

SEMINARIO: PROPUESTAS PARA UNA EFECTIVA TRANSPARENCIA PRESUPUESTARIA

Mtro. Emilio Barriga Delgado

*DIRECTOR GENERAL DE ENLACE INTERINSTITUCIONAL
DE LA SECRETARÍA DE FINANZAS
DEL GOBIERNO DEL DISTRITO FEDERAL*

Introducción

El ciclo del gasto federalizado puede dividirse de manera general en cuatro grandes momentos:

1. Cálculo y determinación del gasto federalizado.
2. Ministración de los recursos.
3. Ejecución de los recursos ministrados.
4. Rendición de cuentas de los recursos ejercidos.

Dada la importancia del primero de éstos, es decir, el cálculo y determinación de los recursos a distribuir a las Entidades Federativas bajo el marco del sistema nacional de coordinación fiscal, la presente propuesta se centra en este primer momento.

¿Es simétrico el cálculo de la Recaudación Federal Participable (RFP) en materia de los impuestos y derechos que la conforman?

El artículo 2o. de la Ley de Coordinación Fiscal establece que, la RFP será la que obtenga la Federación por todos sus impuestos, así como por los derechos sobre la extracción de petróleo y de minería, disminuidos con el total de las devoluciones por los mismos conceptos.

El 100% de la recaudación obtenida por la federación de todos los impuestos, forman parte de la RFP.

Sin embargo, el artículo 261 de la Ley Federal de Derechos establece que la recaudación obtenida por el derecho ordinario sobre hidrocarburos, derecho especial sobre hidrocarburos para campos en el Paleocanal de Chicontepec y del derecho especial sobre hidrocarburos para campos en aguas profundas, se le aplicará la tasa de 85.31%; el monto que resulte de esta operación se considerará como RFP.

Por tanto, el cálculo para determinar la parte petrolera y tributaria de la RFP no es simétrico lo que ocasiona falta de transparencia al dificultar su determinación y seguimiento.

Componentes de la Recaudación Federal Participable

A. RFP Bruta	{	• Ingresos Tributarios	→	100%
		• Derechos		
		- Hidrocarburos	→	85.31%
		- Minería		
B. Deducir a la RFP Bruta	{	• Accesorios		
		• Devoluciones		
		• Compensaciones		
		• Impuesto Sobre Tenencia y Uso de Vehículos		
		• Impuesto Sobre Automóviles nuevos		
		• 80% Tabacos Labrados		
		• 20% Bebidas Alcohólicas		
		• 20% Cerveza		
		• Derechos Especiales por Extracción de Petróleo		
		• Derechos Adicionales por Extracción de Petróleo		
C.RFP Neta (A-B)	{	• Incentivos Económicos		
		• 6% Lotería		
		• Base de cálculo de las participaciones (Ramo 28)		

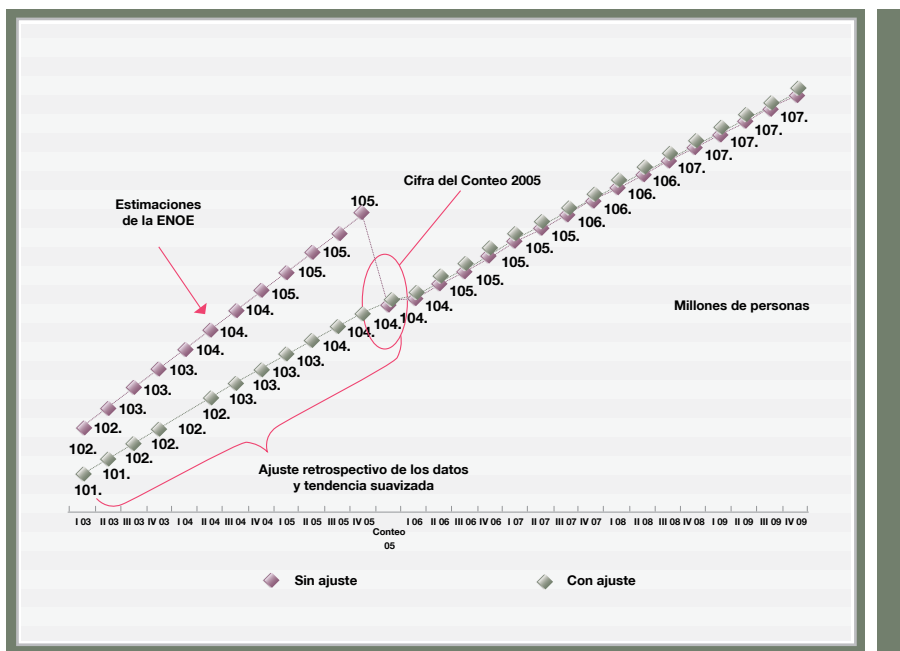
¿Es simétrico el trato que se le da a las estimaciones de la Población por Entidad Federativa realizada por el INEGI?

De acuerdo con la Ley de Coordinación Fiscal, se debe utilizar como fuente para determinar la población por Entidad Federativa la última publicación oficial del INEGI, que para el caso es la Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (ENOE) que se publica trimestralmente.

En el pasado reciente las estimaciones de población por Entidad Federativa de la ENOE mostraron tener sesgos en relación con el Censo de Población y Vivienda.

Por lo anterior, una vez publicados los datos de población del Censo, las estimaciones de población de la ENOE, fueron ajustados en retrospectiva y en perspectiva, ajuste que no vino acompañado del respectivo resarcimiento a aquellas Entidades Federativas cuya población fue subestimada sistemáticamente.

Gráfica 1.



Fuente: INEGI

Como resultado de estas “inconsistencias” en las estimaciones de población del INEGI, el Congreso de la Unión obligó al Instituto a proporcionar información metodológica de sus estimaciones a la Cámara de Diputados:

- El “Decreto por el que se reforman, adicionan, derogan y abrogan diversas disposiciones de la Ley de Coordinación Fiscal, de la Ley del Impuesto sobre Tenencia o Uso de Vehículos y de la Ley del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios” en su artículo segundo transitorio, establece la obligación al INEGI de notificar a la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, la metodología a utilizar para estimar los niveles de población por entidad federativa.

A lo que el INEGI responde que:

La institución gubernamental legalmente facultada para elaborar proyecciones de población es el Consejo Nacional de Población (CONAPO), las cuales son publicadas el primero de julio de cada uno de los años de proyección. El INEGI, realiza estimaciones de población para fechas diferentes y para áreas geográficas específicas, las que se obtienen por medio de interpolaciones de las cifras del CONAPO. Enseguida se presentan los resultados más recientes de nivel de entidad federativa.



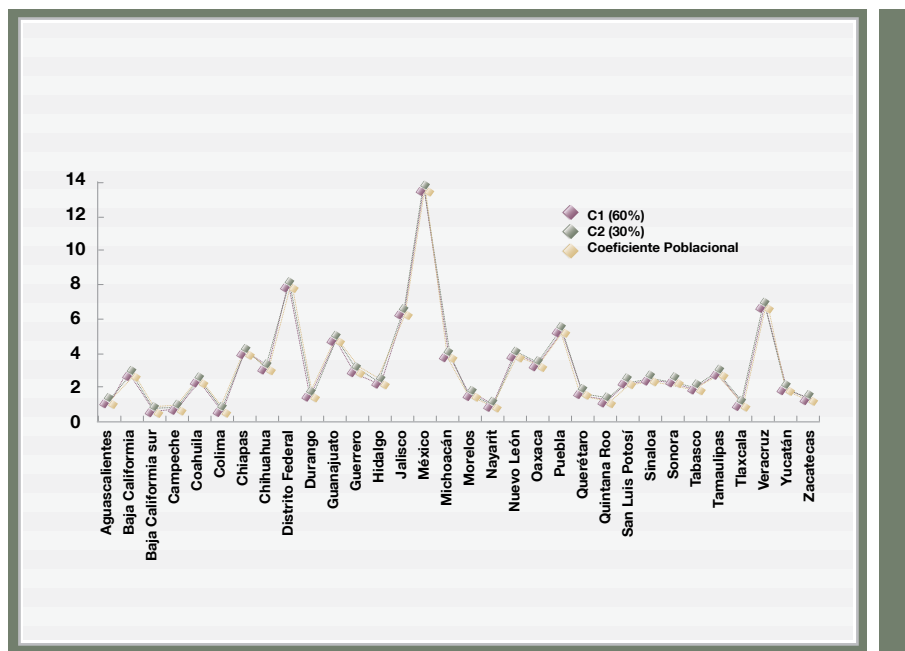
Es decir, existe una asimetría en el trato que se le da a las estimaciones de la Población por Entidad Federativa que publica el INEGI, ya que la Ley de Coordinación Fiscal establece que la información se debe de obtener del INEGI siendo que el mismo Instituto reconoce que ellos no son la autoridad facultada en la materia.

¿Por qué afecta a las entidades las estimaciones de población?

Con las modificaciones a las fórmulas para distribuir las participaciones que entraron en vigor en enero de 2008, el coeficiente con el que se distribuyen las participaciones es el poblacional.

Como se aprecia en la gráfica los coeficientes con los que se distribuye el 60% y el 30% del Fondo General de Participaciones, son indistinguibles del coeficiente poblacional. Es decir, en el nuevo sistema de fórmulas de distribución de participaciones, la variable relevante es la población.

Gráfica 2. Coeficiente C1 y C2 del Fondo General versus Coeficiente Poblacional, por entidad Federativa (Porcentaje)

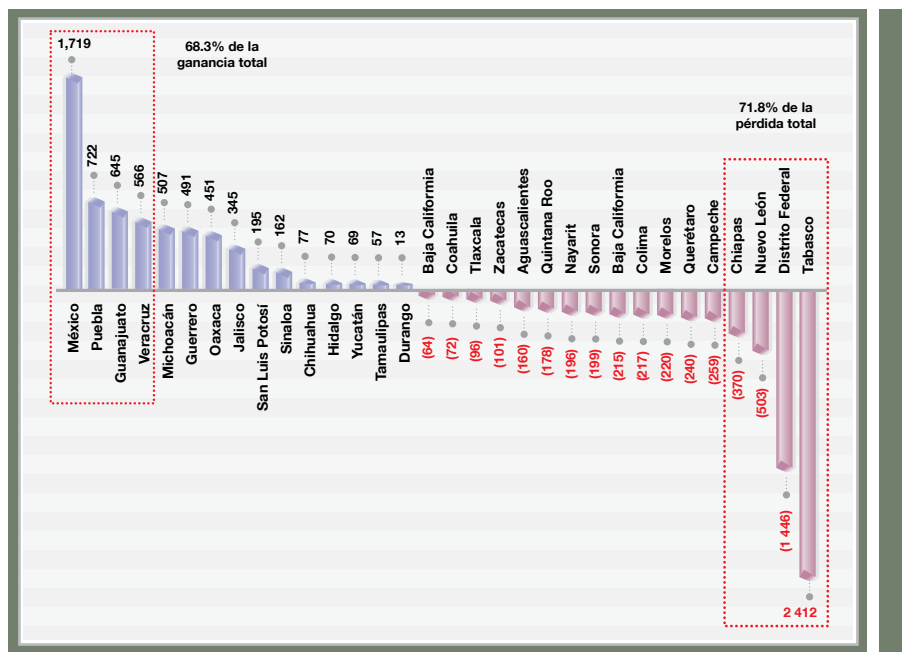


Fuente: INEGI

¿Es simétrico el efecto de las nuevas fórmulas de participaciones?

Las ganancias y las pérdidas de las nuevas fórmulas están altamente concentradas en muy pocas Entidades Federativas lo que hace que su efecto sea altamente asimétrico.

Gráfica 3. Diferencia con las fórmulas vigentes a partir del 1 de enero de 2008 y las vigentes al 31 de diciembre de 2007, por entidad federativa (millones de pesos)



Fuente: Dirección General de Enlace Institucional-Secretaría de Finanzas del Distrito Federal

¿Se creó algún fondo de compensación para resarcir el efecto de las nuevas fórmulas de participaciones?

En el Dictamen aprobado por la Comisión de Hacienda y Crédito Público de la Cámara de Diputados se consideró la creación de un Fondo de Compensación, "con el objeto de robustecer el componente solidario del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal del país, **fortalecer las haciendas públicas de las Entidades Federativas y municipios** y dotarles de recursos para que puedan hacer frente a

cualquier impacto transitorio derivado de la entrada en vigor de este Decreto y, en especial, de las nuevas fórmulas de distribución de los diferentes fondos...”

A pesar de lo anterior, el Fondo de Compensación se distribuye **únicamente** entre las 10 Entidades Federativas que tengan los menores niveles de PIB per cápita no minero y no petrolero de acuerdo al INEGI, lo cual no necesariamente compensa a aquellas entidades que se ven afectadas por la entrada en vigor de las nuevas fórmulas de distribución, como es el caso de Tabasco, el Distrito Federal y Nuevo León.

De hecho, parte de los recursos de este Fondo se distribuyen a las dos Entidades Federativas que resultaron más favorecidas con las nuevas fórmulas como los Estados de México y Puebla, contradiciendo el fin para el cual se creó este Fondo. Es decir, el Fondo de Compensación es altamente asimétrico en su aplicación ya que le asigna recursos a quien se beneficia de las nuevas fórmulas y no compensa a quien se ha resultado más afectado.

¿Es simétrica la protección al riesgo en la parte petrolera de la RFP?

Es de considerar, que las coberturas petroleras contratadas por la federación, no son participables a las entidades federativas, aun en situaciones económicas adversas.

Lo anterior, considerando que las Entidades Federativas son socios de la federación en el riesgo de la volatilidad del componente petrolero y no obstante que pagan indirectamente parte del costo de las coberturas.

¿Es simétrico el trato que se le ha dado a los Fondos de Estabilización, en particular, el Derecho sobre Hidrocarburos para el Fondo de Estabilización?

Al igual que el ejercicio fiscal 2009, durante el ejercicio fiscal de 2010, de los recursos que genere el Derecho sobre Hidrocarburos para el Fondo de Estabilización (DSHFE), 71 mil 666.6 millones de pesos se destinarán a financiar programas y proyectos de inversión aprobados en el Presupuesto de Egresos de la Federación...

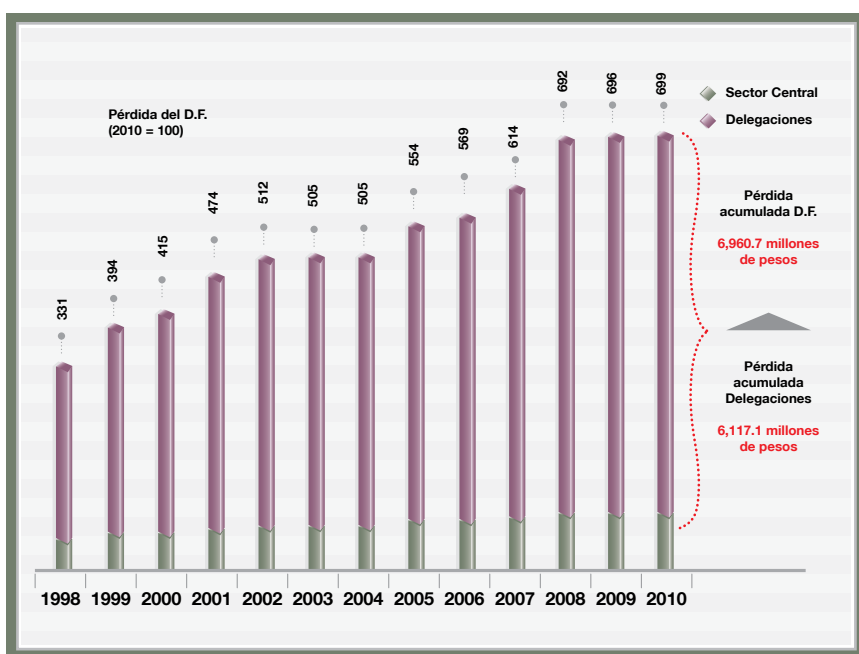
Es importante considerar que el utilizar los recursos del DSHFE para un fin distinto al contemplado en la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria afecta a las entidades federativas, ya que los recursos destinados a los Fondos contemplados en la Ley en comentario son menores y a consecuencia no se distribuyen los recursos a que hace referencia el inciso a), la fracción V, artículo 19 del mismo ordenamiento.

No obstante lo anterior, las entidades federativas no pueden desviar los recursos del Derecho sobre Exportación de Petróleo Crudo (DEEP), el cual alimenta al Fondo de Estabilización de las Entidades Federativas (FEIEF).

¿Es simétrico el trato que se le ha dado a las Entidades Federativas en la asignación del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social (FAIS)?

El Distrito Federal es la única Entidad Federativa que no recibe recursos del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social (FAIS), el cual tiene como objetivo atender a la población en condiciones de pobreza, lo que representa una importante pérdida para la Ciudad.

Gráfica 4.



Nota: La pérdida del FAIS 2010, es en base a la Ley de Ingresos del ejercicio fiscal 2010
Fuente: Dirección General de Enlace Interinstitucional-Secretaría de Finanzas del Distrito Federal

¿Es simétrica la protección al riesgo en la parte petrolera de la RFP?

Es de considerar, que las coberturas petroleras contratadas por el Gobierno Federal, no son participables a las Entidades Federativas, aun en situaciones económicas adversas.

Mtro. Emilio Barriga Delgado

2010

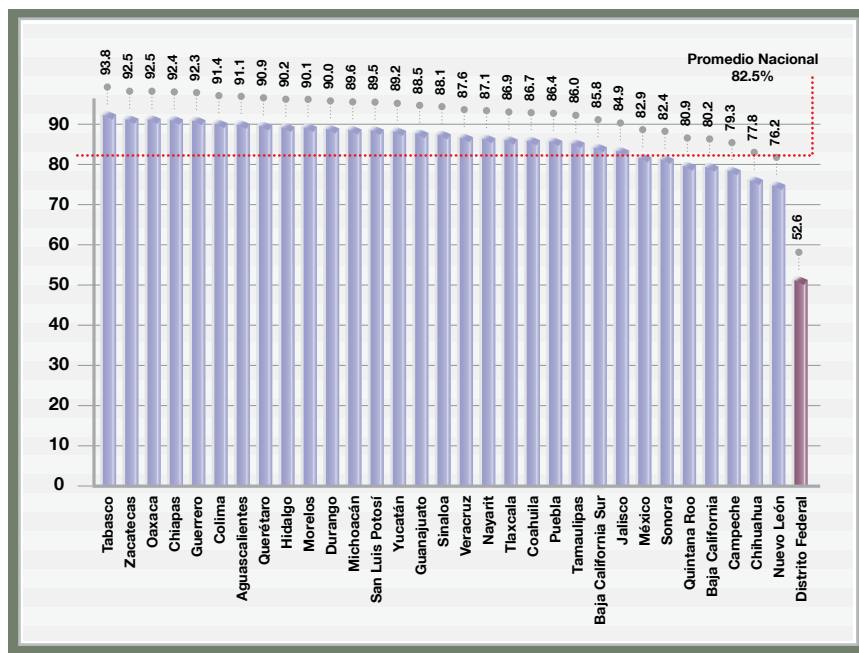
TRANSPARENCIA EN EL GASTO FEDERALIZADO

Lo anterior, considerando que las Entidades Federativas son socios de la federación en el riesgo de la volatilidad del componente petrolero, sin embargo, las entidades al no ser participadas de los beneficios de las coberturas, absorben directamente el costo de éstas, esto aun y cuando las entidades federativas pagan indirectamente parte del costo de las coberturas.

¿Es simétrica la base recaudatoria de las entidades federativas en relación a la Federación?

No es simétrica ya que existe una dependencia muy elevada de los ingresos federales en las Entidades Federativas.

Gráfica 5. Dependencia de los Estados a Ingresos Federales 2000-2007



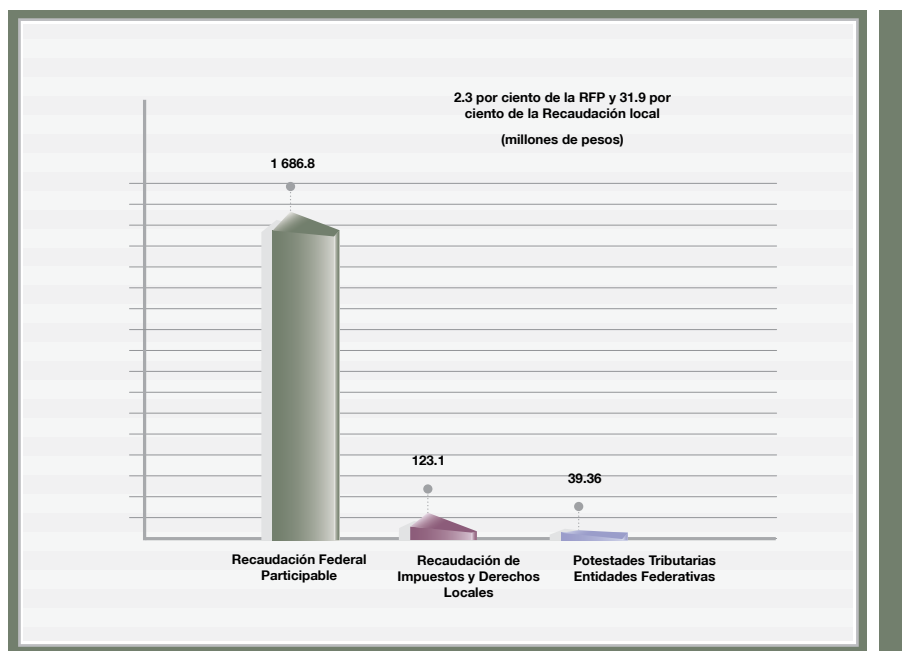
Fuente: Dirección General de Enlace Interinstitucional-Secretaría de Finanzas del Distrito Federal

¿Son suficientes las potestades tributarias cedidas a las entidades federativas?

Es necesario considerar que las potestades tributarias de las Entidades Federativas (impuesto sobre tenencia o uso de automóviles, impuesto sobre automóviles nuevos,

impuesto a la venta de combustibles, Repecos, entre otros), tiene un bajo potencial recaudatorio, ya que dichas potestades representan sólo el 2.3% de la RFP y 31.9% de la recaudación de Impuestos y derechos locales.

Gráfica 6.



Fuente: Cuenta de la Hacienda Pública Federal del ejercicio fiscal 2008 y Cuentas Públicas de las Entidades Federativas

Reflexiones

El sistema de coordinación fiscal actual es asimétrico debido a las siguientes características:

- La determinación de la RFP difiere entre la parte petrolera y la tributaria lo cual complica su cálculo y dificulta su seguimiento.
- Aun y cuando la población se volvió la variable relevante en el sistema de distribución de participaciones y la información se toma de la ENOE que publica el INEGI, el Instituto reconoce que ellos no son la institución gubernamental legalmente facultada para hacer estimaciones de población.

- Los ganadores y perdedores con las nuevas fórmulas de participaciones están altamente concentradas en unas pocas Entidades Federativas y no existen mecanismo de compensación.
- Existe una diversidad de fondos que se han constituido con ingresos de las entidades federativas que no están sujetos a reglas de operación y cuyo destino no se informa detalladamente.
- Bajo potencial recaudatorio: las potestades tributarias de las entidades federativas representan el 2.3% de la RFP.



Mtro. Emilio Barriga Delgado y Mtro. Aníbal Gutiérrez Lara

Recomendaciones

- Para propósitos de claridad, transparencia y simetría, tanto el componente tributario como petrolero de la RFP deben de ser participables al 100%.
- En virtud de que el INEGI se ha declarado como autoridad NO facultada para estimar la población por Entidad Federativa, para propósitos de claridad y transparencia en la distribución de participaciones federales, se debe modificar la Ley de Coordinación Fiscal para que la información oficial de población no sea la publicada por el INEGI sino

la dada a conocer oficialmente por el Consejo Nacional de Población (CONAPO) o la de los Censos y Conteos.

- Se debe de establecer en términos de Ley de Coordinación Fiscal, un Fondo de Compensación que efectivamente resarza a aquellas Entidades Federativas que se vieron afectadas con la entrada en vigor de las nuevas fórmulas para distribuir participaciones federales, ya que el Fondo de Compensación actual, no cumple con su objetivo, en virtud de que le asigna recursos a las Entidades Federativas que se han beneficiado en mayor medida por la aplicación de las nuevas fórmulas.
- El Gobierno Federal debe informar detalladamente el destino del DSHFE que se constituye con ingresos excedentes y parte de cuya aplicación no atiende a lo dispuesto en la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria.
- Para propósitos de EQUIDAD, claridad, transparencia y simetría el FAIS se debe distribuir a todas y cada una de las Entidades Federativas que califiquen para recibir el Fondo de acuerdo con la fórmula establecida en la Ley de Coordinación Fiscal.
- En aras de la EQUIDAD, claridad, transparencia y simetría se debe de dotar a las Entidades Federativas de mayores potestades tributarias.