



Mecánica de Distribución del FEIEF

Miguel Ortiz Ruiz

El Fondo de Estabilización de los Ingresos de las Entidades Federativas ya ha demostrado ser un instrumento financiero eficaz para paliar los efectos de una crisis para las finanzas públicas de los gobiernos locales, cuando por ello se ve afectada la recaudación federal participable y, por ende, las participaciones federales respecto a las esperadas para un ejercicio fiscal. En este artículo se describe la mecánica de distribución de los recursos de dicho Fondo, cuando se dan las condiciones para su empleo, para lo cual, se ejemplifica con la distribución efectuada en el ejercicio fiscal 2011.

JAIME RAMÓN HERRERA CORRAL

Secretario de Hacienda del Estado de Chihuahua e integrante del Comité de Vigilancia del Sistema de Participaciones de la CPFF



INTRODUCCIÓN:

De conformidad con el artículo 31 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, “a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público le corresponde, entre otros, proyectar y calcular los ingresos de la federación, del Gobierno del Distrito Federal y de las entidades paraestatales; estudiar y formular los proyectos de leyes y disposiciones fiscales y de las leyes de ingresos de la federación y del Gobierno del Distrito Federal; proyectar y calcular los egresos del Gobierno Federal y de la administración pública paraestatal, haciéndolos compatibles con la disponibilidad de recursos y en atención a las necesidades y políticas del desarrollo nacional; formular el programa del gasto público federal y el proyecto de Presupuesto de Egre-

sos de la Federación y presentarlos a la consideración del Presidente de la República”.

Así, según lo establecido en la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (LFPRH), el Presupuesto de Egresos debe contener los Anexos Informativos, los cuales contendrán: la metodología empleada para determinar la estacionalidad y el volumen de la recaudación por tipo de ingreso, así como la utilizada para calendarizar el gasto según su clasificación económica, y la distribución del presupuesto de las dependencias y entidades por unidad responsable y al nivel de desagregación de capítulo y concepto de gasto. Además, la Secretaría deberá publicar en el Diario Oficial de la Federación dentro de los 15 días hábiles posteriores a la publi-

cación del Presupuesto de Egresos, el monto y la calendarización del gasto federalizado para contribuir a mejorar la planeación del gasto de las entidades federativas y de los municipios, dentro de los que se incluye el monto y la calendarización por entidad federativa, así como la ministración de los recursos de los ramos generales 28 Participaciones a Entidades Federativas y Municipios, y 33 Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios.

Para cumplir lo anterior respecto del ejercicio fiscal 2012, la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, emitió el siguiente: **“ACUERDO por el que se da a conocer a los gobiernos de las entidades federativas la distribución y calendarización para la ministración durante el ejercicio fiscal 2012, de los recursos correspondientes a los ramos generales 28 Participaciones a entidades federativas y municipios, y 33 Aportaciones federales para entidades federativas y municipios”**, el cual se publicó en la séptima sección del Diario Oficial de la Federación, el miércoles 28 de diciembre de 2011.

En dicho Acuerdo, respecto al Ramo 28, De la distribución y calendario de entrega de los recursos del Ramo General 28 Participaciones a Entidades Federativas y Municipios, se indica que: la calendarización y los montos de participaciones en ingresos federales se determinan en el marco de la Ley de Coordinación Fiscal, con base en la estimación de participaciones aprobada en el Decreto de Presupues-

to de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2012, considerando la recaudación federal participable para ese mismo año, derivada de la estimación contenida en el artículo 1o. de la Ley de Ingresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal de 2012, y con base en los incentivos que establecen los Convenios de Colaboración Administrativa en Materia Fiscal Federal y sus Anexos, así como el Fondo de Compensación establecido en el artículo 14 de la Ley Federal del Impuesto sobre Automóviles Nuevos.

Asimismo, se indica que la distribución por fondo se realiza de conformidad con los coeficientes obtenidos con las fórmulas establecidas en la Ley de Coordinación Fiscal, los que se modificarán en junio de 2012, mes de cierre del ejercicio, una vez que se cuenta con la información correspondiente y serán aplicables desde enero de dicho ejercicio fiscal. Que el monto de los fondos de participaciones que reciba cada entidad federativa, se ajustarán de acuerdo con las variaciones de los ingresos efectivamente captados con respecto a la estimación, el cambio de los coeficientes de participación y la población según las últimas cifras oficiales que dé a conocer el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), de consentimiento con el artículo 2o. de la Ley de Coordinación Fiscal y, en su caso, por la diferencia de los ajustes a los pagos provisionales correspondientes al ejercicio fiscal de 2011, motivo por el que la estimación no significa un compromiso de pago.

“Se buscó un mecanismo que permitiera amortiguar los impactos financieros ocasionados por la conducta que presenta dicha recaudación observada respecto de la estimada”

FONDO DE ESTABILIZACIÓN DE LOS INGRESOS DE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS (FEIEF)

El actual sistema de participaciones entra en vigencia a partir del ejercicio fiscal 2008, a la par que una reforma tributaria que fue remitida por el ejecutivo federal al H. Congreso de la Unión el 20 de junio de 2007, la que contenía modificaciones constitucionales y reformas a la legislación federal en materia de gasto público, de carácter tributario y de federalismo, como el ISR, LIETU, LIDE; IEPS (cuotas a la gasolina y diesel), ISTUV, IMPAC, Código Fiscal de la Federación, IVA, LFD en relación con el régimen fiscal

de Pemex y a la Ley de Coordinación Fiscal.

No obstante lo anterior, a partir de mediados del segundo semestre de 2008 y durante el año de 2009, se presenta una crisis mundial de carácter financiero, misma que impactó en México e hizo que el comportamiento de la recaudación federal participable presentara una conducta irregular, situación que se ha reflejado en el hecho que de los cuatro ejercicios fiscales terminales (2008-2011) y el que transcurre (2012), únicamente dos (2008 y 2010) han presentado un crecimiento respecto de la estimación realizada por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público con base en los ingresos aprobados (ver cuadro 1).

Cuadro 1

Recaudación Federal Participable (millones de pesos)				
Año	Aprobada a	Observada b	Diferencia	
			c = b - a	d = b/a
2008	1,531,883.7	1,596,969.8	65,086.1	4.25
2009	1,595,227.9	1,426,460.1	-168,767.8	-10.58
2010	1,655,461.7	1,662,280.2	6,818.5	0.41
2011	1,858,410.1	1,853,929.9	-4,480.2	-0.24
2012*	1,662,942.0	1,648,169.0	-14,773.0	-0.89

* Enero-Octubre 2012

Fuente: Unidad de Coordinación con Entidades Federativas, SHCP.

JUAN IGNACIO MARTÍN SOLÍS

**Secretario de Finanzas, Inversión
y Administración del Estado de Guanajuato
e integrante del Comité de Vigilancia del Sistema de
Participaciones de la CPPF**



Situación que repercute en forma directa en el monto de participaciones de aquellos fondos que se encuentran vinculados a ella, como son: el Fondo General de Participaciones, el Fondo de Fomento Municipal, el Fondo de Fiscalización y el 0.136% de la RFP.

Dada la importancia que guarda la recaudación federal participable en la determinación de las participaciones federales y éstas en el ámbito de las finanzas públicas estatales y municipales, se buscó un mecanismo que permitiera amortiguar los impactos financieros ocasionados por la conducta que presenta dicha recaudación observada respecto de la estimada en la artículo 1 de la Ley de Ingresos de la Federación, de cumplirse el conjunto de supuestos en los que se sustenta su programación para el ejercicio fiscal de que se trate.

La Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, establece en su artículo 19, fracción IV, los

fondos de estabilización¹, entre ellos, el Fondo de Estabilización de los Ingresos de las Entidades Federativas (FEIEF); creándose para una correcta operación de éste un fideicomiso público, no considerado entidad paraestatal, denominado Fondo de Estabilización de los Ingresos de las Entidades Federativas, con base en lo dispuesto en los artículos 257 de la Ley Federal de Derechos, y 19, fracción IV, párrafo cuarto de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, con el objeto de compensar la disminución en la recaudación federal participable observada con respecto a la programada en la Ley de Ingresos de la Federación, de consentimiento con el artículo 21, fracción II, de la Ley Fede-

¹ Fondo de Estabilización de los Ingresos de las Entidades Federativas (FEIEF), Fondo de Estabilización para la Inversión en Infraestructura de Petróleos Mexicanos (FEIIP) y Fondo de Estabilización de los Ingresos Petroleros (FEIP)

ral de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, y 12 A de su Reglamento.

DISTRIBUCIÓN DE LOS RECURSOS DEL FEIEF

De consentimiento con lo establecido en el artículo 21, fracción II, segundo párrafo de la LFPRH, la diferencia entre la Recaudación Federal Participable observada respecto de la programada se podrá compensar con recursos del Fondo de Estabilización de los Ingresos de las Entidades Federativas (FEIEF), mismos que deberán considerarse en términos anuales, pero que permitan realizar compensaciones parciales de forma trimestral con base en los informes trimestrales sobre las finanzas públicas que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público entrega a la Cámara de Diputados en los que debe incluir la evolución de la recaudación federal participable, el importe de las participaciones entregadas de cada fondo a las entidades en ese lapso y, en su caso, el ajuste realizado al término de cada ejercicio fiscal, según lo señalado en el artículo 12 A del Reglamento de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria.

La compensación de la diferencia de la recaudación federal participable señalada en el párrafo anterior, durante los tres primeros trimestres se corresponderá con el 75% de la acumulación de las diferencias de cada trimestre, descontando las compensaciones pagadas, y durante el cuarto trimestre al 100% de la substracción correspondiente al período, descontando las compensaciones pagadas anteriormente.

La distribución de los recursos del Fondo de Estabilización de los Ingresos de las Entidades Federativas FEIEF debe sujetarse a los establecido en las Reglas de Operación del Fondo de Estabilización de los Ingresos de las Entidades (FEIEF), las que tienen por objeto regular la administración, inversión, control y aplicación de los recursos del FEIEF, que fueron publicadas en el Diario Oficial de la Federación (DOF) el jueves 26 de marzo del presente por la SHCP.

MECÁNICA DE COMPENSACIÓN:

Para observar la mecánica de compensación nos basaremos en los ejercicios fiscales 2011 y 2012, debido a que presentan un comportamiento diferente en la conducta de la recaudación federal participable y en la cantidad de participaciones que le corresponde a cada entidad federativa en los distintos fondos referenciados.

a) la compensación de la recaudación federal participable deberá ser en términos anuales

El señalarse en el artículo 12 A del Reglamento de la LFPRH que la compensación deberá realizarse en términos anuales, nos indica que se deberán considerarse los ingresos y participaciones que se presenten durante un ejercicio fiscal, sin interesar que pertenezcan al actual u otro ejercicio anterior como es el caso del tercer ajuste cuatrimestral (en mes de febrero) y el ajuste definitivo (en el mes de junio), tanto para el caso de la RFP y de las participaciones.

“Los recursos del FEIEF sirven para resarcir la reducción de la recaudación federal participable derivada de la Ley de Ingresos de la Federación del ejercicio de que se trate”

Debido a que en el ejercicio fiscal 2012 no se pagó FEIEF a las entidades federativas en los dos primeros trimestres derivado de que la recaudación federal participable observada fue superior a la programada, tomaremos como base el comportamiento de los dos primeros trimestres del ejercicio fiscal 2011, en los cuales el comportamiento fue distinto.

La estructura del análisis puede realizarse desde dos ópticas, un primer enfoque a partir del monto de la recaudación federal participable (RFP), que nos permite visualizar si la RFP estimada es superior a la observada o viceversa, con el fin de determinar si el Fondo de Estabilización de los Ingresos de las Entidades Federativas (FEIEF), se activa o no ante la eventual disminución de la RFP establecida en forma implícita en el calendario de participaciones enero-diciembre, publicada en el Diario Oficial de la

Federación (RFP programada o proyectada) que deriva del escenario con que se elaboró la Ley de Ingresos de la Federación y que se debería verificar si se cumplieran todos los supuestos que trae consigo; es decir, la ley claramente señala que los recursos del FEIEF sirven para resarcir la reducción de la recaudación federal participable derivada de la Ley de Ingresos de la Federación del ejercicio de que se trate.

El segundo enfoque se obtiene del análisis de la cantidad de participaciones que se distribuyen vía los fondos referenciados a la RFP, comparando los montos pagados contra las cantidades programadas, en forma global para obtener cuál es la diferencia por fondo o de forma particular (por entidad federativa) para conocer la diferencia por entidad.

Iniciemos por el enfoque de participaciones, con base en el primer trimestre (enero-marzo) 2011:



ERASTO MARTÍNEZ ROJAS

Secretario de Finanzas del Estado de México
e integrante del Comité de Vigilancia del Sistema de
Participaciones de la CPFF

Cuadro 2

Montos a distribuir del FEIEF para cubrir participaciones del primer trimestre del 2011
Pesos

Fondo	Estimado (1)	Pagado (2)	Diferencia (3) = (1) - (2)	75% Diferencia (4) = 0.75 * (3)
FGP	101,184,407,667	97,292,235,549	-3,892,172,118	-2,919,129,088
FFM	4,957,954,834	4,851,866,116	-106,088,719	-79,566,539
FOFIE	5,168,939,602	5,159,991,701	-8,947,901	-6,710,926
0.136% RFP	674,282,489	659,853,792	-14,428,697	-10,821,523
Total	111,985,584,592	107,963,947,158	-4,021,637,434	-3,016,228,075

Fuente: *Elaboración propia con información de la UCEF-SHCP*

En el cuadro anterior se presenta la diferencia total entre el monto total de participaciones a distribuir programado y el observado o pagado por fondo, del que se reparte únicamente el 75% de la diferencia. Sin embargo, se desconoce el monto que le corresponde a cada entidad en lo particular, para ello hay que comparar los montos que se publicaron en el Diario Oficial de la Federación del lunes 27 de diciembre de 2010 en el que se indican las cantidades estimadas de participaciones por fondo y por mes de cada entidad, las que deben confrontar-

se contra las que se les pagó en forma mensual, tomando en consideración las correspondientes al tercer ajuste cuatrimestral de 2010, que se paga en el mes de febrero de 2011, o sea, el mes de febrero incluye las participaciones del mes y las provenientes del ajuste cuatrimestral, sumadas si el ajuste es positivo o restadas si estas son negativas.

Para conocer el resultado por entidad se realiza la operación descrita en el párrafo anterior, en nuestro caso tendríamos el resultado siguiente (Cuadro 3):

Cuadro 3

Diferencia entre las Participaciones Programadas y Observadas: Primer Trimestre 2011
pesos

Entidad Federativa	FGP	FFM	FOFIE	0.136%	Total	75% Total
Aguascalientes	-30,480,475	-6,219,134	-260,103	0	-36,959,711	-27,719,783
Baja California	-174,263,571	-2,849,564	-58,884	-560,245	-177,732,264	-133,299,198
Baja California Sur	-858,613	-508,011	-39,592	-1,477	-1,407,692	-1,055,769
Campeche	-118,449,859	-2,334,046	-7,127	-47,324	-120,838,356	-90,628,767
Coahuila	-153,126,595	-128,822	314,855	-349,187	-153,289,749	-114,967,312
Colima	-23,425,500	-2,823,865	-34,293	-338,102	-26,621,761	-19,966,321
Chiapas	-194,715,248	4,707,400	-225,009	-19,040	-190,251,897	-142,688,923
Chihuahua	-165,638,583	-3,102,905	-3,266	-580,675	-169,325,430	-126,994,072
Distrito Federal	-588,177,185	-30,342,994	-838,466	0	-619,358,645	-464,518,984
Durango	-31,308,179	-3,904,635	-208,337	0	-35,421,152	-26,565,864
Guanajuato	-31,835,550	3,540,987	-772,437	0	-29,066,999	-21,800,250
Guerrero	44,170,108	3,635,997	-210,350	-13,793	47,581,962	35,686,471
Hidalgo	-74,274,015	-8,571,200	227,246	0	-82,617,970	-61,963,477
Jalisco	-193,779,790	1,532,735	-519,238	0	-192,766,293	-144,574,720
México	-470,413,918	2,695,202	-1,267,205	0	-468,985,921	-351,739,441
Michoacán	-34,991,510	-3,451,588	-188,262	-620,181	-39,251,541	-29,438,656
Morelos	9,541,608	-3,150,685	-1,040,643	0	5,350,279	4,012,710
Nayarit	-9,975,027	-2,924,923	-155,497	0	-13,055,447	-9,791,586
Nuevo León	-230,639,500	1,825,917	-200,855	-258,814	-229,273,253	-171,954,940
Oaxaca	-68,844,966	-8,526,613	-76,475	-19,743	-77,467,797	-58,100,848
Puebla	-208,355,384	-8,130,207	538,919	0	-215,946,672	-161,960,004
Querétaro	-69,442,162	-4,816,019	-129,555	0	-74,387,736	-55,790,802
Quintana Roo	-75,219,494	-4,415,280	-34,128	-68,307	-79,737,208	-59,802,906
San Luis Potosí	-81,227,261	-3,830,640	-96,810	0	-85,154,710	-63,866,033
Sinaloa	-79,248,590	665,010	-1,512,495	-32,560	-80,128,634	-60,096,475
Sonora	-49,738,344	1,543,079	-996,438	-718,511	-49,910,214	-37,432,661
Tabasco	-286,083,746	-2,010,658	-116,125	0	-288,210,528	-216,157,896
Tamaulipas	-244,170,580	-4,201,834	106,908	-10,006,917	-258,272,422	-193,704,317
Tlaxcala	-44,354,564	-3,999,262	-77,923	0	-48,431,748	-36,323,811
Veracruz	-157,938,992	1,641,822	-437,525	-727,266	-157,461,960	-118,096,470
Yucatán	-59,084,885	-8,800,067	-170,799	-66,554	-68,122,304	-51,091,728
Zacatecas	4,178,251	-8,833,914	-457,994	0	-5,113,657	-3,835,243
Suma	-3,892,172,118	-106,088,719	-8,947,901	-14,428,697	-4,021,637,434	-3,016,228,075

Fuente: Elaboración propia con información de la UCEF-SHCP

El comportamiento durante el ejercicio fiscal 2011 para el segundo trimestre (enero-junio) presenta una

conducta de características especiales, las que podemos observar en el Cuadro 4:

Cuadro 4

Montos a distribuir del FEIEF para cubrir participaciones del segundo trimestre del 2011
Pesos

Fondos	Estimado (1)	Pagado (2)	Diferencia (3) = (1) - (2)	75% Diferencia (4) = 0.75 * (3)	Pagado 1er Trimestre	Pagado 2do Trimestre
FGP	190,138,065,993	187,109,603,724	-3,028,462,269	-2,271,346,702	2,919,129,088	647,782,386
FFM	9,487,098,114	9,330,143,638	-156,954,476	-117,715,857	79,566,539	-38,149,318
FOFIE	11,671,986,534	11,192,037,593	-479,948,941	-359,961,706	6,710,926	-353,250,780
0.136% RFP	1,290,245,735	1,268,899,535	-21,346,200	-16,009,650	10,821,523	-5,188,128
Total	212,587,396,376	208,900,684,489	-3,686,711,887	-2,765,033,915	3,016,228,075	251,194,160

Fuente: *Elaboración propia con información de la UCEF-SHCP*

El cuadro anterior nos indica que:

- Las participaciones de los fondos afectos a la RFP del período enero-junio se expresan en forma conjunta, es decir, representan la suma del período enero-junio más los ajustes que se presentan en dicho período;
- Si se realiza una comparación entre los resultados del período enero-marzo y del lapso de tiempo enero-junio se pueden observar los siguientes resultados:
 - La diferencia entre lo observado y lo pagado referente al Fondo General de Participaciones disminuyó en 863'709,849 pesos, al pasar de una diferencia de -3,892,172,118 a -3,028,462,269, por lo que se pagó de más en una cantidad de 647'782,386 pesos.
 - Por otra parte, la diferencia en los tres fondos restantes creció, por ejemplo, el Fondo de Fo-

mento Municipal pasó de una diferencia de 106'088,719 a 156'954,476, pero la suma de las diferencias de ellos no alcanza a cubrir lo pagado de más vía Fondo General, por lo que existe aún un excedente en contra de las entidades por 251'194,160 pesos; razón por la cual durante el segundo trimestre del 2011 no hubo pago de FEIEF.

Para el tercer trimestre de 2011, al igual que en el caso del segundo, se suman las participaciones de los cuatro fondos referenciados, tanto de lo estimado como de lo observado, incluyendo para este último, en cada caso, los ajustes que se presentan, comparándose ambas sumas para determinar el faltante y en el caso de que lo observado sea menor que lo programado activar el Fondo de Estabilización de los Ingresos de las Entidades Federativas (FEIEF).

Veamos el cuadro siguiente:

Cuadro 5

Montos a distribuir del FEIEF para cubrir participaciones del Tercer trimestre del 2011
Pesos

Fondos	Estimado (1)	Pagado (2)	Diferencia (3) = (1) - (2)	75% Diferencia (4) = 0.75 * (3)	Pagado 1er Trimestre	Pagado 3er Trimestre
FGP	282,617,947,695	272,713,075,006	-9,904,872,689	-7,428,654,517	2,919,129,088	-4,509,525,429
FFM	14,104,139,619	13,597,793,801	-506,345,818	-379,759,363	79,566,539	-300,192,824
FOFIE	17,527,902,478	16,770,778,742	-757,123,736	-567,842,802	6,710,926	-561,131,876
0.136% RFP	1,918,163,324	1,849,299,957	-68,863,367	-51,647,525	10,821,523	-40,826,003
Total	316,168,153,116	304,930,947,506	-11,237,205,610	-8,427,904,208	3,016,228,075	-5,411,676,132

Fuente: *Elaboración propia con información de la UCEF-SHCP*

En el cuadro anterior se observa que la diferencia de los fondos referenciados a la RFP se incrementa, situación que hace crecer la cantidad de participaciones que deberán ser resarcidas con el FEIEF.

Debido a que la aplicación se realiza por ejercicio, en primer lugar se debe calcular en forma global el monto total a retribuir, diferencia total, a partir de lo cual se obtiene el 75% que nos señala el 3er párrafo del inciso a) de la fracción I de la Regla Novena, del Reglamento de la LFPRH, cantidad a la que deberá disminuirse los anticipos pagados del primero y segundo trimestre, y el remanente nos indicará el monto a pagar.

CONCLUSIONES:

a) La distribución de los recursos del Fondo de Estabilización de los Ingresos de las Entidades Federativas (FEIEF), debe sujetarse a lo establecido en las Reglas de Operación del Fondo de Estabilización de los Ingresos de las Entidades (FEIEF); publicadas en el Diario Oficial de

la Federación (DOF) el jueves 26 de marzo 2009.

- b) El objeto del FEIEF es compensar la disminución en la recaudación federal participable observada con respecto a la programada en la Ley de Ingresos de la Federación, de consentimiento con el artículo 21, fracción II, de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, y 12 A de su Reglamento.
- c) La activación de los recursos del FEIEF presenta diversas variantes, en el caso del ejercicio fiscal 2011, se activó en el primer trimestre y se distribuyeron recursos del fondo, en el segundo trimestre no se activó y por lo tanto no se distribuyeron recursos del fondo ya que se había realizado un pago superior en el Fondo General de Participaciones, y en el tercer trimestre se volvió a activar.

Miguel Ortiz Ruiz, es Maestro en Economía Matemática por el Colegio de México, A.C., y actualmente se desempeña como Consultor Investigador en el IN-DETEC. mortizr@indetec.gob.mx