



Mayores Previsiones para el Equilibrio Financiero: Fondos de Estabilización 2012

Ramón Castañeda Ortega

Las reformas que en materia de Fondos de Estabilización estarán vigentes durante el presente año, básicamente tratan: el destino del Derecho sobre Hidrocarburos para el Fondo de Estabilización, la suspensión de los límites máximos de las reservas de los Fondos de Estabilización, y la posibilidad de potenciar los recursos del Fondo de Estabilización de los Ingresos de las Entidades Federativas (FEIEF), mismas que se comentan en este artículo por su trascendencia para las finanzas públicas nacionales y de las entidades federativas.

DESTINO DEL DERECHO SOBRE HIDROCARBUROS PARA EL FONDO DE ESTABILIZACIÓN

El Derecho sobre Hidrocarburos para el Fondo de Estabilización (DHFE), establecido en el artículo 256 de la Ley Federal de Derechos (LFD), es una contribución a la que PEMEX Exploración y Producción está obligado cuando en el año el precio promedio ponderado del ba-

rril de petróleo crudo exportado excede los 22.00 dólares de los Estados Unidos de América, caso en el cual se aplica sobre el valor anual del petróleo crudo extraído en el año, incluyendo el consumo que de este producto efectúe PEMEX Exploración y Producción, una tasa variable en función del precio que va del 1% al 10% como se muestra en la siguiente tabla:

Tabla 1

Tasa Variable del Derecho sobre Hidrocarburos para el Fondo de Estabilización	
Rango de precio promedio ponderado anual del barril de petróleo crudo mexicano exportado. (dólares de los Estados Unidos de América)	Por ciento a aplicar sobre el valor anual del total de las extracciones de petróleo crudo en el año
22.01-23.00	1%
23.01-24.00	2%
24.01-25.00	3%
25.01-26.00	4%
26.01-27.00	5%
27.01-28.00	6%
28.01-29.00	7%
29.01-30.00	8%
30.01-31.00	9%
Cuando exceda de 31.00	10%

FUENTE: Artículo 256, primer párrafo, de la Ley Federal de Derechos.

Asimismo, en el último párrafo del artículo 256 de la LFD se establece que la recaudación anual que genere la aplicación del DHFE se destinará al Fondo de Estabilización de los Ingresos Petroleros (FEIP).

Igualmente, en el artículo 19, fracción IV, penúltimo párrafo de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (LFPRH), se dispo-

ne que, una vez que se alcance el límite máximo determinado para el FEIP (más adelante se aborda el tema), el DHFE o cualquier otra contribución destinada al FEIP, cambia su destino para aplicarse al Fondo de Apoyo para la Reestructura de Pensiones (FARP).

No obstante, en la Ley de Ingresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2012 (LIF 2012), se otorga la posi-



JOSÉ LUIS GARCÍA MAYAGOITIA

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

bilidad de asignar a proyectos y programas de inversión aprobados en el Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2012 (PEF 2012), parte de los recursos generados por el Derecho sobre Hidrocarburos para el Fondo de Estabilización (DHFE) a que se refiere el artículo 256 de la Ley Federal de Derechos, en primer término, se destinarán 10 mil millones de pesos al Fondo de Estabilización de los Ingresos Petroleros (FEIP), en segundo término, hasta 84 mil 755.6 millones de pesos, que en suma ambos montos dan como resultado la cifra de 94 mil 755.6 millones de pesos estimada para el DHFE en el artículo 1°, fracción III, numeral 3, inciso b, de la LIF 2012; así como la facultad de la SHCP de emplear los

recursos en exceso del citado monto de dicho derecho, para compensar parcial o totalmente los ingresos del Gobierno Federal, cuando se presente una disminución de los ingresos por la recaudación total de los impuestos, o disminuyan los ingresos por concepto del derecho ordinario sobre hidrocarburos, con motivo de una disminución de la plataforma de extracción o del precio del petróleo crudo, respecto de los valores que sirvieron de base para las estimaciones contenidas en la LIF 2012, así como para cubrir el costo de los combustibles requeridos para la generación de electricidad durante 2012; el resto del DHFE después de las citadas aplicaciones se destinará al FEIP. (Párrafos 9°, 10° 11° y 12°, artículo 1° LIF2012)

“Los *ingresos excedentes netos* se destinarán: 25% al FEIEF, 25% al FEIIPemex, 40% al FEIP, 10% al FEIS”

Tabla 2

Estimaciones Contenidas en la LIF 2012 de los Conceptos Cuya Disminución Justifica la Compensación de los Ingresos del Gobierno Federal con los Recursos en Exceso del DHFE

Concepto	Monto
Ingresos por la recaudación total de los impuestos. (millones de pesos) 1/	1,466,179.6
Ingresos por concepto del derecho ordinario sobre hidrocarburos. (millones de pesos) 2/	656,101.4
Plataforma de extracción. (millones de barriles diarios en promedio) 3/	2,560
Precio del petróleo crudo. (dólares / barril) 3/	89.4

FUENTE: INDETEC; con base en información de,

1/ Artículo 1º, apartado A, fracción I, de la LIF 2012.

2/ Artículo 1º, apartado A, fracción III, numeral 3, inciso a, de la LIF 2012.

3/ Dictamen de LIF 2012 de la Cámara de Senadores de fecha 26 de octubre de 2011.

SUSPENSIÓN DE LOS LÍMITES MÁXIMOS DE LAS RESERVAS DE LOS FONDOS DE ESTABILIZACIÓN

En los artículos 19, 20 y 21 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria se considera el tratamiento de los ingresos excedentes que resulten en un ejercicio fiscal respecto a los ingresos autorizados en la LIF o de excedentes de ingresos propios de las entidades, bajo

el mecanismo que a continuación se describe.

Los excedentes de ingresos distintos a los ingresos con destino específico por disposición expresa de leyes de carácter fiscal, y los ingresos propios de las entidades, deberán destinarse a:¹

1 Las erogaciones adicionales que impliquen los destinos de ingresos excedentes que se describen se autorizan en los términos del Reglamento de la LFPRH y, conforme al penúltimo párrafo del artículo 19 de la LFPRH, sólo procederán cuando éstas no afecten negativamente el equilibrio presupuestario o, en su caso, no aumenten el déficit presupuestario.

- 1) En primer término, a compensar el incremento en el gasto no programable respecto del presupuestado, por concepto de participaciones; costo financiero, derivado de modificaciones en la tasa de interés o del tipo de cambio; adeudos de ejercicios fiscales anteriores (ADEFAS); así como a la atención de desastres naturales cuando el Fondo de Desastres resulte insuficiente.
 - 2) Las erogaciones adicionales de la Comisión Federal de Electricidad necesarias para cubrir los incrementos en los precios de combustibles con respecto a las estimaciones aprobadas en la Ley de Ingresos y su propio presupuesto (únicamente aplicarán para compensar aquel incremento en costos que no sea posible repercutir en la correspondiente tarifa eléctrica).
 - 3) El remanente de estos ingresos excedentes, que en este artículo denominaremos “*ingresos excedentes netos*”, para distinguirlo cuando nos refiramos a ellos, una vez realizadas las compensaciones entre rubros (rubros de ingreso que disminuyan respecto a lo aprobado en LIF se compensan con el incremento que observen otros rubros sin destino específico), se destinará en:
 - a) *25% al Fondo de Estabilización de los Ingresos de las Entidades Federativas (FEIEF)*, que sirve para compensar una disminución en la Recaudación Federal Participable (RFP),² con respecto a la estimada en Ley de Ingresos. En el párrafo sexto del artículo 1° de la LIF 2012 se establece que derivado del monto de ingresos fiscales a obtener durante el ejercicio fiscal de 2012, se estima una recaudación federal participable por 1 billón 979 mil 970.4 millones de pesos.
 - b) *25% al Fondo de Estabilización para la Inversión en Infraestructura de Petróleos Mexicanos (FEIIPemex)*, que sirve para compensar una disminución en los ingresos propios de PEMEX, asociada al precio promedio ponderado de petróleo y otros hidrocarburos, o al tipo de cambio.
 - c) *40% al Fondo de Estabilización de los Ingresos Petroleros (FEIP)*, que sirve para compensar una disminución de los ingresos totales del Gobierno Federal, asociada a una menor recaudación de ingresos tributarios no petroleros, a disminuciones en el precio promedio ponderado de barril
- ² Concepto que sirve de base para la integración de los principales fondos de participaciones federales a entidades federativas y municipios, mediante la aplicación de porcentajes, el cual se integra con: la recaudación de todos los impuestos federales, el 85.31% del DOH, y Derechos sobre Minería, (MENOS), los montos que de los anteriores conceptos hayan sido devoluciones, se les participen directamente a entidades federativas y municipios, y que por disposición expresa de Ley se excluyan de la RFP.



JOSÉ MAURICIO GÓNGORA ESCALANTE

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

de petróleo crudo mexicano y de otros hidrocarburos o de su plataforma de producción, o a movimientos del tipo de cambio del peso respecto del dólar de los Estados Unidos de América durante el ejercicio fiscal en cuestión, por debajo de los estimados para la LIF.

- d) *10% a programas y proyectos de inversión en infraestructura y equipamiento de las entidades federativas (FIES)*, a distribuir entre ellas conforme a la estructura porcentual del Fondo General de Participaciones reportado en la Cuenta Pública más reciente.
- 4) Una vez que las reservas de los Fondos de Estabilización alcancen su límite máximo, los ingresos excedentes se destinarán conforme a lo siguiente:
- a) Las contribuciones que por disposición general distinta a
- esta Ley tengan como destino el FEIEF y el FEIP, cambiarán su destino para aplicarse al FARP. Dichas contribuciones son: para FEIEF (artículo 257, penúltimo párrafo), el Derecho Extraordinario sobre la Exportación de Petróleo Crudo (DEEPC); y para FEIP (artículos 256, último párrafo, y 257 bis, sexto párrafo, respectivamente), el DHFE, y el Derecho sobre Extracción de Hidrocarburos (DEH).
- b) Los “*ingresos excedentes netos*” se destinarán conforme a lo siguiente:
- *25% 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;*
 - *25% a programas y proyectos de inversión en infraestructura*

y equipamiento de las entidades federativas, distribuido entre ellas conforme a la estructura porcentual que se derive de la distribución del Fondo General de Participaciones reportado en la Cuenta Pública más reciente;

- 25% a los programas y proyectos de inversión en infraestructura de Petróleos Mexicanos; y
- 25% para el FARP.

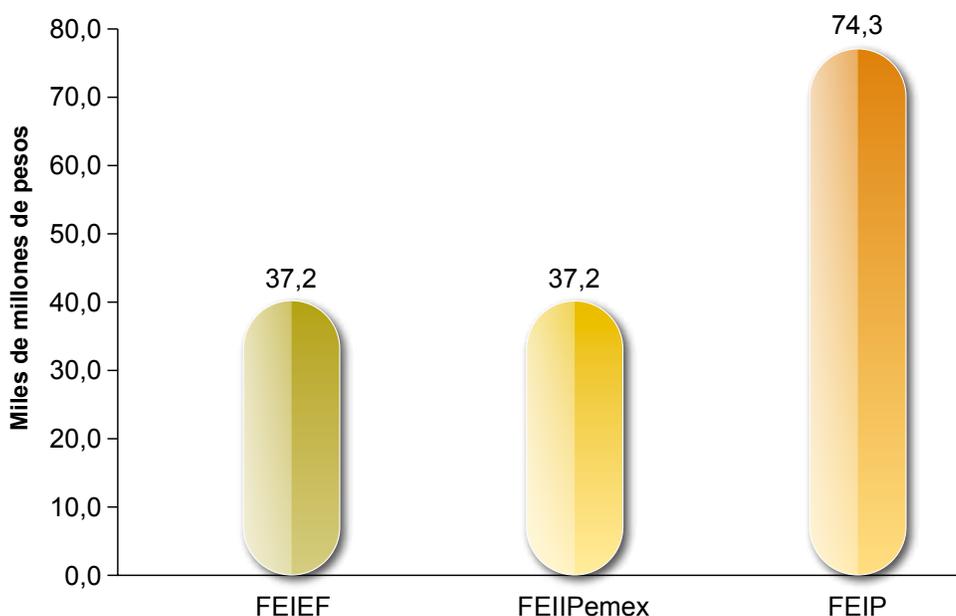
Conforme el ya citado artículo 19 de la LFPRH, en el segundo párrafo de su fracción IV se establece que el monto de las mismas, que debe ser adecuada para afrontar una caída de la RFP o de los ingresos petroleros del Gobierno Federal y de Petróleos Mexicanos, según corresponda, será

igual al producto de la plataforma de producción de hidrocarburos líquidos estimada para el año, expresada en barriles, por un factor de 3.25 para el caso del FEIEF y del FEIIPemex, y de 6.50 en el caso del FEIP, en todos los casos por el tipo de cambio del dólar estadounidense con respecto al peso esperado para el ejercicio.

De tal manera, que con la información de las principales variables macroeconómicas con base en las cuales se aprobó la LIF 2012, los límites máximos de las reservas de los Fondos de Estabilización para el 2012 serían de aproximadamente 37.2 mil millones de pesos en los casos del FEIEF y el FEIIPemex, y de 74.3 mil millones de pesos para el FEIP. (Ver Gráfica N° 1)

Gráfico 1

Estimación del Límite Máximo de la Reserva de los Fondos de Estabilización para 2012 de No Haber Suspensión Establecida en la LIF 2012



Fuente: Elaborado por INDETEC; estimación con base en disposición del artículo 19, fracción IV, segundo párrafo de la LFPRH, aplicando las cifras expuestas de la Plataforma de Producción y el Tipo de Cambio en el Dictamen de LIF 2012 de la Cámara de Senadores, de fecha 26 de octubre de 2011.

“La modificación del destino del derecho sobre hidrocarburos para los fondos de estabilización, la suspensión de los límites máximos de sus reservas la posibilidad de potenciar el FEIEF, representan alternativas para mantener el equilibrio presupuestario en caso de contingencias”

**POSIBILIDAD DE POTENCIAR
LOS RECURSOS DEL FEIEF
PARA 2012**

Como se comentó en el apartado anterior, conforme al artículo 21, fracción II, segundo párrafo, de la LFPRH, una disminución en la RFP con respecto a lo estimado en la LIF, se puede compensar con los recursos del FEIEF

de acuerdo con sus respectivas reglas de operación, con el propósito de que las entidades federativas y municipios puedan reducir el efecto de la consecuente disminución en sus ingresos por participaciones federales, que representan su principal ingreso ordinario de libre ejercicio (alrededor del 80%, Ver Tabla N° 3 y Gráfica N° 2).

Tabla 3

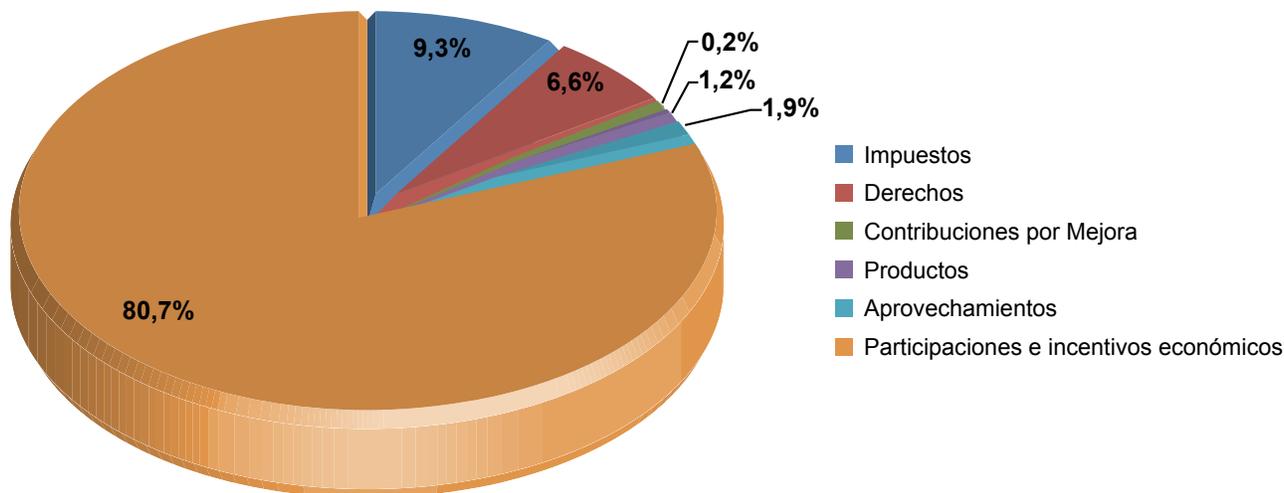
**Estructura de los Ingresos de Libre Ejercicio
en Entidades Federativas 2011**

Concepto	Monto (pesos)	%
Ingresos de Libre Ejercicio	591,822,945,185	100.0
Impuestos	54,757,133,099	9.3
Derechos	39,333,192,891	6.6
Contribuciones por Mejora	1,266,096,590	0.2
Productos	7,213,938,044	1.2
Aprovechamientos	11,477,602,665	1.9
Participaciones e incentivos económicos	477,774,981,896	80.7

Fuente: Elaborado por INDETEC, con información de las Leyes de Ingresos de Entidades Federativas para el Ejercicio Fiscal 2011.

Gráfica N° 2

Estructura de los Ingresos de Libre Ejercicio en Entidades Federativas 2011



Fuente: INDETEC, con información de las Leyes de Ingresos de Entidades Federativas para el Ejercicio Fiscal 2011.

Es así como, derivado de que la RFP para 2011 resultó menor a la estimada, se hizo necesario compensar la diferencia con recursos del FEIEF, cubriéndose a todas las entidades federativas una compensación que sumó un total de 12,292 millones de pesos (mdp) entregados por el periodo de enero a diciembre de 2011, resultante de las compensaciones provisionales correspondientes al IV, III y I trimestres, por un monto de 3,864 mdp,

5,412 mdp y 3,016 mdp, cubiertos en los meses de diciembre, noviembre y mayo, respectivamente.³

Asimismo, otra experiencia respecto al empleo del FEIEF, se presentó cuando derivado de la crisis de fines del 2008 y el 2009, el monto de las participaciones federales a entidades federativas y municipios del 2009 fue menor al esperado, e incluso menor en términos absolutos al ejercido en 2008: (Ver Tabla N° 4)

Tabla 4

Participaciones Federales 2008 y 2009 (Millones de pesos)

2008	2009		Diferencia 2009	
Ejercido	Original	Ejercido	Absoluta	Relativa
423,454.90	430,182.10	375,717.30	- 54,464.80	-12.7

FUENTE: Elaborado por INDETEC, con datos de la Cuenta de la Hacienda Pública Federal 2009, Resultados Presupuestarios. Pág. 511.

3 SHCP; Comunicado de Prensa 149/2011, PAGO DEL FONDO DE ESTABILIZACIÓN DE LOS INGRESOS DE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS (FEIEF), de fecha 18 de diciembre 2011.

De tal manera, que al cuarto trimestre de 2009 se realizaron por el Fideicomiso del FEIEF erogaciones por 25,403.9 millones de pesos, de los cuales 25,403.0 millones de pesos fueron para compensar la disminución de la RFP en las participaciones en ingresos federales a las entidades federativas y municipios, y 0.9 millones de pesos por honorarios fiduciarios y comisiones bancarias. Por otra parte, al aplicar la Regla Décima de las Reglas de Operación del FEIEF,⁴ una vez realizada la mencionada compensación, la reserva del FEIEF se ubicó en un total de 6,099.3 millones de pesos al 31 de diciembre de 2009.⁵

Evidentemente resultaron insuficientes los recursos del FEIEF disponibles para el año 2009 para compensar la caída en participaciones respecto al monto esperado en el PEF 2009.

Como consecuencia de ello, las entidades federativas y la SHCP idearon un mecanismo financiero con el propósito de monetizar o potenciar los recursos del FEIEF, el cual consistió en la creación de un fideicomiso (fideicomiso monetización FEIEF o FM-FEIEF),

encargado de contratar 13 créditos donde participaron 8 instituciones bancarias; que por cierto, el monto total de hasta 40,000 millones de pesos fue calificado en AAA(mex) por Fitch Ratings (margen de seguridad muy alto con la más alta calidad crediticia); de los cuales una parte se destinó a una reserva de 24 meses de intereses así como a gastos y fondos contemplados en la estructura, y las cantidades restantes se distribuyeron entre las entidades federativas que hubieran signado el convenio con la SHCP (todas lo hicieron) con los mismos coeficientes empleados para la distribución del FEIEF. Para ello, dichas entidades federativas se comprometieron a aportar al fideicomiso el monto disponible para 2009 del FEIEF, con cuyo monto se adquirieron *bonos cupón cero* emitidos por el Gobierno Federal, para respaldar el pago del 100% del principal al vencimiento legal de los créditos; y también aportaron los flujos futuros del FEIEF, recursos con los cuales se realizaría el pago trimestral de los intereses, y de ser insuficientes, por aportaciones adicionales (identificadas como “cantidades faltantes”) por parte de la SHCP teniendo como límite el 4% de las participaciones federales que le correspondieran a cada entidad federativa participante, quienes con dichos recursos compensarían su adeudo. Respecto a las características de los créditos, éstos fueron simples, denominados en pesos, con plazo de 13 años y pago de capital al vencimiento, tasa variable de TIIE a 91 días más un diferencial (definido en los contra-

4 DECIMA.- En el supuesto de la fracción I, de la regla anterior, la compensación se podrá realizar con los recursos depositados en el Fideicomiso sin considerar, en su caso, los reintegros a que se refiere la regla novena, fracción IV, de manera que la reducción de la Reserva no sea mayor al 50 por ciento del límite máximo establecido en el artículo 19, fracción IV, segundo párrafo, de la Ley.

5 Cuenta de la Hacienda Pública Federal 2009; Anexo XV, I.- Información sobre los Fideicomisos, Mandatos y Análogos que no son Entidades, con registro vigente al 31 de diciembre de 2009. Pág. 4.

“ En septiembre de 2011, se liquidaron totalmente los créditos bancarios de la estructura de potenciación del FEIEF llevada a cabo en 2009”

tos de crédito), pagos de intereses trimestrales, sin comisión por apertura y sin comisión por pago anticipado.⁶

Por tal razón, en el párrafo vigésimo del artículo 1° de la LIF 2010, con el objetivo de apoyar las descritas operaciones que las entidades federativas implementaron para fortalecer su capacidad financiera ante la disminución de las participaciones federales, se propuso que los recursos que durante 2010 se destinen al FEIEF (25% de “*ingresos excedentes netos*” 2010 más recaudación del Derecho Extraordinario sobre Exportación de Petróleo Crudo), pudieran utilizarse para cubrir las obligaciones derivadas de los esquemas de potenciación de los recursos que, con cargo a dicho fondo, hayan recibido las entidades federativas.

Asimismo, en el párrafo décimo octavo del artículo 1° de la LIF 2011, se mantuvo la posibilidad de emplear los recursos que ingresaran al FEIEF, para cubrir las obligaciones pecuniarias

derivadas de la implementación del esquema de potenciación de recursos de dicho fondo realizado durante 2009 a fin de mitigar la disminución en las participaciones federales.

Cabe mencionar que según Comunicado de Fitch Ratings con fecha del 12 de septiembre 2011, en el citado mes se liquidaron totalmente los créditos bancarios de la estructura de potenciación del FEIEF llevada a cabo en 2009.

Con esta operación, que tuvo como objetivo aminorar la fuerte caída registrada en las participaciones federales de 2009, como se dijo, principal ingreso ordinario de libre ejercicio de los gobiernos de las entidades federativas; se logró que en dicho año, que las participaciones federales cayeron 14.3% en términos reales respecto a lo registrado en 2008, considerando los recursos del FEIEF ordinarios y por la potenciación, la reducción fuera de 5.6%; lo que se tradujo en gran beneficio para las entidades federativas y municipios, ya que los recursos recibidos les apoyaron a enfrentar las presiones ejercidas por los desequilibrios presupuestales.

⁶ FitchRatings; Comunicado “Fitch Ratings califica en AAA(mex) los créditos bancarios asociados a la estructura para potenciar el FEIEF”. Monterrey, N.L. Septiembre 15, 2009.

Por los resultados obtenidos de esta exitosa experiencia, aunque las expectativas económicas percibidas en su momento del Paquete Económico 2012, auguran para ese año cierta recuperación económica después de la crisis internacional que inició a finales del 2008, bajo el reconocimiento de que existen factores de riesgo para el inicio de una nueva crisis internacional, derivado principalmente del insuficiente crecimiento de Estados Unidos y la contracción económica en Europa que podría llevarla a la recesión,⁷ así como los problemas financieros que enfrenta la zona euro que llevaron a la reciente degradación de la calificación de la deuda soberana de 9 países (Austria, Chipre, Francia, Italia, Malta, Portugal, Eslovaquia Eslovenia y España) efectuada por Standard & Poor's,⁸ hechos que están provocando un clima de incertidumbre. A sugerencia de los titulares de los órganos hacendarios de las entidades federativas, tanto el Ejecutivo como el Legislativo, consideraron conveniente la posibilidad de repetir el esquema de la potenciación de los recursos del FEIEF si llegase a ser necesario.

Por lo anterior, en el párrafo décimo noveno del artículo 1º de la LIF 2012, se estableció que los recursos que durante el ejercicio fiscal de 2012 se destinen al Fondo de Estabilización de los Ingresos de las Entidades Federativas en términos de las disposiciones aplicables, podrán utilizarse para cubrir las obligaciones derivadas de los esquemas que, a fin de

mitigar la disminución en participaciones federales del ejercicio fiscal de 2012, se instrumenten para potenciar los recursos que, con cargo a dicho fondo, reciben las entidades federativas.

Conclusiones

Mediante las disposiciones contenidas en la Ley de Ingresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2012 que afectan a los Fondos de Estabilización a los que se refiere el artículo 19, fracción IV, de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, en específico, referentes a la modificación del destino del Derecho sobre Hidrocarburos para el Fondo de Estabilización, la suspensión de los límites máximos de las reservas de los Fondos de Estabilización, y la posibilidad de potenciar los recursos del Fondo de Estabilización de los Ingresos de las Entidades Federativas (FEIEF); tanto el gobierno Federal como los de las entidades federativas están tomando prevenciones que posibilitem, de ser el caso, tratar de mantener el equilibrio presupuestario ante la caída de la recaudación como consecuencia del impacto que la posible recesión económica de otros países pudiera tener para México. De llegar a ser necesario, éstos serán mecanismos que contribuyan a tales propósitos, por lo que en los tres ámbitos de gobierno habremos de diseñar los instrumentos complementarios que coadyuven a la estabilidad financiera del sector público y la reactivación económica.

Ramón Castañeda Ortega es Economista y Maestro en Administración por la Universidad de Guadalajara; cursó el Doctorado en Economía Pública, en la Universidad de Barcelona; y actualmente se desempeña como Director de Coordinación Hacendaria en el INDETEC. rcastanedao@indetec.gob.mx

7 El Financiero; "Crisis económica podría llevar a Europa a una recesión: Gurría". México, martes 17 de enero del 2012.
8 El Financiero; "Golpe de S&P a la zona euro". México, lunes 16 de enero del 2012.