



## **INGRESOS PETROLEROS Y GASTO PÚBLICO**

La dependencia continúa

---

Rocío Moreno

**6**

## **INGRESOS PETROLEROS Y GASTO PÚBLICO**

### **La dependencia continúa**

Rocío Moreno

Fundar, Centro de Análisis e Investigación, A. C.

Esta publicación forma parte de la serie: *Avances y retrocesos, una evaluación ciudadana del sexenio 2000-2006*

Coordinación de la serie: Helena Hofbauer y Verónica Zebadúa, Fundar, Centro de Análisis e Investigación, A. C.

Este trabajo se realizó gracias al apoyo del Open Society Institute.

Diseño e impresión: Mono Comunicación S. A. de C. V.

© 2006 Fundar, Centro de Análisis e Investigación, A. C.

Popotla 96-5. Col. Tizapán San Ángel. C. P. 01090, México D. F.

Impreso en México

**Fundar, Centro de Análisis e Investigación**, es una asociación civil plural, independiente, sin afiliación partidista y horizontal que busca avanzar hacia la democracia sustantiva. Fundar se dedica a la incidencia y monitoreo de políticas e instituciones públicas por medio de la investigación aplicada, la reflexión crítica y propositiva, la experimentación y la vinculación con actores civiles, sociales y gubernamentales.

El trabajo de Fundar parte de una concepción integral de los derechos humanos, del reconocimiento explícito de la necesidad de incorporar y promover la perspectiva de género, la participación ciudadana, la justicia social y la protección del medio ambiente. Estos principios se complementan con un esfuerzo por encontrar soluciones creativas a los problemas que el país enfrenta y formular propuestas caracterizadas por el rigor en la investigación y la interdisciplinariedad.

Fundar se creó en enero de 1999 por un grupo de personas con trayectorias en diferentes disciplinas, con el objetivo de desarrollar mecanismos para la participación ciudadana, identificar modelos de acción que hayan tenido éxito en otros países y experimentar con nuevos modelos que puedan contribuir a resolver problemas sociales específicos.

Actualmente, Fundar trabaja a partir de cuatro grandes programas:

- Transparencia, presupuestos y políticas públicas,
- Instituciones de derechos humanos y seguridad ciudadana,
- Monitoreo y vínculo con el Poder Legislativo y
- Fortalecimiento de capacidades ciudadanas

**[www.fundar.org.mx](http://www.fundar.org.mx)**



## **Contenido**

Presentación	7
1. Introducción	9
2. Los ingresos petroleros durante el sexenio 2000-2006	11
3. Los ingresos petroleros excedentes	16
3.1. El Fondo de Estabilización de Ingresos Petroleros (FEIP)	18
3.2. El Fideicomiso para la Infraestructura en los Estados (FIES)	20
3.3. La distribución de los ingresos excedentes	23
4. Conclusiones	26
Anexos	29
Fuentes de información	33



## Presentación

Fundar, Centro de Análisis e Investigación, presenta esta serie de cuadernos a manera de evaluación, a la vez crítica y propositiva, del sexenio que termina. Nuestro objetivo es intervenir en la cultura de la rendición de cuentas posicionándonos en un contexto muy particular, guiado por un entendimiento específico de la democracia que encauza las intenciones y el trabajo de nuestra organización desde sus comienzos.

Democracia es una forma de vida orientada por los conceptos de igualdad, unidad y bien común, pero también por la diferencia, la fragmentación y el desacuerdo. La democracia implica, en palabras del filósofo Cornelius Castoriadis, una continua autoinstitución conciente de la sociedad. En este sentido, la democracia persiste sólo si el desencuentro de opiniones y puntos de vista se mantiene vivo, si la discusión y la deliberación acerca de lo público y lo privado se incentiva activamente, si nuevas formas de organizarse, entenderse y orientarse se instituyen sin cesar.

Lo que queremos dejar en claro en nuestra labor es que la democracia no es sólo un sistema político-electoral en el que los partidos pierden y ganan elecciones de manera periódica. Más allá de esto, entender la democracia en un sentido más sustancial implica aprehenderla como una forma de organización social. Una organización social democrática integra normas de deliberación y arreglos institucionales justos y equitativos, nutridos por una amplia participación ciudadana.

La intención de esta serie de cuadernos surge precisamente de la necesidad de contar con una visión alternativa —una visión ciudadana, apartidista e independiente— de las políticas públicas, los presupuestos y la legislación instrumentadas durante la presidencia de Vicente Fox. La administración Fox tiene una gran importancia simbólica, al erigirse como el primer gobierno nacional de oposición surgido de una elección limpia y reconocida como legítima. Por esta razón, resulta vital la evaluación ciudadana de aquellos que temporalmente ocuparon espacios de poder. ¿Cómo se diseñó la política social? ¿Cuáles fueron las prioridades presupuestales? ¿Qué reformas institucionales se lograron —y malograron? Sólo mediante el cuestionamiento crítico e informado la sociedad mexicana será capaz de transformarse, acercándose un poco más hacia el elusivo ideal democrático. Sólo si los y las ciudadanos se conciben a sí

mismos como creadores y agentes de su propia sociedad podremos ser una comunidad verdaderamente autónoma, auto-crítica e inclusiva.

Si bien la colección se acota a los temas que Fundar ha trabajado paralelamente a lo largo de este sexenio, ofrece un abanico amplio de temas prioritarios para México. Este balance ofrece un mapeo crítico de las acciones emprendidas, los temas pendientes por discutir y aquello que fue ignorado —o no debidamente atendido— a lo largo de estos seis años. Los temas que tratamos en esta serie de cuadernos se ajustan a nuestro entendimiento de la democracia sustancial. Discuten problemas que aún no están fuertemente posicionados en la agenda de discusión pública, como la mortalidad materna, el combate al VIH/SIDA y la salud como un derecho, y temas que son ya ampliamente discutidos, como la transparencia, los ingresos petroleros, la seguridad pública y el gasto social. Lidian también con los diversos actores de la democracia: el Ejecutivo, el Legislativo y las instituciones encargadas de velar por los derechos humanos.

A pesar de la diversidad temática, lo que une y da coherencia a esta colección es la intuición de que la participación ciudadana en la vigilancia certera del propio gobierno es un valor que siempre debe acompañar a las sociedades que se precien de ser democráticas. A través de los cuadernos quedan al descubierto tanto los aciertos y los logros, como los desatinos y retrocesos de la administración saliente. El sexenio que termina, en definitiva, es un sexenio en el que imperaron los claroscuros y que nos deja como herencia tanto acciones efectivas como oportunidades desaprovechadas.



## 1. Introducción

México es un país que depende en gran medida de la exploración, explotación y venta de hidrocarburos como fuente de financiamiento. De hecho, desde hace aproximadamente dos décadas los ingresos petroleros han representado, en promedio, una tercera parte de los recursos del sector público. Esta dependencia ha generado dos problemas principales.

En primer lugar, el régimen fiscal al que se encontraba sujeta la empresa estatal, Petróleos Mexicanos (PEMEX), permitía que ésta retuviera únicamente 30 por ciento de los recursos obtenidos por la venta del petróleo.<sup>1</sup> Debido a que estos recursos no eran suficientes para cubrir los gastos operativos de la empresa y para reinvertir en su modernización, la paraestatal comenzó a adquirir deuda de forma tal que, actualmente, los pasivos de PEMEX son superiores al billón de pesos, ubicándose así en una situación financiera insostenible. En segundo lugar, debido a que los ingresos del sector público dependen del sumamente volátil mercado internacional del petróleo, resulta difícil estimar de manera precisa los ingresos futuros y planear el gasto público.

A pesar de que durante la administración del Presidente Vicente Fox se realizaron una serie de reformas relacionadas con la viabilidad financiera de PEMEX, como la creación del Fondo de Estabilización de Ingresos Petroleros, la dependencia de la administración pública hacia los ingresos petroleros no disminuyó. Al contrario, ésta fue en aumento. Durante los últimos tres años, el precio de la mezcla mexicana de petróleo se cotizó a su nivel máximo histórico, lo que ocasionó que el flujo de recursos que ingresan a nuestro país fuera superior a lo proyectado por la Secretaría de Hacienda (SHCP) para cada ejercicio fiscal. El gasto público derivado de dichos recursos excedentes también fue superior a lo planeado. A partir de esto, se argumenta en este texto que la bonanza petrolera de este sexenio no se tradujo en mayores niveles de ahorro.

En este documento se analiza el uso que se dio a los ingresos petroleros durante el periodo 2000–2006, evaluando especialmente la distribución y

---

<sup>1</sup> El Régimen Fiscal de PEMEX se reformó durante 2005 y entró en vigor durante 2006. El objetivo principal de reformar el régimen fue liberar recursos para que la paraestatal pueda reinvertir las ganancias obtenidas de la venta de hidrocarburos, en vez de pagarlos como derechos al gobierno federal. Con este nuevo régimen, la empresa tiene una menor presión tributaria. Para un análisis de las implicaciones de esta reforma, ver Anexo 1.

ejercicio de los ingresos petroleros esperados y excedentes. Este análisis resulta particularmente relevante, ya que durante la segunda mitad del sexenio ingresaron al país más de 439,288 millones de pesos adicionales provenientes de la venta del petróleo,<sup>2</sup> de los cuales se esperaría observar un impacto positivo en los indicadores de desarrollo social y económico de México. Se argumenta también que debido a la gran afluencia de recursos que ingresa a nuestro país por la venta de petróleo, resulta imprescindible la creación de mecanismos que fomenten la transparencia y rendición de cuentas en torno al ejercicio y distribución de los ingresos excedentes.

---

<sup>2</sup> Este dato es la sumatoria de los ingresos excedentes petroleros. Datos de la Cuenta de la Hacienda Pública, 2000, 2001, 2002, 2003, 2004 y 2005 y del Informe de Avance de Gestión Financiera Enero – Junio 2006. Disponibles en [www.shcp.gob.mx](http://www.shcp.gob.mx).

## 2. Los ingresos petroleros durante el sexenio 2000-2006

Desde hace aproximadamente dos décadas, los ingresos petroleros han desempeñado un papel importante en el financiamiento del sector público. El sexenio del Presidente Fox no fue la excepción: los recursos del sector público estuvieron compuestos en un 34.66 por ciento, en promedio, por recursos petroleros.

**Tabla 1**  
**Ingresos petroleros en el sector público presupuestario**  
(Millones de pesos corrientes)

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006 c/
Ingresos totales del Sector Público Presupuestario	1,187,704.10	1,271,376.60	1,388,166.70	1,599,797.20	1,771,314.20	1,948,173.00	1,121,773.90
Ingresos del Gobierno Federal	868,267.70	939,114.50	989,281.90	1,132,985.10	1,270,211.10	1,413,187.70	873,370.30
Organismos y empresas /1	319,436.40	332,262.10	398,884.80	467,301.30	504,033.90	534,985.30	248,403.60
Ingresos propios de Petróleos Mexicanos	108,582.80	103,523.90	149,846.80	175,776.60	190,772.00	185,578.40	60,588.70
<b>Ingresos petroleros /2</b>	<b>326,927.00</b>	<b>386,579.00</b>	<b>409,200.90</b>	<b>533,420.70</b>	<b>637,360.40</b>	<b>777,224.50</b>	<b>435,713.40</b>
Ingresos petroleros como % de los ingresos del sector público presupuestario	27.53%	30.41%	29.48%	33.38%	35.98%	39.90%	38.84%
Ingresos de PEMEX como % de ingresos petroleros	33.21%	26.78%	36.62%	32.98%	29.93%	23.88%	13.91%

/1 Excluye aportaciones del gobierno federal al ISSSTE 1998-2002.

/2 Incluye los ingresos propios de PEMEX, derechos por hidrocarburos, aprovechamientos sobre rendimientos excedentes y IEPS de gasolinas y diesel.

c/ Cifras preliminares para el periodo enero – junio 2006.

Fuente: Informe sobre la situación económica, las finanzas públicas y la deuda pública de 2000 a 2006.

De acuerdo a la tabla 1, durante los últimos seis años los ingresos petroleros han ido en aumento como porcentaje de los ingresos del sector público, lo cual se acentuó durante los últimos tres años. Es importante observar que en 2005, los recursos petroleros representaron casi 40 por ciento de los ingresos del sector público, con lo que la dependencia de éste hacia el petróleo llegó a su máximo nivel. Esto se debe a que desde 2003 el precio internacional de la mezcla mexicana del petróleo se cotizó muy por encima del precio proyectado anualmente —en promedio, 12 dólares por arriba

de lo estimado. Cabe aclarar que este precio es el que utiliza la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para estimar los ingresos futuros.

Por otra parte, durante este lapso de tiempo los ingresos tributarios no aumentaron de manera sustancial. Esto refleja la falta de avances significativos para aumentar la eficiencia en la recaudación fiscal.

**Tabla 2**  
**Porcentaje que representan los ingresos tributarios y no tributarios de los ingresos del sector público y del gobierno federal**

	2001	2002	2003	2004	2005	2006 c/
% Recursos tributarios / Ingresos del sector público	52%	53%	48%	43%	41%	43%
% Recursos no tributarios / Ingresos del sector público	22%	19%	23%	28%	31%	35%
% Recursos tributarios / Ingresos Gobierno federal	70%	74%	68%	61%	57%	55%
% Recursos no tributarios / Ingresos Gobierno federal	30%	26%	32%	39%	43%	45%

c/ Datos preliminares para el periodo enero – junio 2006.

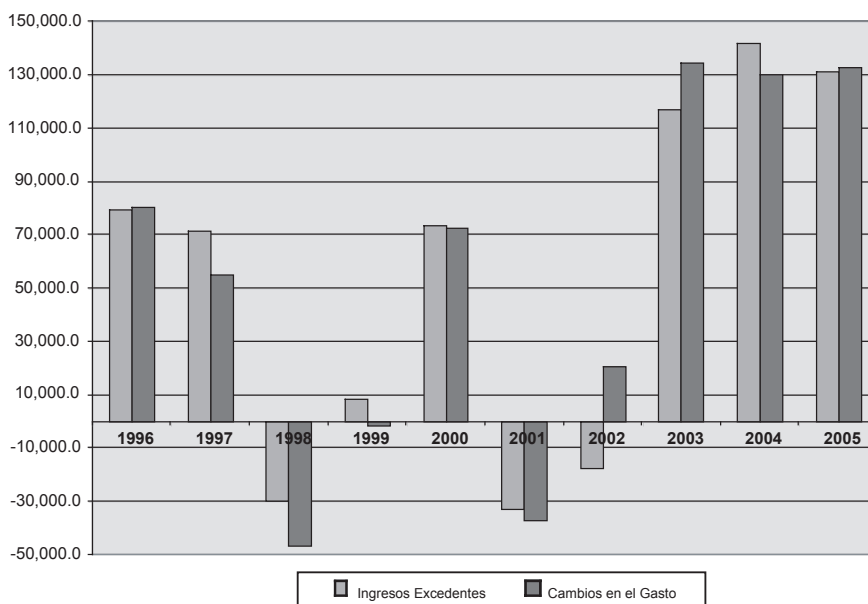
Fuente: Informe sobre la situación económica, las finanzas públicas y la deuda pública, 2001, 2002, 2003, 2004, 2005 y 2006.

La tabla 2 muestra que los recursos tributarios han disminuido progresivamente durante los últimos 6 años respecto a los ingresos del sector público y como proporción de los ingresos del gobierno federal.<sup>3</sup> Dentro de los ingresos tributarios se encuentran el Impuesto al Valor Agregado y el Impuesto sobre la Renta. Se debe prestar atención al hecho de que los ingresos no tributarios incluyen los derechos y aportaciones de PEMEX y que durante este periodo aumentaron su participación respecto al total de ingresos. Este hecho indica una continua dependencia del gasto público respecto a los ingresos petroleros.

<sup>3</sup> Los ingresos del sector público se conforman por los ingresos (tributarios y no tributarios) que obtiene el gobierno federal y los ingresos obtenidos por los organismos y empresas paraestatales.

El principal problema derivado de la dependencia respecto a los ingresos provenientes de la venta, explotación y producción de petróleo se debe a que el mercado petrolero es sumamente volátil y, por lo tanto, poco predecible. Por esta razón ha sido difícil estimar los ingresos gubernamentales futuros y calcular de manera precisa la disponibilidad de recursos para el presupuesto. La volatilidad en los ingresos provoca que en épocas de bonanza, en las que el precio del petróleo es alto, el gasto gubernamental sea superior al autorizado por la Cámara de Diputados. Al contrario, cuando los recursos petroleros son menores a los estimados, el gasto se recorta.

**Gráfica 1**  
**Comparativo entre ingresos excedentes y ajustes presupuestarios**  
(Millones de pesos constantes de 2002)



Fuente: Cuenta de la Hacienda Pública Federal, 1996, 1997, 1998, 1999, 2000, 2001, 2002, 2003, 2004 y 2005.

La gráfica 1 muestra la relación que ha imperado los últimos años entre el ingreso y el gasto público. Durante los años en los que ha habido ingresos excedentes, la variación en el gasto público ha sido positiva, mientras que en los años en los que hay una contracción en los recursos excedentes, el gasto público ha mermado. Lo más relevante de dicha gráfica son los últimos tres años —2003, 2004 y 2005— en los que se observa un ingreso excedente muy superior al estimado a principios del año y en los que, por consiguiente, se asignaron ampliaciones presupuestarias. Esto se debe en gran medida a que el precio del petróleo ha estado muy por encima de los niveles proyectados.

Así, existe una fuerte dependencia del gasto público en México hacia los ingresos petroleros. Hay una relación positiva entre los ingresos

gubernamentales y el gasto observado en cada ejercicio fiscal durante los últimos 10 años: mientras mayores fueron los recursos adicionales, mayor fue el gasto del sector público. Por ejemplo, durante 1998 el mercado petrolero se desplomó, ya que el precio del petróleo fue inferior en 5 dólares al planeado. Esta caída ocasionó que los ingresos del sector público disminuyeran en 23,000 millones de pesos. Cabe aclarar que existen años excepcionales, como 1999 y 2002, en los que la relación ha ido a la inversa; sin embargo, para los demás años nuestra observación es válida.<sup>4</sup>

Este tipo de comportamiento no es recomendable, ya que no existe garantía alguna de que los precios del petróleo continuarán en estos niveles en años subsecuentes. Es necesaria la adopción de una política de gasto más conservadora con el objeto de ahorrar estos recursos adicionales para ser utilizados en caso de una caída inesperada de los precios del petróleo. El gobierno debe ser previsor y suavizar el consumo de dichos ingresos con miras a contingencias futuras. El hecho de que los ingresos excedentes se utilicen sin ningún tipo de planeación y programación hace pensar que las políticas de este sexenio fueron pensadas para tener beneficios únicamente a corto plazo: los recursos extraordinarios se asignaron, como lo veremos más adelante, sin ningún criterio de priorización.

Es necesario asegurar también que los ingresos provenientes por la venta internacional del petróleo, un bien necesario y no renovable, sean utilizados en rubros esenciales para el desarrollo del país, como lo son la inversión en infraestructura productiva y desarrollo social. Los ingresos petroleros no deben ser utilizados para compensar el gasto corriente, es decir, el costo de la burocracia gubernamental, pues esto no contribuye al desarrollo productivo y de infraestructura del país.

---

<sup>4</sup> De acuerdo a la Cuenta Pública de 1999, el gasto fue menor debido a que el gasto programable disminuyó durante el ejercicio fiscal. Los pagos de intereses y comisiones, el gasto para Programas de Apoyos Financieros y las Participaciones a Entidades Federativas y Municipios fue menor en 22,539.3 millones de pesos. Para 2002, de acuerdo a la Cuenta Pública, los ingresos del sector público fueron inferiores debido a la contracción observada en los recursos provenientes de las fuentes tributarias. Esta disminución fue de 78,016.3 millones de pesos. En cambio, la ampliación neta del gasto se explica, en gran medida, por las erogaciones relacionadas con las operaciones de BANRURAL y Financiera Rural, mismas que sumaron 48 mil 878.0 millones de pesos.

### 3. Los ingresos petroleros excedentes

Como se señaló anteriormente, durante este sexenio los ingresos petroleros estuvieron muy por encima de los niveles proyectados; esto se debió a que el precio internacional de la mezcla mexicana de petróleo alcanzó su nivel máximo. Como consecuencia, los ingresos excedentes fueron cuantiosos. En este sexenio, el monto de los recursos excedentes provenientes del petróleo fue de 439,288 millones de pesos.<sup>5</sup>

**Tabla 3**  
**Precio referencia vs. Precio promedio observado**  
**de la mezcla mexicana de petróleo**

<b>Año</b>	<b>Precio referencia</b>	<b>Precio promedio mezcla mexicana</b>	<b>Variación (Dls.)</b>
2000	16.00	24.64	8.64
2001	18.00	18.57	0.57
2002	15.50	21.48	5.98
2003	18.35	24.79	6.44
2004	20.00	30.94	10.94
2005	27.00	42.54	15.54
2006*	36.50	53.30	16.80

\*Dato hasta junio 2006.

Fuente: Iniciativa y Ley de Ingresos de la Federación 2000, 2001, 2002, 2003, 2004, 2005 y 2006.

De acuerdo a la tabla 3, el precio referencia, exceptuando en 2001, estuvo muy por debajo del precio que se observó en los mercados petroleros. Esto se debió a que la Secretaría de Hacienda subestimó el precio de la mezcla mexicana del petróleo al momento de elaborar la Ley Federal de Ingresos y el Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF), ya que resulta más fácil distribuir los recursos adicionales durante el ejercicio fiscal que recortar el gasto por debajo de las metas presupuestarias previstas en el PEF.

<sup>5</sup> Elaboración propia con datos del Informe sobre la situación económica, las finanzas públicas y la deuda pública, 2001, 2002, 2003, 2004 y 2005 y del Informe de avance de gestión financiera, Enero - Junio 2006.



El resultado directo de esta forma de estimar los ingresos petroleros fue que todo el excedente obtenido, que no estaba etiquetado en el presupuesto, fue distribuido de forma discrecional por el Ejecutivo. La Cámara de Diputados no fungió como contraparte en cuanto a la decisión sobre el destino final de los recursos, por dos razones:

- 1) Los Diputados no tuvieron conocimiento de los montos excedentes sino hasta que éstos habían sido ya asignados y,
- 2) La Ley de Presupuestos, Contabilidad y Gasto Público (LPCGP), que estuvo vigente durante casi todo el sexenio,<sup>6</sup> señalaba que el Ejecutivo tenía la facultad de distribuir los recursos excedentes en los programas que considerara convenientes, otorgándole así facultades discrecionales sobre el uso de estos recursos.

Debido a la conducta de la Secretaría de Hacienda, la Cámara de Diputados procuró aprobar un precio de la mezcla mexicana del petróleo superior al propuesto por el Ejecutivo para elaborar tanto la Ley de Ingresos como el Presupuesto. De esta manera, la Cámara de Diputados contó con ingresos adicionales para etiquetar y destinar a las necesidades que consideró prioritarias, otorgándoles a los legisladores cierto margen en la asignación presupuestaria.

Es importante mencionar que los vacíos que presentaba la LPCGP se intentaron cubrir con el Decreto del Presupuesto de Egresos de la Federación, ya que éste incorporaba los lineamientos de distribución de los ingresos excedentes. Sin embargo, su validez temporal restringió la capacidad de planeación en un marco económico de mediano plazo, lo cual ocasionó que el ejercicio del gasto en los años subsecuentes fuera incierto. Adicionalmente, el Decreto tampoco incluía mecanismos de transparencia y rendición de cuentas para el ejercicio y distribución de los ingresos excedentes, con lo cual persistió la arbitrariedad en el uso de los recursos adicionales.

Fue hasta que se aprobó la Ley de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (LPRH) en abril de 2006, durante la LIX Legislatura, que se tuvo una mayor certeza en cuanto al destino final de los ingresos excedentes. Esta nueva ley contiene los rubros en los que deben asignarse los recursos

---

<sup>6</sup> Ver Anexo 1 para el análisis de dicha ley y sus reformas.

adicionales en caso de que el gasto no programable aumente durante el ejercicio fiscal, lo que facilita el seguimiento de los recursos petroleros. El hecho de que la nueva ley asigne porcentajes inamovibles a los excedentes petroleros puede tener efectos positivos en cuanto a transparencia y rendición de cuentas, ya que disminuye la discrecionalidad en el ejercicio de los recursos extraordinarios. Adicionalmente, incorporar estos rubros dentro de una ley garantiza que los recursos provenientes de la venta de un recurso no renovable no se destinen a gasto corriente.

### **3.1. El Fondo de Estabilización de Ingresos Petroleros**

El Fondo de Estabilización de los Ingresos Petroleros (FEIP) está contemplado dentro del Decreto del Presupuesto de Egresos de la Federación y, de manera reciente, en la Ley de Presupuestos y Responsabilidad Hacendaria. Dicho fondo se compone completamente de ingresos petroleros excedentes.

La importancia del FEIP radica en su objetivo: aminorar el efecto de una disminución de los ingresos por exportación de petróleo, debido a cambios en el precio o volumen de exportación, sobre las finanzas públicas y la economía nacional.<sup>7</sup> En un país como México, en el que las finanzas públicas dependen en una tercera parte de los ingresos provenientes de la venta del petróleo, es primordial tener este tipo de mecanismos que blinden a la economía en caso de un choque negativo en el mercado petrolero.

El Fondo fue creado en el año 2000, en respuesta a una recomendación de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) y desde ese momento ha acumulado casi 18,000 millones de pesos. Esta cifra es mínima si tomamos en cuenta que el precio del petróleo ha estado muy por encima del promedio y que, además, se recaudaron más de 606,000 millones de pesos adicionales durante este sexenio, de los cuales 77 por ciento proviene de la venta del petróleo.<sup>8</sup>

<sup>7</sup> Reglas de Operación del Fondo de Estabilización de los Ingresos Petroleros, Artículo 1.

<sup>8</sup> Cifra obtenida al 31 de junio 2006 con datos de la Cuenta de la Hacienda Pública 2000, 2001, 2002, 2003, 2004 y 2005 y del Avance de Gestión Financiera 2006.

**Tabla 4**  
**Evolución del Fondo de Estabilización**  
(Millones de pesos constantes de 2002)

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006 c/
Total	10,343.40	8,611.80	74.00	5,784.30	9,955.40	13,377.60	14,329.90
Rendimientos		205.30	193.00		347.30	633.10	299.60
Erogaciones		-1,182.90	-8,171.00		-6,323.30	-6,078.30	0.30

c/ Cifra preliminar de enero – junio de 2006

Fuente: Informe sobre la situación económica, las finanzas públicas y la deuda pública, 2001 a 2006.

Los bajos niveles de ahorro en el Fondo se deben, en primer lugar, a que durante el primer trimestre de 2002 los ingresos del sector público fueron inferiores a los proyectados dentro de la Ley de Ingresos. Por esta razón, se autorizó la erogación de 8,000 millones de pesos del Fondo de Estabilización de Ingresos Petroleros, a pesar de que sus reglas de operación indican claramente que únicamente se puede utilizar hasta 50 por ciento de sus recursos. En dicho año, la cantidad de recursos del fondo ascendía a 8,052 millones de pesos. En segundo lugar, el bajo ahorro se debe al aumento a lo largo de los ejercicios fiscales de esta administración tanto en el gasto programable como en el no programable —el cual debe ser pagado con ingresos excedentes de acuerdo al Decreto de Presupuestos de Egresos de la Federación para cumplir la meta del déficit público autorizado por la Cámara—, lo que ocasionó que los recursos excedentes, al ser repartidos entre el FEIP y los demás rubros, fueran mucho menores a lo esperado. Es importante mencionar que, del total de recursos excedentes petroleros, el gobierno ha ahorrado únicamente 3 por ciento de ellos.

Estas disminuciones en los recursos del FEIP están relacionadas con la discrecionalidad en el ejercicio del gasto y con la falta de rendición de cuentas de parte del Ejecutivo, en cuanto a su uso. El problema reside en que la operación del Fondo se encuentra a cargo del Comité Técnico del Fideicomiso, el cual está integrado por los titulares de las Subsecretarías de Ingresos y de Egresos de la Secretaría de Hacienda, sin que participen contrapartes del Legislativo. De acuerdo a las Reglas de Operación del Fondo, el Comité tiene la capacidad de “autorizar el monto de los recursos que, en su caso, deberán retirarse del patrimonio del Fondo para compensar una caída de los ingresos por exportación de petróleo considerados en

la Ley de Ingresos de la Federación".<sup>9</sup> Este poder elimina los contrapesos que podrían asegurar el buen funcionamiento del Fondo y limitar su uso discrecional.

Para que el Fondo funcione y cumpla sus objetivos primordiales es necesario que se acote la discrecionalidad con la que el Ejecutivo dispone de los ingresos excedentes que genera la extracción, producción y venta del petróleo. El gobierno de Fox desaprovechó la enorme oportunidad otorgada por los altos precios del petróleo, para transferir una mayor cantidad de recursos al Fondo de Estabilización. Esto ocasionó que los recursos con los que cuenta el Fondo sean bajos e insuficientes para cubrir una eventual caída significativa en el precio de petróleo. Es urgente que se delimite el uso de los recursos del Fondo de Estabilización y que la Cámara de Diputados comience a fungir como un contrapeso real a la hora de la toma de decisiones en cuanto a los ingresos petroleros.

### **3.2. El Fideicomiso para la Infraestructura en los Estados**

El Fideicomiso para la Infraestructura en los Estados (FIES) se creó en 2003, mediante una aportación inicial de un millón de pesos, con el objetivo de transferir recursos petroleros adicionales a las entidades federativas. De acuerdo a los lineamientos para la solicitud y pago de recursos, las entidades deberán destinar estos recursos exclusivamente a gasto en proyectos de inversión en infraestructura y su equipamiento. Adicionalmente, señala que se podrán incluir gastos indirectos por concepto de realización de estudios, elaboración y evaluación de proyectos, supervisión y control de dichas obras. Desde su creación y hasta la fecha, los estados han obtenido en total 59,378.82 millones de pesos a través del FIES.

---

<sup>9</sup> Reglas de Operación del FEIP, Artículo 3, fracción 6, *Diario Oficial de la Federación*, marzo 15, 2001.

**Tabla 5**  
**Recursos distribuidos del Fideicomiso para la**  
**Infraestructura en los estados 2003–2006**<sup>c/</sup>  
(Millones de pesos corrientes)

Entidad	Monto		Entidad	Monto
México	7,541.80		Guerrero	1,406.01
Distrito Federal	6,412.14		Coahuila	1,391.12
Veracruz	3,786.54		San Luís Potosí	1,131.91
Jalisco	3,601.68		Hidalgo	1,095.24
Tabasco	3,278.17		Querétaro	1,036.72
Nuevo León	2,616.54		Yucatán	918.22
Chiapas	2,592.55		Morelos	893.55
Puebla	2,406.13		Durango	803.22
Guanajuato	2,282.16		Zacatecas	731.30
Chihuahua	1,760.93		Campeche	693.22
Michoacán	1,703.22		Aguascalientes	653.19
Baja California	1,682.04		Quintana Roo	630.70
Tamaulipas	1,663.65		Tlaxcala	624.40
Sonora	1,534.41		Nayarit	599.69
Sinaloa	1,529.95		Colima	458.88
Oaxaca	1,506.12		Baja California Sur	413.32
<b>Total FIES:</b>			<b>59,378.72</b>	

c/ Incluye los recursos repartidos hasta marzo 2006.

Fuente: Informe sobre la situación económica, las finanzas públicas y la deuda pública, 2001, 2002, 2003, 2004, 2005 y 2006.

El Presupuesto de Egresos de la Federación establece que los recursos del Fondo se distribuirán de acuerdo a la estructura porcentual que se derive de la distribución del Fondo General de Participaciones. La distribución del Fondo de Participaciones, a su vez, se determina con base en el número de habitantes de cada entidad y la cantidad de recursos que recaudan. Esto significa que, debido a los criterios establecidos en la Ley de Coordinación Fiscal, los estados con poca población o con una recaudación baja son los menos beneficiados —tanto por los recursos que distribuye anualmente la Federación, como por los recursos excedentes obtenidos por la venta del petróleo.

De acuerdo a la tabla 5, los estados que más recursos han recibido son el estado de México y el Distrito Federal. De hecho, el Distrito Federal, Veracruz, Tabasco, Jalisco, Estado de México y Nuevo León absorben casi 50 por ciento de los recursos del Fondo. Mientras tanto, dos de las Entidades más pobres de México —Oaxaca y Guerrero— obtienen únicamente 2 por ciento del total de recursos cada una.

Este tipo de distribución acentúa las desigualdades a lo largo y ancho del país. Esto se debe a que los estados con mayor potencial de recaudación y que, por ende, son los que tienen mayores posibilidades económicas, son los más beneficiados por la Federación. Los estados más pobres deberían ser compensados por los pocos recursos que reciben por parte de la Federación a causa de su baja recaudación tributaria. Así se comenzaría a disminuir la brecha de inequidad existente entre estados de nuestro país.

Es importante señalar que, de acuerdo a los reportes entregados por los estados a la Secretaría de Hacienda, hay gastos derivados de los ingresos excedentes que no pueden ser considerados como prioritarios. De acuerdo a los reportes del Distrito Federal, por ejemplo, se utilizaron 275 mil pesos en la remodelación de la primera sección de Chapultepec, así como en el remozo de sus lagos. Durango reportó el uso de 2.5 millones de pesos para el mantenimiento del Teatro Ricardo Castro y del Teatro Victoria.<sup>10</sup> No negamos la relevancia de dichas obras. Sin embargo, los lineamientos del Fondo indican que los recursos deben ser utilizados para proporcionar infraestructura básica a la población más desaventajada.

Es importante aclarar que la mayor parte de los recursos del FIES sí se han destinado a infraestructura básica —alcantarillado, carreteras, electrificación—; sin embargo, aún resta regular y etiquetar este gasto. Es importante incorporar mecanismos que garanticen que los recursos se utilicen en inversiones primordiales para las regiones. Los recursos petroleros deben ser utilizados en políticas públicas de largo plazo que tengan un impacto económico y no en estadios de béisbol, como ocurrió en Chihuahua.<sup>11</sup>

---

<sup>10</sup> En Nuevo León, por su parte, los recursos de este Fondo se gastaron en la compra de astas banderas (29.5 millones de pesos) y en Yucatán se dedicaron a la remodelación de iglesias. (L. Almanza, "Dan uso discrecional a recursos petroleros", *Reforma*, 18 de Julio de 2006).

<sup>11</sup> *Ibid.*

### 3.3. La distribución de los ingresos excedentes

Como se señaló anteriormente, antes de que se reformara la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público (LPCGP), se utilizaba el Decreto del Presupuesto de Egresos de la Federación para cubrir algunos de los vacíos que presentaba la Ley. Uno de estos vacíos eran los criterios de distribución de los recursos excedentes.

**Tabla 6**  
**Lineamientos de distribución de los ingresos excedentes**

Aprobado 2000	Aprobado 2001	Aprobado 2002	Aprobado 2003	Aprobado 2004	Aprobado 2005	Aprobado 2006
40% FEIP	33% FEIP	33% FEIP	25% FEIP	25% FEIP	25% FEIP	25% FEIP
60% Amortización deuda pública	33% Balance económico sector público	33% Balance económico sector público	25% Balance económico sector público	25% Balance económico sector público	25% Balance económico sector público	25% Balance económico sector público
	34% Infraestructura sur-sureste, agua potable y alcantarillado. Proyectos exploración petrolera	34% Infraestructura sur-sureste, agua potable y alcantarillado. Proyectos exploración petrolera	50% Gasto en inversión en infraestructura en las entidades federativas	50% programas y obras de infraestructura en las entidades federativas	50% gasto en inversión en PEMEX	50% gasto en inversión en PEMEX

Fuente: Iniciativa del Decreto de PEF y de los Decretos aprobados de los años 2000 a 2006.

La tabla 6 muestra cómo la distribución de los ingresos excedentes fue cambiando durante el sexenio, tanto en porcentaje como en rubros. Es importante mencionar que el Decreto tiene que ser aprobado para cada ejercicio fiscal por la Cámara de Diputados y, por esta razón, la distribución de los recursos adicionales depende mucho de las prioridades, en ese momento, del Ejecutivo y de los legisladores. Se observa que una de las prioridades tanto del Ejecutivo como de los legisladores fueron los recursos para infraestructura en las entidades federativas. En cambio, el Fondo de Estabilización de los Ingresos Petroleros comenzó con una asignación inicial de 40 por ciento de los recursos adicionales y terminó recibiendo únicamente 25 por ciento de los mismos.

De acuerdo al Decreto de 2005, una vez descontado (en su caso) el

incremento en el gasto no programable —es decir, todo gasto que surge a lo largo del año y que no es considerado como gasto comprometido— respecto del presupuestado y el aumento en el gasto presupuestado derivado de factores ajenos a la evolución de la economía y de desastres naturales, los ingresos excedentes deberán distribuirse entre los siguientes tres rubros: el Fondo de Estabilización de Ingresos Petroleros (FEIP), el mejoramiento del balance económico del sector público y el gasto en inversión de PEMEX.<sup>12</sup>

El hecho de que el Decreto estableciera que los recursos adicionales serán repartidos una vez que se hubiera descontado el aumento en el gasto no programable, dejó una amplia gama de posibilidades para utilizar los recursos adicionales. Esto ha ocasionando que en los últimos tres años —cuando los precios del petróleo han sido superiores a lo proyectado— los ingresos excedentes fueran utilizados para pagar el Programa de Apoyo a Ahorradores y Deudores de la Banca, así como los Adeudos de Ejercicios Fiscales Anteriores (ADEFAS) —para estos dos rubros se destinaron casi 40,000 millones de pesos en los últimos cuatro años, que equivale a 67 por ciento de los recursos que ha recibido el FIES. Es importante mencionar que de acuerdo a las Cuentas Públicas, todo el gasto de ADEFAS se destina a gasto corriente.

Asimismo, el Decreto también establecía que el Ejecutivo podía utilizar los ingresos excedentes para cumplir con la meta del déficit público que se había acordado al inicio del ejercicio fiscal. Esto también ha dado margen para que se ejerzan los excedentes en gasto no priorizado. Esto provocó que en varias ocasiones los recursos petroleros fueran asignados al pago de gasto corriente. Durante 2004 y 2005, por ejemplo, parte de los ingresos excedentes fueron utilizados para pagar el incremento en los salarios del magisterio.<sup>13</sup> Adicionalmente, se ejercieron 16,000 millones de pesos en 2003 para el Programa Separación Voluntaria y, desde 2004, se han ejercido 11,000 millones de pesos por la conclusión en la relación laboral. Hubo otros casos en los que los ingresos excedentes fueron utilizados para pagar Proyectos de Infraestructura Productiva de Largo Plazo (PIDIREGAS). En total, desde 2003 hasta la fecha se han ejercido 197,000 millones de pesos extraordinarios en gasto corriente.

<sup>12</sup> Decreto del Presupuesto de Egresos de la Federación 2005.

<sup>13</sup> Cuenta de la Hacienda Pública Federal 2004 y 2005, Sección Resultados Generales, Política de Gasto.



Es importante aclarar que debido a que este tipo de gasto no se programa ni se planea a principios del año y se ejerce de manera discrecional, la distribución de los ingresos excedentes se condiciona a las extensiones al presupuesto. Varios fondos de primera necesidad recibieron menos recursos que los que requerían: durante 2004, por ejemplo, el FEIP recibió únicamente 7 por ciento del total de ingresos excedentes, cuando el decreto señalaba que debería recibir 25 por ciento.<sup>14</sup> Esto se debió precisamente a que las ampliaciones presupuestarias durante los últimos años han sido altísimas y han sido cubiertas con ingresos excedentes. En comparecencia ante la Comisión de Hacienda y Crédito Público del Senado de la República, el gobernador del Banco de México, Guillermo Ortiz Martínez, afirmó que 90 por ciento de los ingresos extraordinarios por venta de petróleo se ha destinado al gasto corriente en lugar de invertirlos en programas que impulsen el crecimiento del país.<sup>15</sup>

Es importante que se etiquete el uso de los ingresos excedentes. Resulta imprescindible que se diseñen políticas de largo plazo para utilizar los recursos petroleros, de manera que generen un impacto en el desarrollo de la sociedad mexicana. Este es un momento en el que existe derrama económica proveniente de la venta de los hidrocarburos, por lo que se deben aprovechar estos recursos para disminuir las desigualdades que continúan siendo características de nuestro país, por medio de su asignación a sectores prioritarios. Adicionalmente, es imprescindible que los ingresos excedentes no sean derrochados de tal manera que se comience a ahorrar una mayor cantidad de recursos en el Fondo de Estabilización. Mientras no se aprueben las reformas estructurales que México necesita y mientras las finanzas públicas continúen siendo tan dependientes del petróleo es necesario incrementar los recursos que son abonados al fondo para poder blindar a la economía.

---

<sup>14</sup> Cuenta de la Hacienda Pública Federal 2004, Sección Resultados Generales, Política de Gasto.

<sup>15</sup> I. Rodríguez, "El Gobierno ha ahorrado sólo 1% de los excedentes petroleros", *La Jornada*, 8 de Octubre de 2005

## 4. Conclusiones

México aún depende en gran medida de los ingresos petroleros para el financiamiento del sector público. Los últimos tres años del sexenio del Presidente Vicente Fox se caracterizaron por la presencia de una derrama económica proveniente de la venta, explotación y producción de hidrocarburos, resultado de los altos precios de la mezcla mexicana de petróleo. Esto estimuló el aumento en el gasto público y, como consecuencia, la dependencia hacia los recursos petroleros fue superior a la observada en años pasados.

Este aumento en el gasto se debió principalmente a que tanto el gasto programable así como el no programable fue superior durante estos tres años. Así, el porcentaje de ingresos excedentes —producto de la diferencia entre el precio proyectado por la Secretaría de Hacienda y el precio observado del petróleo mexicano— que se debieron distribuir entre las entidades federativas y el Fondo de Estabilización de los Ingresos Petroleros, fue mucho menor a lo que señalaba el Decreto del Presupuesto de Egresos de la Federación.

El hecho de que los ingresos excedentes se utilicen para cubrir el aumento en el gasto refleja el poder discrecional y la falta de transparencia del Ejecutivo en el uso de los recursos provenientes de un bien escaso y no renovable. Adicionalmente, refleja la falta de planeación y programación existente en torno al uso que se le da a los recursos extraordinarios. Este problema se intentó resolver con la reforma a la Ley de Presupuesto, Gasto y Contabilidad Pública, la cual disminuye en gran medida la discrecionalidad en el ejercicio de los recursos y delimita los rubros en los que pueden ser utilizados los ingresos excedentes. Sin embargo, la Cámara de Diputados no ha sido capaz de fiscalizar el uso de los recursos excedentes, ya que no tiene conocimiento de la generación de recursos adicionales y su distribución hasta meses después, cuando los recursos ya han sido ejercidos. En la práctica, no existe ningún contrapeso a la hora de decidir hacia dónde deben ir los recursos adicionales. Esto ocasiona que los recursos excedentes se destinen a gasto corriente, sin que normen criterios de priorización ni mucho menos de transparencia.

Debido a la gran cantidad de recursos que ingresan a nuestro país por la venta de petróleo, es urgente incorporar mecanismos de transparencia así

como lineamientos que etiqueten los recursos para garantizar que estén siendo utilizados de forma óptima. Sin estos lineamientos no hay garantía de que el gobierno no esté gastando los recursos petroleros en proyectos que no serían viables bajo otras circunstancias o que carecen de trascendencia en la solución de asuntos prioritarios. Se deben aprovechar los recursos extraordinarios que están ingresando al país por la venta del petróleo en infraestructura que ayude a disminuir la brecha de desigualdad que impera en nuestro país. Asimismo, debido a que estos recursos provienen de la venta de un bien no renovable, es importante tener garantías de que se estén utilizando estratégicamente en cuestiones prioritarias que beneficien a la población, mediante políticas de largo plazo.

Adicionalmente, mientras continúe imperando la dependencia hacia los recursos petroleros debemos garantizar la existencia del Fondo de Estabilización de Ingresos Petroleros. Los recursos que ha acumulado este Fondo son bajos e insuficientes para hacerle frente a una caída inesperada y significativa en el precio del petróleo. Es imperativo comenzar a aprovechar los altos precios del petróleo para acumular una mayor cantidad de recursos y así blindar efectivamente a la economía mexicana. Mientras no se apruebe una reforma fiscal que aumente la recaudación tributaria es importante reforzar mecanismos como el Fondo de Estabilización.



## Anexo

### Leyes que fueron reformadas durante el sexenio de Vicente Fox y que afectaron los ingresos petroleros

#### A) Ley Federal de Derechos

##### Original:

De acuerdo con el artículo 7 de la Ley de Ingresos las obligaciones fiscales eran las siguientes:

- **Derecho sobre la extracción de petróleo:** Contribución mediante PEMEX Exploración y Producción por explotación de petróleo y gas natural por región petrolera. La tasa de **52.3 por ciento** se aplica al total de ingresos por ventas de bienes o servicios por región, menos el total de los costos y gastos en bienes o servicios incluyendo inversiones en bienes de activo fijo y los gastos y cargos diferidos, sin exceder el presupuesto autorizado por la SHCP.
- **Derecho extraordinario sobre la extracción de petróleo:** PEMEX y sus organismos subsidiarios pagan este derecho aplicando 25.5 por ciento sobre la base del derecho sobre la extracción de petróleo.
- **Derecho adicional sobre la extracción de petróleo:** Esta contribución se paga 1.1 por ciento sobre la base del derecho sobre la extracción del petróleo.
- **Impuesto a los rendimientos petroleros:** Se aplica 35 por ciento al rendimiento neto, definido como la totalidad de los ingresos del ejercicio, menos las deducciones autorizadas que se efectúen en el mismo, siempre que los ingresos sean superiores a las deducciones.
- **Derecho sobre hidrocarburos:** Se aplica una tasa de 60.8 por ciento al total de los ingresos por las ventas de hidrocarburos y petroquímicos a terceros. Los ingresos se determinan incluyendo el impuesto especial sobre producción y servicios por enajenaciones y autoconsumo de PEMEX Refinación, sin incluir el impuesto al valor agregado.
- **Impuesto Especial sobre Producción y Servicios:** PEMEX Refinación y PEMEX Gas y Petroquímica pagan montos diarios mínimos por la enajenación de gasolinas y diesel, así como del gas natural para uso automotriz. Se acreditan contra el pago mensual que establece la Ley del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios. Los pagos mínimos diarios se modifican cuando los precios de estos productos varían.

##### Modificaciones:

El nuevo Régimen Fiscal de PEMEX establece el pago de los siguientes derechos a PEMEX:

- **Derecho Ordinario sobre Hidrocarburos:** PEMEX Exploración y Producción estará obligado al pago anual de este derecho aplicando la tasa de 79 por ciento a la diferencia que resulte entre el valor anual del petróleo crudo y gas natural extraídos en el año y las deducciones permitidas en este artículo mediante declaración anual que se presentará a más tardar

el último día hábil del mes de marzo del siguiente año correspondiente del ejercicio del que se trate. 76 por ciento de este derecho será considerado Recaudación Federal Participable.

- **Derecho para el Fondo de Investigación Científica y Tecnológica en Materia de Energía:** Se aplicará una tasa de 0.05 por ciento al valor anual del petróleo crudo y gas natural extraídos en el año.
- **Derecho para la fiscalización petrolera:** Se aplicará la tasa de 0.003 por ciento al valor anual del petróleo crudo y del gas natural extraídos en el año. La recaudación anual que genere la aplicación de este derecho a que se refiere este artículo, se destinará a la Auditoría Superior de la Federación de acuerdo con lo que establezca el Presupuesto de Egresos de la Federación del ejercicio fiscal del que se trate.
- **Derecho sobre Hidrocarburos para el Fondo de Estabilización:** PEMEX Exploración y Producción estará obligado al pago anual de este derecho cuando en el año el precio promedio ponderado del barril de petróleo crudo exportado exceda de 22 dólares. El porcentaje que se deberá pagar varía de acuerdo al precio promedio observado durante el ejercicio fiscal.
- **Derecho extraordinario sobre la exportación de petróleo crudo:** PEMEX Exploración y Producción estará obligado al pago de este derecho cuando en el mercado internacional el precio promedio ponderado anual del barril de petróleo crudo mexicano exceda del precio considerado en la estimación de los ingresos contenidos en el artículo 1º de la Ley de Ingresos de la Federación del ejercicio fiscal de que se trate, el derecho se calculará aplicando la tasa de 13.1 por ciento sobre el valor que resulte de multiplicar la diferencia que existe entre el precio promedio ponderado anual del barril de petróleo crudo mexicano y el precio considerado en la estimación de los ingresos por el volumen total de exportación acumulado de petróleo crudo mexicano en el mismo ejercicio. La recaudación anual que genere la aplicación del derecho a que se refiere este artículo se destinará en su totalidad a las Entidades Federativas a través del Fondo de Estabilización de los Ingresos de las Entidades Federativas.

### **Implicaciones de la reforma al régimen fiscal de PEMEX**

El nuevo Régimen Fiscal de PEMEX, ratificado por la Cámara de Diputados durante el mes de Junio de 2006, no sólo libera recursos para que la paraestatal pueda reinvertirlos, sino que además afecta de manera negativa la cantidad de recursos que recibe el erario anualmente. Al mismo tiempo, las entidades federativas verán sus ingresos mermados por el nuevo régimen, siendo este uno de los puntos más controversiales de la reforma.

Es indiscutible la necesidad de liberar recursos para que la paraestatal pueda reinvertir en exploración y explotación de yacimientos nuevos. Pero también es evidente que si las finanzas públicas del gobierno federal dependen en más de 30 por ciento de los ingresos petroleros, dicho cambio debe ser llevado a cabo paulatinamente hasta la aprobación de una reforma fiscal que garantice la entrada de nuevos recursos al

erario por concepto de recaudación tributaria. En este contexto, se debe garantizar la existencia de mecanismos, como el FEIP, que blinden las finanzas públicas en caso de que haya una caída abrupta del precio internacional de la mezcla mexicana del petróleo.

## **B) Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal**

### **Original:**

**Artículo 25:** El Ejecutivo Federal, por conducto de la Secretaría de Programación y Presupuesto podrá asignar los recursos que se obtengan en exceso de los previstos en los Presupuestos de Egresos de la Federación y del Departamento del Distrito Federal, a los programas que considere convenientes y autorizará los traspasos de partidas cuando sea procedente, dándole la participación que corresponda a las Entidades interesadas.

### **Modificaciones:**

**Artículo 19:** El Ejecutivo Federal, por conducto de la Secretaría, podrá autorizar erogaciones adicionales a las aprobadas en el Presupuesto de Egresos, con cargo a los excedentes que, en su caso, resulten de los ingresos autorizados en la Ley de Ingresos o de excedentes de ingresos propios de las entidades, conforme a lo siguiente:

- I. Los excedentes de ingresos que resulten de la Ley de Ingresos, distintos a los previstos en las fracciones II y III de éste y el artículo siguiente, deberán destinarse 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 para cubrir, en su caso, la diferencia entre el monto aprobado en el Presupuesto de Egresos y el límite previsto en el artículo 54, párrafo cuarto de esta ley; así como a la atención de desastres naturales cuando el Fondo de Desastres a que se refiere el artículo 37 de esta Ley resulte insuficiente.

### **Implicaciones de la reforma a la ley de presupuestos, contabilidad y gasto público**

La falta de "principios específicos para la planeación y programación del gasto público federal" dentro de la Ley de Presupuestos fue retomada recientemente en la discusión del Proyecto de Ley de Presupuestos y Responsabilidad Hacendaria.<sup>16</sup> El nuevo marco legal pretende lograr una reforma integral que establezca lineamientos más claros y concretos en el ejercicio del gasto. Lo que salta a la vista es que la especificidad con que el proyecto está redactado genera el riesgo de ocasionar mayores dificultades al Congreso, tanto en el análisis como en la coordinación para la aprobación presupuestal.

<sup>16</sup> Dictamen con Proyecto de Decreto por el que se expide la Ley Federal de Presupuestos y Responsabilidad Hacendaria, p. 1.

Es importante destacar que la Nueva Ley de Presupuestos y Responsabilidad Hacendaria (LPRH) incluye los criterios para la distribución de los excedentes. La ventaja de esto es que reduce el margen de discrecionalidad y facilita el monitoreo del uso y distribución de los ingresos excedentes. Adicionalmente, la nueva LPRH contempla al Fondo de Estabilización de los Ingresos Petroleros dentro de los rubros contemplados para recibir recursos extraordinarios, garantizando así su existencia.



## Fuentes de información

### Bibliográficas

Quiroz, Juan Carlos, *Recursos naturales e ingresos fiscales en México: retos presupuestarios y sector energético*, México, Fundar Centro de Análisis e Investigación, 2004.

Tsalik, Svetlana, *Caspian Oil Windfalls: Who Will Benefit?*, Open Society Institute, 2003.

### Legislativas

Iniciativa de Ley de Ingresos de la Federación 2000

Iniciativa de Ley de Ingresos de la Federación 2001

Iniciativa de Ley de Ingresos de la Federación 2002

Iniciativa de Ley de Ingresos de la Federación 2003

Iniciativa de Ley de Ingresos de la Federación 2004

Iniciativa de Ley de Ingresos de la Federación 2005

Iniciativa de Ley de Ingresos de la Federación 2006

Ley de Ingresos de la Federación 2000

Ley de Ingresos de la Federación 2001

Ley de Ingresos de la Federación 2002

Ley de Ingresos de la Federación 2003

Ley de Ingresos de la Federación 2004

Ley de Ingresos de la Federación 2005

Ley de Ingresos de la Federación 2006

Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal

Ley Federal de Derechos

Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria

Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación 2000

Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación 2001

Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación 2002

Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación 2003

Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación 2004

Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación 2005

Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación 2006

Reglas de Operación del Fondo de Estabilización de los Ingresos Petroleros

## **Electrónicas**

Informe de Resultado de la Revisión y Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2003, p. 455, Auditoría Superior de la Federación, disponible en: [www.asf.gob.mx](http://www.asf.gob.mx)

Informe sobre la situación económica, las finanzas públicas y la deuda pública, Cuarto Trimestre 2000, disponible en: [www.shcp.gob.mx](http://www.shcp.gob.mx)

Informe sobre la situación económica, las finanzas públicas y la deuda pública, Cuarto Trimestre 2001, disponible en: [www.shcp.gob.mx](http://www.shcp.gob.mx)

Informe sobre la situación económica, las finanzas públicas y la deuda pública, Cuarto Trimestre 2002, disponible en: [www.shcp.gob.mx](http://www.shcp.gob.mx)

Informe sobre la situación económica, las finanzas públicas y la deuda pública, Cuarto Trimestre 2003, disponible en: [www.shcp.gob.mx](http://www.shcp.gob.mx)

Informe sobre la situación económica, las finanzas públicas y la deuda pública, Cuarto Trimestre 2004, disponible en: [www.shcp.gob.mx](http://www.shcp.gob.mx)

Informe sobre la situación económica, las finanzas públicas y la deuda pública, Cuarto Trimestre 2005, disponible en: [www.shcp.gob.mx](http://www.shcp.gob.mx)

Informe sobre la situación económica, las finanzas públicas y la deuda pública, Segundo Trimestre 2006, disponible en: [www.shcp.gob.mx](http://www.shcp.gob.mx)

Cuenta de la Hacienda Pública, 2000, disponible en: [www.shcp.gob.mx](http://www.shcp.gob.mx)

Cuenta de la Hacienda Pública, 2001, disponible en: [www.shcp.gob.mx](http://www.shcp.gob.mx)

Cuenta de la Hacienda Pública, 2002, disponible en: [www.shcp.gob.mx](http://www.shcp.gob.mx)

Cuenta de la Hacienda Pública, 2003, disponible en: [www.shcp.gob.mx](http://www.shcp.gob.mx)

Cuenta de la Hacienda Pública, 2004, disponible en: [www.shcp.gob.mx](http://www.shcp.gob.mx)

Cuenta de la Hacienda Pública, 2005, disponible en: [www.shcp.gob.mx](http://www.shcp.gob.mx)

Informe de Avance de Gestión Financiera, Enero – Junio 2006, disponible en: [www.shcp.gob.mx](http://www.shcp.gob.mx)



