-	-	-
Poder Legislativo	7,787.0	8,746.6	959.6	11%	-	-	-	-	-	-	-
Poder Judicial	26,112.5	32,392.7	6,280.2	19%	-	-	-	-	-	-	-
Instituto Federal Electoral	7,694.6	8,613.0	918.4	11%	-	-	-	-	-	-	-
Comisión Nacional de los Derechos Humanos	829.0	984.1	155.1	16%	-	-	-	-	-	-	-
Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas	18,482.0	19,529.4	1,047.4	5%	-	-	-	-	-	-	-
2. Ramos Asociados a Gobierno Central	172,973.9	175,606.5	2,632.6	1%	25,089.7	22,193.2	-	2,896.5	-12%	15%	13%
Presidencia de la República	1,664.8	1,774.8	110.0	6%	-	-	-	-	-	-	-
Gobernación	5,261.2	6,651.7	1,390.5	21%	-	-	-	-	-	-	-
Relaciones Exteriores	5,005.3	5,492.2	486.9	9%	-	-	-	-	-	-	-
Hacienda y Crédito Público	35,561.0	35,322.4	-238.6	-1%	10,933.0	9,760	-	1,172.7	-11%	31%	28%
Medio Ambiente y Recursos Naturales	30,021.5	29,802.3	-219.2	-1%	12,476.8	10,930	-	1,547.0	-12%	42%	37%
Función Pública	1,364.3	1,573.2	208.9	13%	-	-	-	-	-	-	-
Reforma Agraria	4,939.3	4,755.4	-183.9	-4%	1,679.9	1,503	-	176.8	-11%	34%	32%
Tribunales Agrarios	821.8	790.2	-31.6	-4%	-	-	-	-	-	-	-
Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa	1,067.9	1,355.1	287.2	21%	-	-	-	-	-	-	-
Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal	89.1	106.0	17.0	16%	-	-	-	-	-	-	-
Provisiones Salariales y Económicas	53,351.5	52,240.3	-1,111.1	-2%	-	-	-	-	-	-	-
Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y el D.F.	33,826.1	35,742.9	1,916.8	5%	-	-	-	-	-	-	-
3. Ramos Asociados a la Defensa de la Soberanía del Territorio Nacional y a la Seguridad Pública	73,519.6	80,281.9	6,762.3	8%	-	-	-	-	-	-	-
Defensa Nacional	33,327.9	34,712.7	1,384.8	4%	-	-	-	-	-	-	-
Marina	11,334.6	13,420.2	2,085.6	16%	-	-	-	-	-	-	-
Procuraduría General de la República	9,539.1	10,100.2	561.1	6%	-	-	-	-	-	-	-
Seguridad Pública	14,142.9	17,048.7	2,905.8	17%	-	-	-	-	-	-	-
Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública de los Estados y el D.F.	5,175.0	5,000.0	-175.0	-4%	-	-	-	-	-	-	-
4. Ramos y Entidades Asociadas al Desarrollo Social	1,120,509.6	1,152,815.0	32,305.4	3%	88,101.9	93,956.0	5,854.0	7%	8%	8%	8%
Educación Pública	157,282.1	159,387.9	2,105.8	1%	22,581.6	22,153	-	429.0	-2%	14%	14%
Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología	9,657.2	11,053.9	1,396.7	13%	3,045.8	3,387	340.8	11%	32%	31%	31%
Previsiones y Aportaciones para los Sistemas de Educación Básica, Normal, Tecnológica y de Adultos	41,319.9	42,574.1	1,254.2	3%	-	165	165.1	-	-	-	-
Salud	57,528.6	64,686.3	7,157.7	11%	24,943.5	30,693	5,749.0	23%	43%	47%	47%
IMSS	246,125.0	266,201.9	20,076.9	8%	-	-	-	-	-	-	-
ISSSTE	83,752.1	79,218.8	-4,533.3	-6%	-	-	-	-	-	-	-
Aportaciones a Seguridad Social	198,714.2	190,246.1	-8,468.1	-4%	5,705.9	6,000	294.1	5%	3%	3%	3%
Desarrollo Social	36,337.3	37,582.9	1,245.6	3%	30,764.3	30,497	-	267.1	-1%	85%	81%
Trabajo y Previsión Social	3,347.9	3,529.5	181.6	5%	1,060.8	1,062	1.2	0%	32%	30%	30%
Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios (Excluye FASP y FORTAMUNDF)	286,445.4	298,333.5	11,888.1	4%	-	-	-	-	-	-	-
5. Ramos y Entidades Asociadas a Actividades Productivas	507,669.6	515,559.1	7,889.5	2%	86,669.9	83,401.4	-	3,268.5	-4%	17%	16%
Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación	60,428.2	58,369.9	-2,058.3	-0.04	49,560.1	47,485	-	2,075.5	-4%	82%	81%
Comunicaciones y Transportes	40,539.1	32,645.9	-7,893.2	-0.24	21.1	20	-	0.7	-3%	0%	0%
Economía	8,521.3	8,105.3	-416.0	-0.05	4,829.9	3,253	-	1,577.1	-33%	57%	40%
Turismo	1,886.5	2,927.6	1,041.1	0.36	-	-	-	-	-	-	-
Energía	33,941.1	34,392.7	451.7	0.01	32,258.7	32,644	384.9	1%	95%	95%	95%
PEMEX	145,730.9	153,400.3	7,669.4	0.05	-	-	-	-	-	-	-
CFE	188,351.3	196,518.2	8,167.0	0.04	-	-	-	-	-	-	-
LyFC	28,271.3	29,199.1	927.8	0.03	-	-	-	-	-	-	-
menos Cuotas del ISSSTE	209,102.2	217,348.7	8,246.5	3.9	-	-	-	-	-	-	-

FUENTE: Elaborado por el Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de la Cámara de Diputados con información del Presupuesto de Egresos de la Federación 2007 y Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación 2008P.

Cámara de Diputados

Centro de Estudios de las Finanzas Públicas

Av. Congreso de la Unión, No. 66, Edificio "I" Segundo Nivel