

Los Fondos de Estabilización en México

Evolución de los recursos del FEIP



Centro de Investigación Económica y Presupuestaria, A.C. (CIEP)

José Luis Clavellina Miller | joseclavellina@ciep.mx

Leslie Areli Badillo Jiménez | lesliebadillo@ciep.mx

14 de febrero de 2023

#UniversoCIEP | #GastoPúblico | #IngresosPúblicos

Los fondos de estabilización son mecanismos que permiten al gobierno acumular recursos de distintos ejercicios fiscales y utilizarlos ante posibles caídas en los ingresos estimados. México cuenta con el Fondo de Estabilización de Ingresos de Entidades Federativas (FEIEF) y el Fondo de Estabilización de Ingresos Presupuestarios (FEIP). Ambos fondos fueron utilizados desde 2019 y 2020 y no se han reconstituido totalmente, por lo que el país no cuenta con los recursos suficientes para hacer frente a una nueva crisis económica de la misma magnitud. El presente trabajo muestra la evolución de los recursos de FEIP y apunta que, pese a haberse obtenido ingresos excedentes durante 2021 y 2022, éstos no han alcanzado para reconstituir los fondos de estabilización.

Índice

1	Introducción	1
2	Propósitos y características del FEIP	1
3	Origen de los recursos	2
4	Evolución de los recursos	3
5	Implicaciones de política pública	5
	Acrónimos	6
	Bibliografía	6

los ingresos del Fondo de Estabilización de Ingresos Presupuestarios (FEIP), su destino y los saldos que se presentan en los Informes Trimestrales de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP). En la siguiente sección se identifica el origen de los recursos que conforman el Fondo, así como su límite de acumulación. Posteriormente, se muestra la evolución reciente de sus recursos y las características de la reforma de noviembre de 2022.

Este documento analiza la evolución de los recursos del FEIP y en un documento posterior se analizarán los recursos que conforman el Fondo de Estabilización de Ingresos de Entidades Federativas (FEIEF).

1

Introducción

En general, los fondos de estabilización son mecanismos que ayudan a los países a enfrentar los problemas que surgen cuando sus ingresos públicos tienen caídas repentinas (como por ejemplo ante una caída en el precio del petróleo o de otras materias primas, o bien, menores ingresos tributarios a los esperados). Estos mecanismos funcionan como un fondo de ahorro que puede usarse para mitigar las vulnerabilidades provocadas por la fluctuación de los mercados y de los precios, así como para evitar un alza repentina de los impuestos o una contracción del gasto (Moreno, 2004).

Este documento tiene el **objetivo** de mostrar el origen de

2

Propósitos y características del FEIP

El FEIP se constituyó en abril de 2001 con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) como **fideicomitente** único y por Nacional Financiera (NAFIN) como **fiduciario**, con el **propósito** de reducir los efectos sobre las finanzas públicas de cambios en los ingresos públicos provocados por movimientos abruptos en los precios internacionales del petróleo (ASF, 2020a).

Posteriormente, en agosto de 2014 se publicó una reforma a la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (LFPRH) y a la Ley General de Deuda Pública, que establecía condiciones para autorizar erogaciones adicionales

Conceptos clave

RECAUDACIÓN FEDERAL PARTICIPABLE (RFP) : Conjunto de **recursos** que percibe la Federación por impuestos federales, derechos de minería y una parte de los ingresos petroleros provenientes del Fondo Mexicano del Petróleo. Dichos recursos son importantes para los estados y municipios, ya que de ellos se desprenden los principales fondos de participaciones que les transfiere la Federación (INAFED, 2016).

FIDEICOMITENTE : El fideicomitente es la persona física o moral que establece un fideicomiso, es decir, que entrega ciertos bienes a otra persona, para que los administre y utilice de acuerdo con un fin determinado. Sólo pueden hacerlo aquellas personas físicas o morales que legalmente puedan gestionar los bienes (BBVA, 2022a).

FIDUCIARIO : El fiduciario es una persona física o moral que ha sido designada como responsable de administrar el dinero, propiedades y patrimonio de otra persona, es decir, está encargada de gestionar sus bienes (BBVA, 2022b).

HOJA DE BALANCE DEL SECTOR PÚBLICO : Ejercicio estadístico que se apoya en la información de los estados financieros de las unidades institucionales del sector público. Muestra los activos y pasivos del sector público federal por subsector, así como los indicadores de deuda pública usados en el país (SHCP, 2022a).

les a las aprobadas en el Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF) con cargo a los excedentes que resultaran de los ingresos autorizados en la Ley de Ingresos de la Federación (LIF) o de excedentes de ingresos propios de las entidades (ASF, 2020a). Es decir, el excedente de los ingresos previstos en la LIF (una vez descontadas las fracciones I, II y III del artículo 19 y las compensaciones entre rubros de ingresos que refiere el artículo 21) se destinarían en un 65 % al FEIP para alcanzar una reserva que permitiera afrontar una caída de los ingresos del Gobierno Federal o de la **Recaudación Federal Participable (RFP)**.

En octubre de 2014, el *Fondo de Estabilización de los Ingresos Petroleros* cambió su denominación a *Fondo de Estabilización de los Ingresos Presupuestarios*. En el artículo 21 Bis, fracción II, de la LFPRH se indicó que la finalidad del fondo es aminorar el efecto sobre las finanzas públicas y la economía cuando se presenten disminuciones de los ingresos del Gobierno Federal con respecto a los estimados en la LIF que permitan cubrir el gasto previsto en el PEF.

3

Origen de los recursos

La **primera fuente de recursos** del FEIP se refiere a las transferencias que recibe del Fondo Mexicano del Petróleo para la Estabilización y el Desarrollo (FMP). En el Artículo 87 de la LFPRH se establece que las transferencias del FMP al FEIP serán hasta por el monto que resulte de multiplicar los ingresos petroleros aprobados en la LIF por un factor de 0.022.

La **segunda** fuente de recursos se refiere a los ingresos excedentes que resulten de la Ley de Ingresos y conforme a

lo establecido en el artículo 19 antes mencionado.

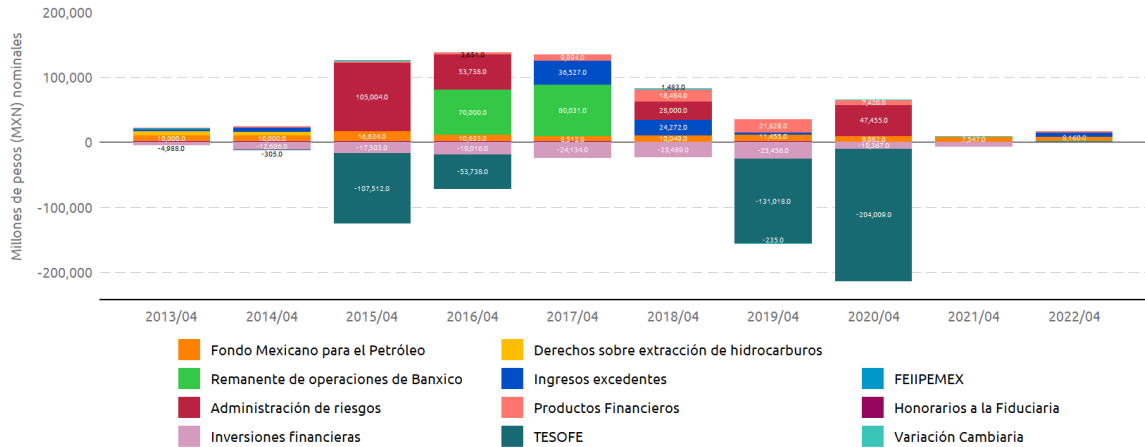
De acuerdo con ese artículo, los ingresos excedentes pueden ser de dos tipos: a) Los que tienen destino específico, y b) Los que no tienen un destino específico, los cuales son participables y deben destinarse a: 1) Compensar el incremento en el gasto no programable respecto del presupuestado por concepto de participaciones; 2) Cubrir el costo financiero producto de cambios en la tasa de interés o del tipo de cambio; 3) Adeudos de Ejercicios Fiscales Anteriores (ADEFAS); 4) Atención de desastres naturales y 5) Para cubrir incrementos en los precios de combustibles que utilice CFE respecto a las estimaciones aprobadas en la LIF.

Cuando existe remanente de los ingresos presupuestarios, se podrá destinar a lo siguiente:

- En un 25 % al FEIEF.
- En un **65 % al FEIP**.
- En un 10 % a programas y proyectos de inversión en infraestructura y equipamiento de las entidades federales.

Como **tercera** fuente, el Artículo 19 Bis de la LFPRH establece que el Ejecutivo Federal, por conducto de la SHCP, deberá destinar al menos el 70 % los ingresos del **remanente de operación que el Banco de México (Banxico)** instruya a la Federación a la amortización de la deuda pública del Gobierno Federal contratada en ejercicios fiscales anteriores o a la reducción del déficit presupuestario o una combinación de ambos conceptos, y el monto restante, a fortalecer el FEIP o al incremento de activos que fortalezcan la posición financiera del Gobierno Federal.

Figura 1: Los recursos del FEIP



El FEIP dejó de percibir los *Derechos sobre extracción de hidrocarburos* a partir de 2016 y del *FEIPEMEX* a partir del 2014.

Fuente: Elaborado por el CIEP, con información de: SHCP (2022e).

Adicionalmente y como **cuarta** fuente se encuentran las coberturas para administración de riesgos y los rendimientos financieros que se obtengan por invertir en el fondo.

3.1 Reservas: El límite de los recursos

El límite máximo de la reserva del Fondo de acuerdo con el Art. 19 de la LFPRH es igual al monto que resulte de multiplicar el factor de 0.08 por la suma de los impuestos totales y las transferencias del FMP establecidas en la LIF. **Cuando la reserva del FEIP alcance su límite máximo**, los recursos excedentes se podrán destinar a subsanar el déficit presupuestal del Gobierno Federal, a la amortización de pasivos del propio Gobierno Federal o al Fondo Nacional de Infraestructura en la proporción que determine el Ejecutivo.

La utilización de los recursos excedentes a las reservas está limitada a cuando exista una disminución de los ingresos del Gobierno Federal asociada a menores ingresos petroleros, una menor recaudación de impuestos, derechos, productos y aprovechamientos que no tengan un fin específico. En el caso de que éstos recursos no compensen la disminución, se hará uso de la reserva. **Al término de la reserva**, deberán hacerse ajustes a los montos aprobados en los presupuestos de las dependencias, entidades, fondos y programas (Art. 21 de la LFPRH (DOF, 2022)).

4

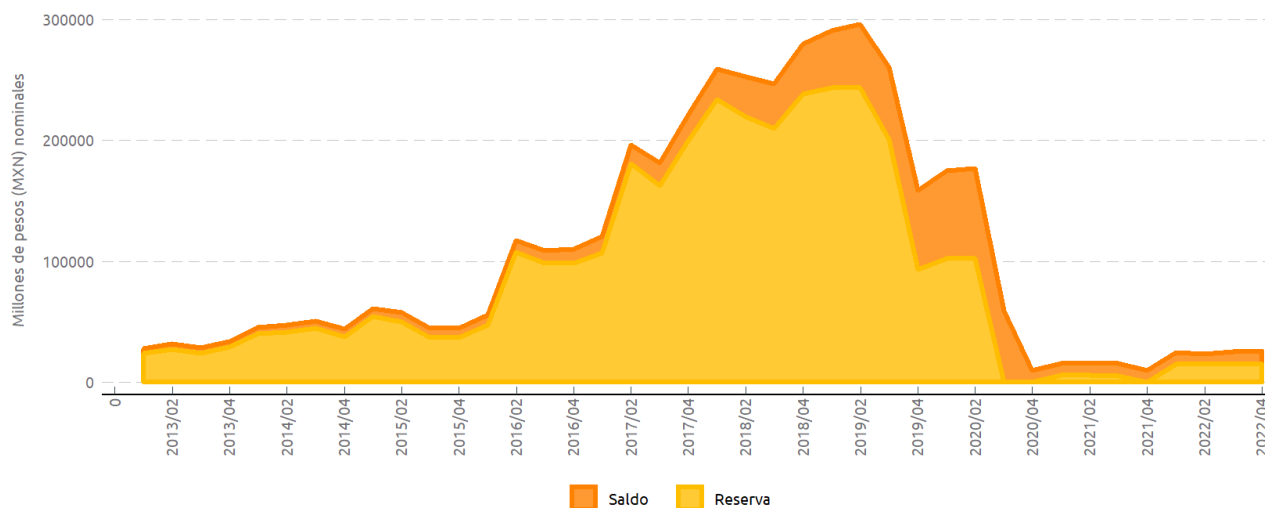
Evolución de los recursos

Desde el cambio de denominación del FEIP, los años con **mayores ingresos** del fondo ocurrieron de 2015 a 2017, principalmente, por los ingresos de administración de riesgos en 2015 y 2016, y por los remanentes de operaciones del Banxico en 2016 y 2017 (figura 1). Al cierre de este último año el saldo del fondo fue de 220 mil 972 mdp. Para 2018, el saldo aumentó a 279 mil 770.7 mdp (cuadro 1).

Más tarde, ante la **desaceleración de la economía mexicana en 2019** y la crisis económica generada por la pandemia de COVID-19 se utilizó la mayor parte, tanto de las reservas como del saldo del propio fondo.

Durante 2019 el FEIP tuvo ingresos por 35 mil 246.8 millones de pesos (mdp), lo que representó una reducción de 45 mil 323 mdp, o bien, 56 %, respecto de 2018 (ver figura 1). En cuanto a sus erogaciones, la Auditoría Superior de la Federación (ASF, 2020b), señala que en 2019 se dispuso de 156 mil 473.7 mdp por el entero al Gobierno Federal de 125 mil 000 mdp para compensar la disminución de los ingresos; 25 mil 456 mdp por la contratación de coberturas petroleras y por el reintegro a la Tesorería de la Federación (TESOFE) por un saldo a favor de 6 mil 017 mdp.

Figura 2: Saldo del FEIP



Nota: Las reservas pertenecen al saldos totales.

Fuente: Elaborado por el CIEP, con información de: SHCP (2022e).

Posteriormente, **en 2020 y 2021**, el fondo presentó reservas en zeros por los reintegros a la TESOFE ante la disminución de ingresos del Gobierno Federal, asociado a menores ingresos petroleros y menor recaudación tributaria y de derechos, productos y aprovechamientos que se estimaron en la LIF.

Al **cierre de 2022**, el fondo presentó un ingreso total de 16 mil 169 mdp, un gasto de 500 mil pesos y un saldo de 25 mil 978.4 mdp, de los cuales, 14 mil 571 mdp corresponden a las reservas. Pese a que el gasto fue menor que los ingresos y que las reservas están cubiertas, los recursos del FEIP no han recuperado los montos que permitieron enfrentar la crisis de la COVID-19.

Cabe señalar que durante 2021 se obtuvieron **ingresos excedentes** por 421 mil 998 mdp (SHCP, 2022c) y, al último trimestre de 2022, éstos ascendieron a 422 mil 462.5 mdp (SHCP, 2022a). Sin embargo, en 2021 el fondo no recibió ingresos por excedentes y en 2022 los recibió por 6 mil 411 mdp, es decir, el 1.5 % del total de los ingresos excedentes.

4.1 La Reforma de 2022

El 4 de noviembre de 2022, la Cámara de Diputados aprobó **modificaciones a la LFPRH con el objetivo de fortalecer el FEIP** a través de dos nuevos mecanismos: i) reasignar pre-

supuesto no ejercido para el pago de la deuda pública del Gobierno Federal, ii) realizar aportaciones adicionales por medio de activos financieros del propio Gobierno Federal (SHCP, 2022d).

Cabe señalar que de 2016 a 2022 se presentaron subejercicios respecto al monto aprobado para el pago de servicio de deuda del Gobierno Federal para todos los años, excepto 2016 y 2020. El mayor subejercicio se observó en 2019 por 42 mil 082 mdp nominales (CIEP, 2022). Estos recursos podrían haberse dirigido al FEIP y utilizarse en los casos que la propia normatividad establece para los recursos del fondo.

El dictamen no define claramente cuáles serían los *activos financieros* que podrían fortalecer la posición financiera del fondo. Sin embargo, con base en la **Hoja de Balance del Sector Público** dichos activos se clasifican como: depósitos, títulos de deuda, préstamos, participaciones de capital, reservas de seguros, derivados financieros y otras cuentas por cobrar (SHCP, 2022a). Es posible que se trate de ese tipo de activos, pero aún persiste la duda acerca de si se trata de instrumentos de deuda pública que puedan potenciar los recursos del fondo.

También persisten dudas acerca de si los activos financieros considerados forman parte del balance en el Saldo Histórico de los Requerimientos Financieros del Sector Públi-

Cuadro 1: Recursos Totales del FEIP 2013-2022 mdp

Año	Ingreso	Gasto	Saldo
2013	21,318	4,988.4	33,783
2014	23,188	12,991.3	43,980
2015	123,341	125,015.4	44,813
2016	138,082	72,754.3	110,141
2017	134,964	24,134.4	220,972
2018	80,805	23,489	279,770.7
2019	35,482	156,474	158,543.8
2020	63,956	214,376	9,497.8
2021	7,894	7,705	9,907
2022	16,169	0.5	25,978.4

Fuente: Elaborado por el CIEP, con información de: SHCP (2022e).

co (SHRFSP) y sobre si una reasignación de los mismos, incrementarían la deuda bruta.¹

El dictamen establece en sus artículos transitorios un plazo de 90 días para modificar el reglamento sobre la LFPRH. Por lo que, se espera que se establezcan de forma clara los mecanismos de control sobre la nueva modalidad de aportaciones y acerca de los activos financieros a través de los cuales se pueden hacer aportaciones al fondo.

grosos por excedentes de la LIF, por lo que es necesario revisar el destino de este tipo de ingresos.

5

Implicaciones de política pública

El FEIP es un fondo de estabilización que tiene como propósito reducir los efectos adversos en las finanzas públicas por disminuciones de los ingresos públicos, ya sea por caídas abruptas en los precios petroleros o por la baja recaudación. La mayor acumulación de estos recursos fue en el periodo de 2016 a 2018. Sin embargo, desde 2019 y posteriormente ante la crisis económica y sanitaria, sus recursos se utilizaron para solventar la caída en los ingresos públicos de esos años.

Con escasas reservas y con bajas aportaciones, las finanzas públicas se mantienen vulnerables ante posibles eventualidades económicas y fiscales. Aunque en 2022 se acumularon recursos, al ritmo de acumulación actual, tomaría 17 años alcanzar el saldo nominal de 2018, asumiendo que no se presentarían crisis económicas y que sólo percibieran in-

¹ La SHCP aclaró, por medio de un comunicado, que los activos financieros calificables para esta reasignación únicamente deberán provenir de los activos administrados por la Tesorería de la Federación (activos del Gobierno Federal) y que no se trataba de activos vinculados con los fondos de pensiones ni Administradoras de Fondos para el Retiro (AFORES). Asimismo, señaló que se deberán mantener los límites de endeudamiento aprobados por el Congreso (SHCP, 2022b).

Acrónimos

ADEFAS	Adeudos de Ejercicios Fiscales Anteriores
AFORES	Administradoras de Fondos para el Retiro
ASF	Auditoría Superior de la Federación
Banxico	Banco de México
CIEP	Centro de Investigación Económica y Presupuestaria, A.C.
DOF	Diario Oficial de la Federación
FEIEF	Fondo de Estabilización de Ingresos de Entidades Federativas
FEIP	Fondo de Estabilización de Ingresos Presupuestarios
FMP	Fondo Mexicano del Petróleo para la Estabilización y el Desarrollo
INAFED	Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal
LFPRH	Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria
LIF	Ley de Ingresos de la Federación
mdp	millones de pesos
NAFIN	Nacional Financiera
PEF	Presupuesto de Egresos de la Federación
RFP	Recaudación Federal Participable
SHCP	Secretaría de Hacienda y Crédito Público
SHRFSP	Saldo Histórico de los Requerimientos Financieros del Sector Público
TESOFE	Tesorería de la Federación

Bibliografía

DOF. (2022). **Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria**. Descargado de <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LFPRH.pdf>

ASF. (2020a). **FEIEF. Cuenta pública 2019**. Descargado de https://www.asf.gob.mx/Trans/Informes/IR2019c/Documentos/Auditorias/MR-FEIEF_a.pdf

ASF. (2020b). **FEIP. Auditoría De Cumplimiento: 2019-0-06100-19-0027-2020**. Descargado de https://www.asf.gob.mx/Trans/Informes/IR2019b/Documentos/Auditorias/2019_0027_a.pdf

BBVA. (2022a). **Educación Financiera. Fideicomitente**. Descargado de <https://www.bbva.mx/educacion-financiera/f/fideicomitente.html>

BBVA. (2022b). **Educación Financiera. Fiduciario**. Descargado de <https://www.bbva.mx/educacion-financiera/f/fiduciario.html>

CIEP. (2022). **Modificaciones a la LFPRH**. Descargado de <https://twitter.com/ciemx/status/1590096804909318144>

INAFED. (2016). **¿Qué es la Recaudación Federal Participable (RFP)?** Descargado de [https://www.gob.mx/inafed/articulos/que-es-la-recaudacion-federal-participable-rfp#:~:text=La%20recaudaci%C3%B3n%20federal%20participable%20\(RFP\)%20es%20el%20conjunto%20de%20recursos,del%20Fondo%20Mexicano%20del%20Petr%C3%B3leo](https://www.gob.mx/inafed/articulos/que-es-la-recaudacion-federal-participable-rfp#:~:text=La%20recaudaci%C3%B3n%20federal%20participable%20(RFP)%20es%20el%20conjunto%20de%20recursos,del%20Fondo%20Mexicano%20del%20Petr%C3%B3leo)

Moreno, R. (2004). **La importancia del fondo de estabilización de los ingresos petroleros**. México: Fundar Centro de Análisis e Investigación.

SHCP. (2022a). **Balance Fiscal en México. Definición y Metodología**. Descargado de https://www.secciones.hacienda.gob.mx/work/models/estadisticas_oportunas/metodologias/1bfm.pdf

SHCP. (2022b). **Comunicado no. 76 precisiones sobre los cambios a la ley para capitalizar al feip**. Descargado de <https://www.gob.mx/shcp/prensa/comunicado-no-76-precisiones-sobre-los-cambios-a-la-ley-para-capitalizar-al-feip>

SHCP. (2022c). **Cuenta pública 2021**. Descargado de <https://www.cuentapublica.hacienda.gob.mx/es/CP/2021>

SHCP. (2022d). **Dictamen de la comisión de presupuesto y cuenta pública relativo a la iniciativa con proyecto de decreto que adiciona diversas disposiciones de la LFPRH**. Descargado de <http://gaceta.diputados.gob.mx/PDF/65/2022/nov/20221104-IV.pdf#page=2>

SHCP. (2022e). **Informes al Congreso de la Unión. Informes sobre la Situación Económica, las Finanzas Públicas y la Deuda Pública**. Descargado de https://www.finanzaspublicas.hacienda.gob.mx/es/Finanzas_Publicas/Informes_al_Congreso_de_la_Union



Somos un **centro de investigación** de la sociedad civil, sin fines de lucro y apartidista,
que contribuye a la comprensión de la economía y finanzas públicas en México,
mediante herramientas y análisis accesibles y técnicamente sólidos,
para lograr una sociedad más informada y participativa, mejorar las políticas públicas
y construir un sistema fiscal **en beneficio de las generaciones presentes y futuras**.