

ORIGEN Y DESTINO DE LOS INGRESOS EXCEDENTES DEL SECTOR PÚBLICO FEDERAL

DIRECCIÓN GENERAL DE FINANZAS
SERIE: ANÁLISIS DE COYUNTURA
MARZO 2017



Origen y Destino de los Ingresos Excedentes del Sector Público Federal

El Instituto Belisario Domínguez (IBD), como órgano especializado encargado de realizar investigaciones estratégicas sobre el desarrollo nacional, tiene dentro de sus funciones elaborar análisis de coyuntura en los campos de competencia del Senado de la República.

Lo anterior estará sujeto a los principios de relevancia, objetividad, imparcialidad, oportunidad y eficiencia que rigen el trabajo del Instituto.

En este contexto, una de las funciones de la Dirección General de Finanzas (DGFI) es realizar análisis, estudios e investigaciones sobre la composición y el comportamiento del ingreso, gasto, inversión, deuda y financiamiento públicos en el ámbito de la hacienda federal.

En cumplimiento de esta responsabilidad, se elabora un análisis relevante, objetivo, imparcial, oportuno y eficiente de sobre los ingresos excedentes en el periodo 2000-2016, con el fin de contribuir a la toma de decisiones legislativas del Senado y apoyar en el ejercicio de sus facultades de supervisión y control.

El presente documento aborda los antecedentes y el marco normativo actual que regula la utilización de los ingresos excedentes, su evolución en el periodo 2000-2016, y el origen y el destino de los recursos. Finaliza con observaciones sobre la normatividad y el manejo y la operación de los ingresos excedentes, y con base en ello se sugieren opciones para que estos ingresos se destinen al fortalecimiento de las finanzas públicas y del ahorro.

Origen y destino de los ingresos excedentes del Sector Público Federal

Información de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) muestra que de 2000 a 2016 los ingresos excedentes del sector público federal sumaron 4,076.3 miles de millones de pesos (mmdp), a precios de 2016. En la mayor parte del periodo, esto se explica en buena medida por precios de la mezcla mexicana de crudo de exportación más altos en relación con los esperados en la aprobación del paquete económico anual, aunque los ingresos no petroleros también mostraron un dinamismo importante. Lo anterior permitió que los ingresos observados resultaran en promedio 1.4 puntos del PIB superiores a los aprobados en el periodo de referencia.

El continuo incremento de los ingresos presupuestarios, y de su favorable evolución al compararse con lo aprobado en la LIF, no se ha traducido en una reducción permanente en el déficit público, menor deuda o mayores ahorros financieros del sector público. En el caso de los requerimientos financieros del sector público (RFSP),¹ éstos aumentaron a partir de la recesión económica de 2009, hasta representar 4.6% del PIB en 2014; las cifras preliminares muestran que en los últimos dos años los RFSP fueron disminuyendo para finalizar en 2.9% del PIB en 2016. Por su parte, la deuda pública, medida a través del Saldo Histórico de los Requerimientos Financieros (SHRFSP) tuvo un incremento de 14 puntos del PIB de 2009 a 2016.

Las percepciones adicionales, provenientes en gran medida de una fuente transitoria de ingresos, como es el petróleo, si bien se canalizaron en parte a los fondos de estabilización, se destinaron en una mayor proporción a financiar gastos cada vez más altos: la diferencia promedio entre el gasto neto total aprobado y el finalmente erogado fue de 1.3 puntos del PIB en el periodo 2000-2016.

La Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (LFPRH) norma la manera en que pueden utilizarse los ingresos excedentes, además de incluir disposiciones específicas en relación con el déficit público y los RFSP. A partir de las reformas fiscal y energética de 2014, se modificó el marco regulatorio para dar una mayor importancia a los instrumentos de ahorro. No obstante, aún quedan elementos pendientes que deben atenderse a fin de condicionar la utilización de los ingresos excedentes, mejorar la posición fiscal y priorizar la canalización de recursos hacia el ahorro nacional.

1. Marco legal y antecedentes

La LFPRH define los ingresos excedentes como aquellos recursos que en el ejercicio fiscal se obtienen por encima de los aprobados en la Ley de Ingresos de la Federación (LIF) o en su caso respecto de los ingresos propios de las entidades de control indirecto.

Antes del ejercicio fiscal 2007, la aplicación de los ingresos excedentes se normaba en el Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF) de cada año. De 2000 a 2006, los PEF en general establecieron disposiciones para la ejecución de los ingresos excedentes (diferentes de financiamientos) que se generaran en:

¹ Los RFSP se miden con la diferencia entre los ingresos y los gastos distintos de la adquisición neta de pasivos y activos financieros, incluyendo las actividades del sector privado y social cuando actúan por cuenta del Gobierno Federal o de las entidades. En este sentido, al balance tradicional, se añaden los requerimientos financieros por PIDIREGAS, IPAB, FONADIN, Programa de Deudores, así como banca de desarrollo y fondos de fomento. Ver documento metodológico de SHCP, disponible en http://www.secciones.hacienda.gob.mx/work/models/estadisticas_oportunas/metodologias/eo_am401.pdf.

- a. las aportaciones de seguridad social y los ingresos correspondientes a organismos y empresas;
- b. ciertos tipos de derechos, productos y aprovechamientos; y
- c. en general ingresos tributarios y no tributarios, no especificados en los incisos anteriores.

Con excepción de algunos productos y aprovechamientos, comúnmente los PEF estipularon que los ingresos excedentes de los dos primeros incisos se destinaran a las entidades o dependencias que los generaran, y se dispuso que los ingresos restantes se canalizaran a compensar incrementos en el gasto no programable, a mejorar el balance del sector público y a obras de infraestructura, así como al ahora extinto Fondo de Estabilización de los Ingresos Petroleros a partir de 2003. Sin embargo, los PEF incluyeron en cada ejercicio lineamientos particulares para la aplicación de los excedentes de ciertos tipos de ingreso. Esto cambió en el ejercicio fiscal 2007 con la LFPRH.

Actualmente, la utilización de los ingresos excedentes está normada en la LFPRH, su reglamento (RLFPRH) y en la LIF de cada año. En particular, la LFPRH especifica que el Ejecutivo Federal podrá autorizar erogaciones adicionales a las consideradas en el PEF, con cargo a los excedentes que en su caso resulten de los ingresos autorizados en LIF o en los ingresos propios de las entidades. De esta manera, el artículo 19 establece que respecto a los ingresos que tengan destino específico por disposición expresa de las leyes de carácter fiscal, se podrán autorizar las ampliaciones a los presupuestos de las dependencias o entidades que las generen.² Por su parte, los excedentes de ingresos propios de las entidades se destinarán a las mismas;³ los centros públicos de investigación no requerirán autorización de SHCP para ejercer dichos ingresos.⁴

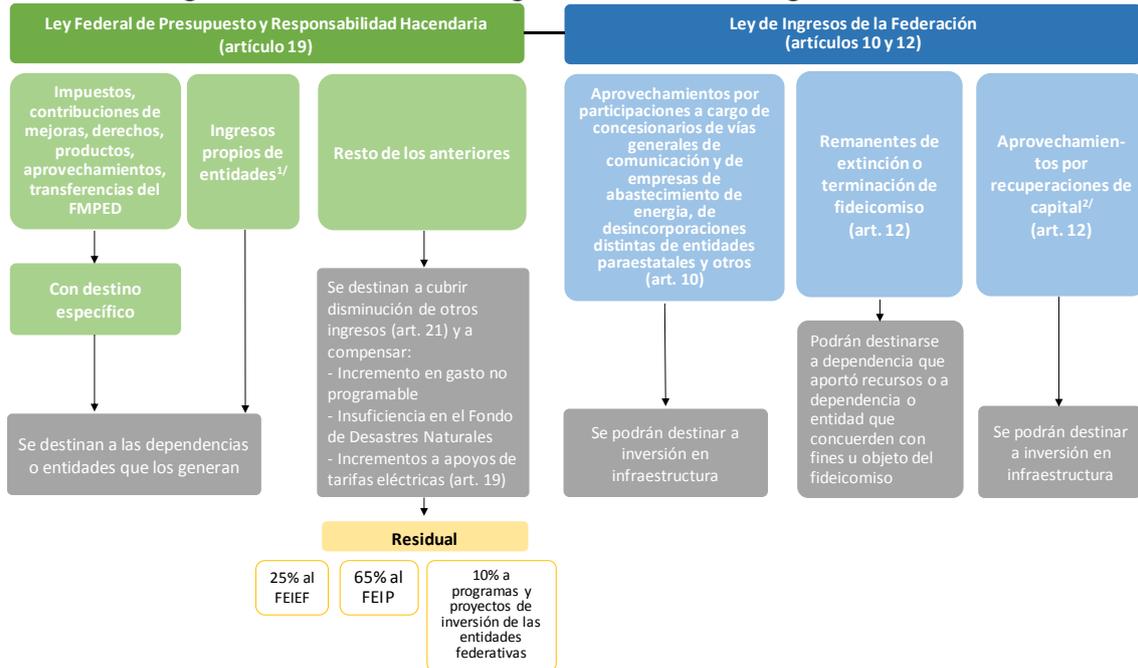
Los excedentes resultantes de la LIF, distintos a los mencionados anteriormente, deberán utilizarse para compensar la disminución de alguno de los rubros de ingreso (art. 21, LFPRH), y posteriormente a cubrir el incremento en gasto no programable, las erogaciones adicionales necesarias para cubrir los aumentos en los apoyos a tarifas eléctricas, con respecto a lo estimado en el PEF, y la insuficiencia en el Fondo de Desastres Naturales. De existir, el residual de estos ingresos excedentes se debe destinar a los fondos de estabilización y a programas y proyectos de inversión en infraestructura y equipamiento de las entidades federativas.

² En los ingresos con destino específico se incluye el remanente de operación del Banco de México, que, de acuerdo con el artículo 19bis de la LFPRH, debe de destinarse al menos en un 70% a la amortización de la deuda pública del Gobierno Federal o a la reducción del monto de financiamiento necesario para cubrir el déficit presupuestario, o a una combinación de ambos; el porcentaje restante, a fortalecer el Fondo de Estabilización de los Ingresos Presupuestarios (FEIP) o al incremento de activos que fortalezcan la posición financiera del Gobierno Federal.

³ La ley define como entidades los organismos descentralizados, empresas de participación estatal y fideicomisos públicos que sean considerados entidades paraestatales. Para fines de seguimiento del presupuesto federal y en particular de la aplicación de ingresos excedentes de las entidades, SHCP informa únicamente sobre los ingresos adicionales generados por Pemex, CFE, IMSS e ISSSTE, aunque también publica en la Cuenta de la Hacienda Pública Federal los ingresos adicionales del resto de las entidades.

⁴ Ejemplos de centros públicos de investigación son el Centro de Investigación y de Estudios Avanzados del Instituto Politécnico Nacional, el Centro de Investigación en Matemáticas A.C. y el Centro de Investigación y Docencia Económicas, A.C. entre muchos otros.

Figura 1. Utilización de los ingresos excedentes del gobierno federal



1/ La LFPRH define como entidades los organismos descentralizados, empresas de participación estatal y fideicomisos públicos que sean considerados entidades paraestatales.

2/ Excepto de desincorporaciones distintas de entidades paraestatales.

Fuente: elaboración propia con información de la LFPRH y LIF 2017.

Los ingresos excedentes que se destinan al Fondo de Estabilización de los Ingresos de las Entidades Federativas (FEIEF) y al Fondo de Estabilización de los Ingresos Presupuestarios (FEIP) tienen un límite máximo, marcado por la LFPRH.⁵ Una vez que dichos fondos alcancen la reserva estipulada, el destino de los recursos que tenían que ser canalizados a los mismos, cambia. Los recursos excedentes que debían ser canalizados al FEIEF deben de ser reservados al fondeo de sistemas de pensiones de las entidades federativas, mientras que aquellos que tenían como fin el FEIP, podrán ser destinados a subsanar el déficit presupuestal, a la amortización de pasivos del Gobierno Federal o al Fondo Nacional de Infraestructura.

Por su parte, la LIF incluye disposiciones particulares sobre la utilización de ingresos excedentes derivados de partidas específicas. Por ejemplo, la LIF 2017 especifica que los ingresos excedentes provenientes de los aprovechamientos por participaciones a cargo de los concesionarios de vías generales de comunicación y de empresas de abastecimiento de energía, de desincorporaciones (distintos de entidades paraestatales) y otros, así como de recuperaciones de capital podrán destinarse a gasto de inversión en infraestructura. También especifica que los recursos públicos remanentes generados a la extinción o terminación de la vigencia de un fideicomiso se podrán destinar a las entidades que aportaron los recursos o a la dependencia o entidad que concuerde con los fines u objeto del fideicomiso.

⁵ Las reservas máximas para el FEIEF y el FEIP corresponden al 4% y al 8%, respectivamente, de las cantidades estimadas en la Ley de Ingresos de la Federación de los impuestos totales y de las transferencias del Fondo Mexicano del Petróleo.

Recuadro 1. Los ingresos excedentes de las entidades federativas y municipios, según la Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y los Municipios

La Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y los Municipios (LDFEFM), aprobada en 2016, incluyó algunas disposiciones sobre la manera en que los gobiernos locales deben ejercer los ingresos excedentes.

En este caso, la ley en cuestión define dichos ingresos como los recursos que durante el ejercicio fiscal se obtienen en exceso de los aprobados en la Ley de Ingresos de las entidades federativas o de los municipios. En el artículo 13, la LDFEFM establece que las entidades federativas podrán realizar erogaciones adicionales aprobadas en el Presupuesto de Egresos con cargo a los ingresos excedentes que se obtengan, siempre que cuenten con la autorización previa de la secretaría de finanzas o su equivalente.

El artículo 14 estipula que los excedentes derivados de los ingresos de libre disposición de las entidades federativas -conformados por ingresos propios, participaciones, recursos del FEIEF y cualquier otro que no tenga fin específico- deberán ser destinados:

- i) al menos el 50% para la amortización anticipada de la deuda pública, el pago de adeudos de ejercicios fiscales anteriores, pasivos circulantes y otras obligaciones -cuando sea posible sin incurrir en penalidades-, así como al pago de sentencias definitivas y a la aportación a fondos para la atención a desastres naturales y de pensiones;
- ii) en caso de existir remanente, a inversión pública productiva -por medio de un fondo constituido para tal efecto-, y a la creación de un fondo cuyo propósito sea compensar la caída de ingresos de libre disposición de ejercicios subsecuentes.

La LDFEFM especifica que los excedentes de ingresos de libre disposición podrán destinarse de esta manera y sin limitación alguna, siempre que la entidad federativa se clasifique en un nivel de endeudamiento sostenible de acuerdo al Sistema de Alertas.^{1,2} Las disposiciones sobre excedentes de ingresos de libre disposición aplicarán también para los municipios y sus entes públicos.

En el artículo noveno transitorio se especificó que los excedentes de ingresos de libre disposición podrán destinarse a reducir el balance presupuestario de recursos disponibles negativos de ejercicios anteriores a partir de 2016 hasta 2022. Asimismo, dichos excedentes podrán destinarse a gasto corriente hasta el ejercicio fiscal 2018, siempre que la entidad federativa se clasifique en un nivel de endeudamiento sostenible.

De esta manera, la LDFEFM prioriza la utilización de excedentes a la disminución de la deuda pública, a la inversión pública y a la constitución de fondos para hacer frente a contingencias de una manera directa y, en principio, con menos espacio para su uso discrecional.

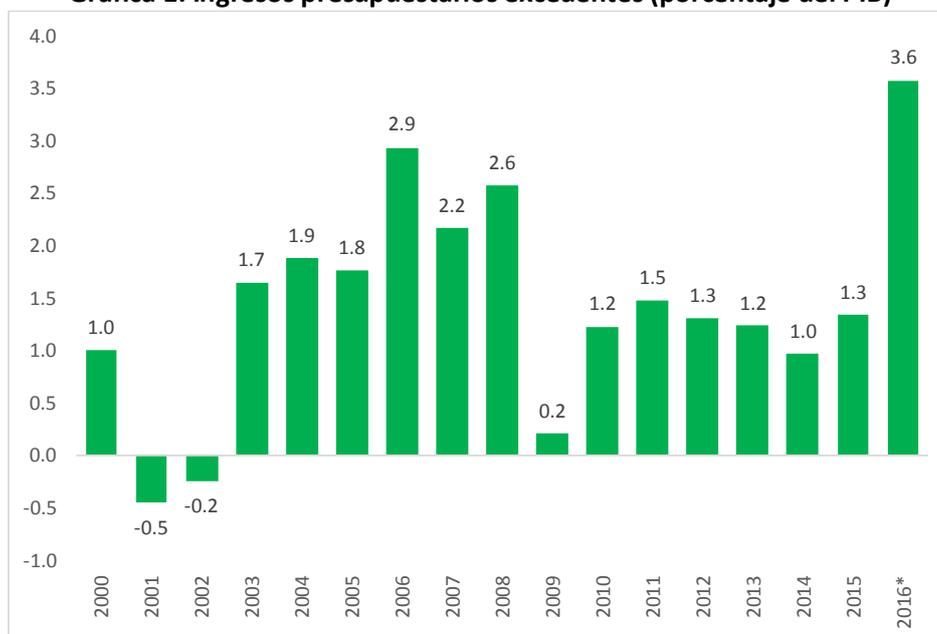
¹ La medición del Sistema de Alertas se realizará con base en tres indicadores de deuda definidos en el artículo 44 de la propia ley, con base en los cuales se clasificarán a los entes públicos según los niveles de endeudamiento sostenible, endeudamiento en observación y endeudamiento elevado. El Sistema de Alertas deberá entrar en operación a más tardar el 1 de abril de 2017.

² Aunque no se encontró en la LDFEFM especificación alguna sobre la manera en que las entidades federativas que no se clasifiquen con un endeudamiento sostenible deberán ejercer los ingresos excedentes.

2. Evolución de los ingresos excedentes

Entre los años 2000 y 2016, los ingresos excedentes anuales fueron mayores al 1% del PIB, con excepción de 2001, 2002 y 2009; de esta manera, los ingresos adicionales acumulados en el periodo sumaron 4,076.3 mmdp a precios de 2016.

Gráfica 1. Ingresos presupuestarios excedentes (porcentaje del PIB)



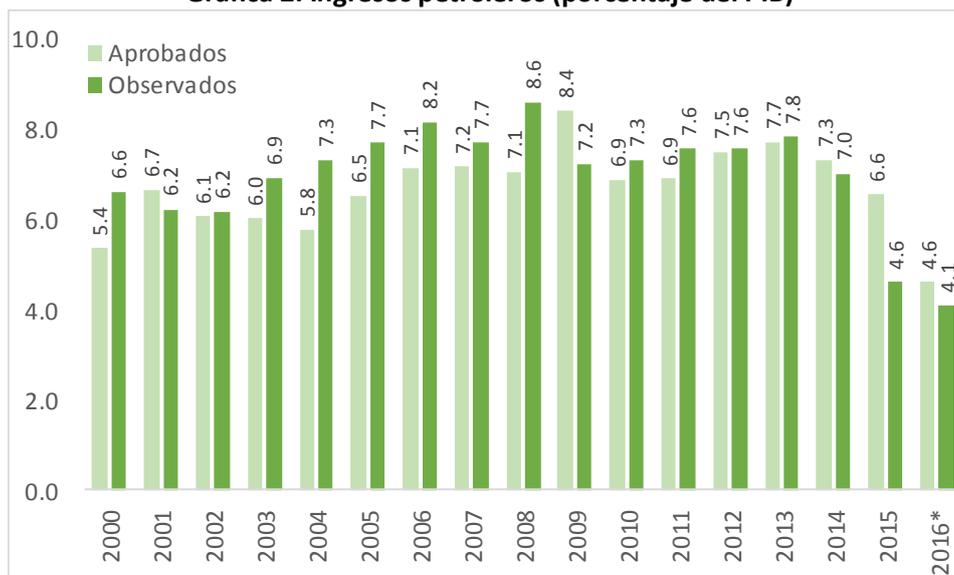
* Información preliminar; para el cálculo se utiliza el estimado de cierre del PIB nominal para 2016 presentado en CGPE 2017.

Fuente: elaboración propia con información de la CHPF 2000-2015 y Cuarto Informe Trimestral, SHCP, e INEGI.

Al menos hasta 2013, buena parte de los ingresos adicionales provino de mayores ingresos petroleros: en promedio en el periodo 2000-2013, este tipo de ingresos resultó superior en 0.6 puntos del PIB; la diferencia promedio cae a 0.3 puntos porcentuales del PIB si se considera el lapso 2000-2016. Lo anterior fue resultado de precios de la mezcla mexicana de crudo de exportación más altos en relación con los proyectados en la aprobación del paquete económico anual: en promedio, el precio observado de la mezcla mexicana de exportación resultó superior en 36.5% en el lapso 2000-2013 y 25.7% mayor si se considera el periodo 2000-2016.⁶ La favorable evolución de los precios del petróleo permitió subsanar la continua caída de la producción de petróleo que comenzó en 2005, además de compensar el débil incremento de los ingresos no petroleros o incluso su disminución real en algunos años (por ejemplo, en 2003, 2004, 2005, 2008, 2010, 2011 y 2012).

⁶ En ocho de los años (2000, 2007, 2010-2013, 2015 y 2016), la plataforma de crudo de exportación observada fue mayor a la prevista en los Criterios Generales de Política Económica (CGPE); sin embargo, fueron los mayores precios promedio de la mezcla mexicana de exportación los que explican la mayor generación de ingresos petroleros.

Gráfica 2. Ingresos petroleros (porcentaje del PIB)



* Información preliminar; para el cálculo se utiliza el estimado de cierre del PIB nominal para 2016 presentado en CGPE 2017.

Fuente: elaboración propia con información de la CHPF 2000-2015 y Cuarto Informe Trimestral, SHCP, e INEGI.

Los ingresos excedentes en el periodo de referencia se explican también por el dinamismo de los ingresos no petroleros; estos ingresos resultaron superiores a lo aprobado en 1.1 puntos del PIB en promedio en el periodo 2000-2016. Los ingresos tributarios, que han representado en promedio el 65% de los ingresos no petroleros y 86.6% de los ingresos del gobierno federal, registraron de 2000 a 2016 un incremento real medio anual de 5.1%,⁷ superior al crecimiento económico promedio de 2.4% del periodo,⁸ en parte como consecuencia de las medidas fiscales implementadas en este lapso para aumentar la recaudación. Por su parte, los ingresos no tributarios aumentaron en 8.6% promedio anual, debido a la entrada de ingresos no recurrentes en varios años, mientras que los ingresos de los organismos de control presupuestario directo y los de CFE han mantenido una tendencia al alza en el periodo de referencia, con un crecimiento medio anual de 3.9%.

Llama la atención 2016, año en el que, de acuerdo a cifras preliminares, se generaron ingresos excedentes por 686,269.2 millones de pesos (mdp), que representan aproximadamente 3.6% del PIB. Esto es resultado de ingresos adicionales no petroleros por 781,107.4 mdp, derivados de una mayor recaudación de impuestos -particularmente de los impuestos sobre la renta (ISR), producción y servicios (IEPS) y al valor agregado (IVA)- y del aumento de ingresos no tributarios -que reflejan en gran medida el entero del remanente de operación del Banco de México (ROBM) en ese año por 239,093.8 mdp-. La evolución positiva de este tipo de ingresos permitió compensar la menor recaudación de los ingresos petroleros, y cuya diferencia respecto al programa fue de -94,838.2 mdp.

⁷ Todas las variaciones porcentuales se presentan en términos reales.

⁸ La cifra considera la estimación de cierre del PIB para 2016 según los CGPE 2017.

2.1 Origen y destino de los recursos

A continuación, se analiza el origen y destino de los ingresos excedentes con base en la información de la Cuenta de la Hacienda Pública Federal (CHPF) y con información preliminar del Cuarto Informe Trimestral 2016. Se toma como año inicial 2007, cuando la LFPRH entró en vigor.

En 2007 y 2008 los ingresos excedentes especificados en la LFPRH representaron más de 65% del total de los remanentes. En 2009, la contracción económica se tradujo en una disminución generalizada de los ingresos presupuestarios respecto al año anterior; sin embargo, en ese año se captó el aprovechamiento derivado del pago del ROBM, se utilizaron recursos del Fondo de Estabilización de los Ingresos Petroleros y se ejercieron coberturas petroleras, aspectos que describen el saldo positivo de excedentes en ese año.

De 2010 a 2012 la mayor parte de los ingresos excedentes provino de las partidas especificadas en el artículo 19 de la LFPRH. Esto cambió de 2013 a 2015 pues los remanentes de ingresos del artículo 10 de la LIF tuvieron una participación mayor, y en particular, en 2015 aquellos estipulados en el artículo 12 de la LIF representaron 44.2% del total; la información disponible no permite conocer a detalle las partidas que explican dicho comportamiento.

Cuadro 1. Ingresos presupuestarios excedentes (millones de pesos de 2016)

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016*
TOTAL	347,984	418,662	32,306	200,546	251,360	230,738	221,054	176,131	251,847	686,269
Artículo 10 LIF	120,596	60,378	25,409	-17,036	50,895	99,555	158,979	137,369	91,379	-81,851
Artículo 12 LIF	0	34,396	246,043	61,205	22,442	19,044	853	611	111,439	86,783
Artículo 19 LFPRH	227,388	323,888	-239,146	156,377	178,023	112,139	61,222	38,151	49,029	681,337
Fracción I	103,876	165,371	-165,472	19,874	23,511	-36,575	20,306	12,983	47,239	115,302
Fracción II										
Ingresos con destino específico	56,035	90,402	1,754	40,863	67,377	74,735	47,110	37,654	33,825	343,561
Fracción III										
Ingresos de entidades	67,477	68,115	-75,428	95,640	87,135	73,980	-6,193	-12,487	-32,035	222,475

* Información preliminar.

Fuente: elaboración propia con información de la CHPF 2007-2015, y del Cuarto Informe Trimestral 2016, SHCP.

La información preliminar del cierre de 2016 muestra que los excedentes definidos en la LFPRH explicaron casi la totalidad de los ingresos adicionales de ese año. La mayor parte de estos recursos correspondieron a los ingresos con destino específico, 70% de los cuales se deben al entero del ROBM al que se hizo referencia en la sección anterior, y el resto por derechos y productos superiores.

Los ingresos adicionales de las entidades se explican por los recursos mayores respecto a los programados de Pemex y CFE, y que compensaron los menores ingresos propios de IMSS e ISSSTE; en conjunto, los excedentes de Pemex y CFE suman 232.8 mmdp, y se explican por las aportaciones patrimoniales que recibieron del gobierno federal en 2016 para fortalecer su posición financiera y para apoyar su pasivo pensionario. El resto de los excedentes (Fracción I del artículo 19 de la LFPRH), fueron resultado de mayores ingresos tributarios por 308.3 mmdp, que compensaron la menor recaudación, respecto a la programada, de los ingresos no tributarios.

En relación con los excedentes determinados según los artículos 10 y 12, la información disponible no permite conocer a detalle las partidas que explican los ingresos faltantes y adicionales, respectivamente, de los ingresos especificados en los artículos 10 y 12 de la LIF en 2016.

Respecto al destino de los recursos, la SHCP sólo publica información específica acerca de la disposición que tienen los ingresos excedentes de la Fracción I del Artículo 19 de la LFPRH. Sin embargo, la información no se presenta con el mismo grado de desglose en todos los años ni incluye el detalle acerca de la manera en que los excedentes netos, cuando positivos, se distribuyeron a los fondos de estabilización; esta información sólo se encuentra disponible en los informes trimestrales, con cifras preliminares, lo que impide complementar de forma precisa la información de la CHPF.

Los datos disponibles muestran que los excedentes de esta fracción, generados en 2007, 2008 y 2013 se dirigieron en mayor parte a los fondos de estabilización. A partir de 2014, se han utilizado para cubrir los ingresos faltantes aprobados en otros rubros de la LIF y para realizar compensaciones. De hecho, en 2014 y 2015 los ingresos excedentes fueron insuficientes para cubrir los ingresos faltantes de otros rubros y el aumento del gasto no programable, mientras que en 2016 no alcanzaron para cubrir las compensaciones permitidas por ley.

Cuadro 2. Determinación y aplicación de los ingresos excedentes netos, Fracción I, Artículo 19 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (millones de pesos de 2016)^{1/}

CONCEPTO	2007	2008	2010	2012	2013	2014	2015	2016 ^{3/}
I. Cálculo excedentes, art. 19, fracción I, LFPRH (A-B)	103,460	153,460	19,874	-36,575	20,306	-15,088	8,055	23,092
A. Ingresos Excedentes Brutos	103,876	165,371	19,874	-36,575	n.d.	12,983	46,556	115,302
B. Faltante otros rubros	416	11,912	0	0	n.d.	28,071	38,501	92,209
II. Compensaciones	37,560	21,486	24,902	0	5,154	0	39,041	30,398
A. Atención a desastres naturales	30,138	10,834	24,902	0	0	0	0	0
B. Mayor gasto no programable	0	0	0	0	0	0	39,041	30,398
C. Incremento en costos de combustible CFE*	0	10,652	0	0	5,154	0	0	0
D. Obligaciones fiscales ejercicios anteriores	7,422	0	0	0	0	0	0	0
III. Diferencia (I-II)	65,899	131,973	-5,028	-36,575	15,151	-15,088	-30,985	-7,306
IV. Ingresos excedentes netos, (III, si III > 0)^{2/}	65,899	131,973	-	-	15,151	-	-	-

1/ No se presenta información de 2009 y 2011 debido a que en 2009 no existieron excedentes que distribuir, mientras que en 2011 no se informó acerca del destino de los ingresos excedentes de esta fracción. Para 2014 y 2015 la CHPF presenta los datos de los informes trimestrales correspondientes al cierre de cada año.

2/ La CHPF no presenta la distribución de los ingresos excedentes netos.

3/ Con información preliminar del cuarto Informe Trimestral sobre la Situación Económica, las Finanzas Públicas y la Deuda Pública.

Fuente: elaboración propia con información de Cuenta de la Hacienda Pública Federal, SHCP.

Lo anterior implica que las compensaciones requeridas debieron provenir de otras partidas de ingreso, distintas a las consideradas en la Fracción I del artículo 19. En este punto es importante subrayar que en los últimos años la Auditoría Superior de la Federación (ASF) ha señalado la necesidad de que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) proporcione información sobre el destino específico a nivel de clave presupuestaria de la totalidad de los

ingresos excedentes, a fin de conocer con exactitud la forma en que los mismos se están utilizando.

3. Aspectos a señalar sobre el manejo de los ingresos excedentes

Los aspectos que pueden señalarse sobre el manejo de los ingresos excedentes se derivan directamente con los espacios que deja la regulación para su utilización y con la manera en que en la práctica se han ejercido, de manera discrecional y sin conocer claramente su destino.

Observaciones sobre normatividad

- De acuerdo con la LFPRH (art. 19, Fracciones I y II) y su reglamento (RLFPRH, Capítulo V), los ingresos excedentes que tienen un destino específico y aquellos que se registren en los ingresos propios de las entidades, se deben destinar a las entidades que los generan⁹ y la SHCP puede autorizar las ampliaciones a los presupuestos de las mismas.¹⁰ Al respecto, no se hace ninguna especificación para autorizar ampliaciones, siempre y cuando éstas sean hasta por el costo adicional en que hayan incurrido las entidades para generar ingresos excedentes; además, en pocos casos se condiciona su ejercicio a ciertos tipos de gasto, como por ejemplo, gasto en inversión.
- El RLFPRH (art. 92) establece que las dependencias y entidades podrán utilizar los ahorros presupuestarios durante el ejercicio fiscal en que se generen para aplicarlos a programas y proyectos prioritarios, o para cubrir obligaciones de pago previstas en leyes o derivadas del cumplimiento de laudos. La utilización de dichos recursos deberá ser autorizada por la SHCP. En este sentido, no se considera explícitamente la posibilidad de devolver ahorros a la Tesorería de la Federación (TESOFE) y la forma en que éstos se pueden utilizar es ambigua, lo que puede propiciar el uso discrecional de los mismos.
- La LFPRH (art. 17) especifica que los ingresos y gastos aprobados y ejercidos durante un año fiscal deben contribuir a alcanzar la meta anual de los Requerimientos Financieros del Sector Público (RFSP). Ello da pie a que los ingresos excedentes se puedan gastar en una alta proporción durante el ejercicio fiscal, con pocas restricciones y generando el espacio para su uso discrecional; en última instancia, también limita la capacidad para reducir el déficit fiscal.

Observaciones sobre manejo y operación

- En varias ocasiones se ha señalado la alta discrecionalidad en el manejo de los ingresos excedentes (ASF, 2009, 2010), que se refleja en la ausencia de estados de cuenta o recibos para ciertos fondos.

⁹ Las dependencias que obtienen ingresos excedentes deben concentrarlos invariablemente en la Tesorería de la Federación (Tesofe) para después solicitar a la SHCP su utilización. Por su parte, las entidades que generan ingresos excedentes deben enterarlos en sus respectivas tesorerías, para después solicitar la autorización de su utilización. (RLFPRH, Capítulo V).

¹⁰ Ejemplos de los ingresos excedentes que tienen destino específico son los productos por enajenaciones de bienes inmuebles que realiza el Instituto de Administración y Avalúos de Bienes Nacionales (según la RLFPRH, art. 112) o las transferencias que debe de realizar el Fondo Mexicano del Petróleo para la Estabilización y el Desarrollo-FMPED (de acuerdo al Título V de LFPRH). En estos remanentes se incluyen los generados por las dependencias del sector público (distintos a los especificados en la LIF). Por su parte, los excedentes por ingresos propios de las entidades, se refieren a aquellos generados por Pemex, CFE, IMSS e ISSSTE.

- Se redistribuyeron recursos hacia otros destinos con el fin de no rebasar los topes fijados para el ahora extinto Fondo de Estabilización de Ingresos Petroleros (ASF, 2009).
- Se han transferido ingresos excedentes a la creación de fideicomisos o el incremento del patrimonio de los ya existentes, de manera que pueden ser utilizados fuera del esquema del presupuesto con fines distintos a los aprobados, sin control, transparencia y rendición de cuentas (ASF, 2009, 2010, 2011, 2014).¹¹
- Gran proporción de los ingresos excedentes se ha destinado a gasto corriente (ASF, 2010).
- Los fondos de excedentes de Pemex se han canalizado a destinos diferentes a inversiones de infraestructura de dicha empresa (ASF, 2010, 2014).
- Se han incluido ingresos excedentes con destino específico en el resto de los recursos de la Ley de Ingresos de la Federación (LIF) (ASF, 2012, 2013).
- Las CHPF sólo explican una parte del destino final de los recursos excedentes.

Consideraciones finales: agenda pendiente sobre ingresos excedentes

A partir de los hechos comentados anteriormente, se pueden mencionar algunas opciones dirigidas a disminuir la discrecionalidad en el ejercicio de los ingresos excedentes y a darles un tratamiento diferenciado para aprovecharlos para el fortalecimiento de las finanzas públicas y del ahorro. Algunas de estas acciones recogen las recomendaciones realizadas por la ASF en la revisión de la Cuenta de la Hacienda Pública Federal (CHPF) y es importante mencionar que para implementarlas se necesita modificar el marco legal vigente.

- En el corto plazo, incluir en los informes trimestrales y en la CHPF un apartado que concilie el origen y el destino de todos los ingresos excedentes, para transparentar su aplicación y los resultados alcanzados. Evaluar la posibilidad de que el Poder Legislativo incluya en la LFPRH la obligación para la SHCP de informar pormenorizadamente en ambos documentos el origen y el destino específico de cada componente de los ingresos excedentes.
- Se pueden incluir en la legislación vigente reglas para que las dependencias y las entidades puedan hacer uso de los ingresos excedentes únicamente por los costos adicionales en que incurrieron en la generación de dichos ingresos.
- Se pueden establecer reglas para que todos los recursos presupuestales federales no ejercidos por los tres niveles de gobierno sean reintegrados a la TESOFE y que se cree un fondo o reserva donde se concentren los ingresos excedentes; esto evitaría la canalización de recursos hacia fideicomisos cuya aplicación es poco transparente y queda fuera del presupuesto anual.
- La legislación vigente podría fortalecerse para que los excedentes de ingresos se destinaran a reducir los RFSP, así como al gasto de inversión, a la disminución de pasivos y al ahorro (fondos de estabilización).
- A partir de lo anterior, se podría fortalecer el Sistema Nacional de Infraestructura a fin de que los excedentes de ingresos que se canalicen al gasto de inversión física se destinen a proyectos que cumplan con las especificaciones de viabilidad técnico-financiera y generen impactos positivos en el desarrollo nacional y bienestar de la población.
- Una opción alternativa sería incluir una regla para que después de cierto monto, el ejercicio de los ingresos excedentes tenga que ser aprobado por el Congreso de la Unión.

¹¹ Aun cuando dicha práctica está prohibida en el artículo 214 del RLFPRH.

- Una mejor utilización de los ingresos excedentes puede reducir significativamente el déficit del sector público y su deuda, aunque para ello es indispensable un control más estricto sobre el nivel de deuda pública y las metas de RFSP.

Bibliografía

- Auditoría Superior de la Federación (2009). *Informe del Resultado de la Revisión y Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2007*. Disponible en <http://www.asf.gob.mx/Trans/Informes/IR2007i/indice.htm>
- Auditoría Superior de la Federación (2010). *Informe del Resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2008*. Disponible en <http://www.asf.gob.mx/Trans/Informes/IR2008i/indice.htm>
- Auditoría Superior de la Federación (2011). *Informe del Resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2009*. Disponible en <http://www.asf.gob.mx/Trans/Informes/IR2009i/indice.htm>
- Auditoría Superior de la Federación (2012). *Informe del Resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2010*. Disponible en <http://www.asf.gob.mx/Trans/Informes/IR2010i/indice.htm>
- Auditoría Superior de la Federación (2013). *Informe del Resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2011*. Disponible en <http://www.asf.gob.mx/Trans/Informes/IR2011i/indice.htm>
- Auditoría Superior de la Federación (2014). *Informe del Resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2012*. Disponible en <http://www.asf.gob.mx/Trans/Informes/IR2012i/indice.htm>
- Auditoría Superior de la Federación (2015). *Informe del Resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2013*. Disponible en <http://www.asf.gob.mx/Trans/Informes/IR2013i/indice.htm>
- Auditoría Superior de la Federación (2016). *Informe del Resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2014*. Disponible en <http://informe.asf.gob.mx/>
- Instituto Belisario Domínguez (2016). *Análisis del Paquete Económico para el Ejercicio Fiscal 2017*. Dirección General de Finanzas, Serie Seguimiento al Ciclo Presupuestario.
- International Monetary Fund (2016). *Mexico 2016 Article IV Consultation*. IMF Country Report No. 16/359. Disponible en <http://www.imf.org/external/pubs/ft/scr/2016/cr16359.pdf>
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público (2016). *Informes sobre la Situación Económica, las Finanzas Públicas y la Deuda Pública, Cuarto Trimestre de 2016*. Disponible en http://finanzaspublicas.hacienda.gob.mx/work/models/Finanzas_Publicas/docs/congreso/infotrim/2016/ivt/01inf/itindc_201604.pdf
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público (n.d.). *Metodología: Requerimientos Financieros del Sector Público (RFSP)*. Disponible en: http://www.secciones.hacienda.gob.mx/work/models/estadisticas_oportunas/metodologias/eo_am401.pdf

INSTITUTO BELISARIO DOMÍNGUEZ

Sen. Miguel Barbosa Huerta
Presidente

Sen. Daniel Ávila Ruiz
Secretario

Sen. Roberto Albores Gleason
Secretario

Sen. Benjamín Robles Montoya
Secretario

Coordinación Ejecutiva de Investigación

Dr. Gerardo Esquivel Hernández

Dirección General de Finanzas

Mtro. Noel Pérez Benítez

Elaborado por

Mtra. Maritza Rosales Reyes

Este análisis se encuentra disponible en la página de internet
del Instituto Belisario Domínguez:

<http://bibliodigitalibd.senado.gob.mx/handle/123456789/1878>

Para informes sobre el presente documento, por favor comunicarse
a la Dirección General de Finanzas, al teléfono (55) 5722-4800 extensión 2097

Información para consultar en la biblioteca digital:

Título: Origen y destino de los ingresos excedentes del Sector Público Federal

Serie: Análisis de coyuntura

Número: 9

Fecha de publicación: Marzo 2017

DR© INSTITUTO BELISARIO DOMÍNGUEZ, SENADO DE LA REPÚBLICA
Donceles 14, Colonia Centro, Delegación Cuauhtémoc, 06020 Ciudad de México.
Distribución gratuita. Impreso en México.



@IBDSenado



IBDSenado

www.ibd.senado.gob.mx

