

Gasto federalizado en el PEF 2024

Una coordinación fiscal más centralizada



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

Emilio Sánchez Salazar | emiliosanchez@ciep.mx

16 de enero de 2024

#UniversoCIEP | #FinanzasLocales | #IngresosPúblicos

La discusión del Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF) en el Congreso trajo consigo una serie de modificaciones que afectan a los recursos que se entregan a los estados y municipios. En primer lugar, ante una proyección de menores ingresos petroleros, **el gasto federalizado aprobado para 2024 fue de 2 billones 556 mil 838.5 millones de pesos (mdp), monto que es 0.5 % menor a lo propuesto en el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación (PPEF)**. De igual manera, cambios a la Ley de Coordinación Fiscal (LCF) trasladaron recursos del Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud (FASSA) pasan al IMSS-Bienestar. Asimismo, se creó un programa de fortalecimiento de la infraestructura estatal. Estos cambios centralizan aún más los recursos federalizados. En una coordinación fiscal en la que la federación tiene un control importante de la política pública subnacional, esta centralización implica que la dependencia de los gobiernos estatales y municipales hacia la federación aumente¹.

Índice

1	Una federación dependiente	1
2	Composición del gasto federalizado en 2024	2
3	Afectaciones desde la coordinación fiscal	3
4	Implicaciones de política pública	4
	Acrónimos	5
	Bibliografía	6

Los recursos que se derivan de esta facultad federal, sumada a la integración de otros ingresos conforman un recurso que se redistribuye entre los estados a través del gasto federalizado.

Derivado de la coordinación fiscal actual, en la que la Federación cuenta con mayores facultades de recaudación y distribución de recursos, el gasto federalizado termina por ser fundamental para el funcionamiento de la política pública a nivel subnacional.

En 2023, **los recursos federales representaron, en promedio, el 84 % de los ingresos de los gobiernos estatales** y, en algunos casos, estos representan más del 95 % de sus ingresos.

1.1 Objetivo y estructura del documento

El objetivo del presente texto es **analizar los ajustes observados del gasto federalizado en el PEF 2024 y sus implicaciones en la coordinación fiscal actual**.

En primer lugar, se presentan las cifras aprobadas y los cambios del gasto federalizado respecto a lo propuesto y lo aprobado en 2024. Posteriormente, se analizan reformas en materia de salud e infraestructura que afectan a la coordinación fiscal. Por último, implicaciones de política pública.

1 Una federación dependiente

México adoptó el federalismo como forma de organización política desde su primera constitución. Este federalismo implica que los gobiernos subnacionales cedan parte de sus potestades tributarias a la Federación a través del cobro de impuestos como el Impuesto Sobre la Renta (ISR), el Impuesto al Valor Agregado (IVA) y el Impuesto Especial a Producción y Servicios (IEPS) (CIEP, 2022).

¹ Agradezco la colaboración de Fernando Román Rangel en esta investigación.

Conceptos clave

Recaudación Federal Participable (RFP) Conjunto de recursos que percibe la Federación por concepto de impuestos federales, derechos de minería y una parte de los ingresos petroleros provenientes del Fondo Mexicano del Petróleo (FMP) (Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal, 2016).

PARTICIPACIONES Recursos de libre disposición que se transfieren por la Federación a las entidades federativas y por medio de estas también a los municipios, por su adhesión al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal (SNCF) mediante las mismas se les compensa por los recursos que dejan de captar y que se reservan a la Federación, al dejar en suspenso el cobro de un conjunto de impuestos que antes recaudaban (ASF, 2018).

APORTACIONES Recursos que la Federación transfiere a las haciendas públicas de los estados y, en su caso, de los municipios, condicionando su gasto a la consecución y cumplimiento de los objetivos para cada tipo de aportación que establece la LCF (Cámara de Diputados, 2018).

2

Composición del gasto federalizado en 2024

El PPEF 2024 proponía un gasto federalizado de 2 billones 563.3 miles de millones de pesos (mmdp), monto 0.5 % mayor a lo aprobado en 2023.

Sin embargo, dado que se espera que los ingresos petroleros sean menores en 2024, debido a una disminución en el Derecho de Utilidad Compartida (DUC), se anticipa que los gobiernos subnacionales reciban menores recursos federalizados.

Ante el ajuste a la baja de los ingresos petroleros, **el gasto federalizado aprobado para 2024 es de 2 billones 556 mil 838.5 mdp**, monto 0.5 % menor a lo propuesto en el PPEF y 0.3 % mayor a lo aprobado en 2023.

2.1 La bolsa se hace más chica

El monto del gasto federalizado depende de la **RFP**. En investigaciones anteriores² se ha mencionado que la composición de los ingresos vinculados a la RFP pueden ser volátiles. En este caso, menores ingresos petroleros se traducen en una menor RFP.

Por lo tanto, **la RFP aprobada para 2024 es de 4 billones 564 mil 924 mdp**, monto que es 0.5 % menor a lo propuesto en la Iniciativa de Ley de Ingresos de la Federación (ILIF) 2024 y 5 % menor a lo aprobado en 2023. Esto explica la reducción en el gasto federalizado aprobado en 2024 respecto a lo propuesto.

² Revisar CIEP (2023) para entender la composición de la RFP y sus riesgos.

2.2 Menores recursos federalizados

La reducción del gasto federalizado en 2024 se refleja, principalmente, en las **participaciones** y **aportaciones**, que son los componentes más grandes de dicho gasto (cuadro 1).

Para el primero, se observa una disminución de 0.4 % respecto a lo proyectado, debido a reducciones en el Fondo de Fomento Municipal (FFM), Fondo General de Participaciones (FGP) y otros conceptos participables e incentivos económicos del 0.5 %, 0.4 % y 0.1 % respectivamente.

Para el segundo, la reducción es del 7.9 % debido a reducciones del 0.4 % en fondos dirigidos a la infraestructura social, fortalecimiento municipal, comedores infantiles, educación tecnológica y fortalecimiento de los estados; es decir, el Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social (FAIS), Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FORTAMUN), Fondo de Aportaciones Múltiples (FAM) y Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas (FAFEF).

Es importante mencionar que **los fondos de participaciones y aportaciones vinculados a la RFP fueron los afectados por su disminución** derivado de menores ingresos petroleros.

2.2.1 Un Fondo de estabilización que no estabiliza

Los subsidios sufrieron una reducción del 1.7 % respecto a lo proyectado, debido a una **reducción del 8.4 % en el Fondo de Estabilización de Ingresos de Entidades Federativas (FEIEF)**. Este fondo es relevante para las entidades federativas en situaciones, puesto que se activa cuando las participaciones son menores a lo aprobado en un año fiscal.

Cuadro 1: Gasto federalizado propuesto y aprobado en 2024.

Concepto	PEEF 2024 (mdp)	PEF 2024 (mdp)	Variación (%)
Participaciones	1,267,596.5	1,262,789.1	-0.4
Aportaciones	1,068,495	984,484.5	-7.9
FONE	496,792.7	496,792.7	0.0
FASSA	135,589.0	135,589.4	0.0
FAIS	115,981.9	115,465.2	-0.4
FORTAMUN	117,490.5	116,967.0	-0.4
FAM	37,325.0	37,158.5	-0.4
FAETA	9,391.8	9,391.8	0.0
FASP	9,210.9	9,210.9	0.0
FAFEF	64,194.9	63,908.9	-0.4
Ramo 25	82,518.5	82,518.5	0.0
Convenios de descentralización	131,554.5	131,554.5	0.0
Salud pública	85,845.7	85,845.6	0.0
Subsidios	9,809	9,646.2	-1.7
FEIEF	1,940.6	1,777.8	-8.4
Fondo para entidades federativas y municipios productores de hidrocarburos	7,811.0	7,811.0	0.0
Provisión para la Armonización Contable	57.4	57.4	0.0
Total	2,563,301	2,556,838.5	-0.3
RFP	4,585,352.1	4,564,924	-0.5

Fuente: Elaborado por el CIEP, con información de: SHCP (2023).

En 2023, al mes de noviembre, las participaciones han estado 62,688.1 mdp por debajo de lo aprobado y el FEIEF no ha compensado a las entidades federativas, por lo que tener recursos suficientes en este fondo es importante para que lo que se observa en 2023 no se repita en 2024.

2.2.2 Ganadores y perdedores

El gasto federalizado per cápita es, en promedio, de 18 mil 692.2 pesos por persona. Este va desde 15 mil 271 pesos por persona en Guanajuato hasta 34 mil 874.4 pesos en Ciudad de México (figura 1).

Los estados con más reducciones respecto a lo propuesto fueron Nayarit, Quintana Roo y Coahuila con 3.7 %, 1.5 % y 1.3 % respectivamente. Por su parte, los estados con mayores incrementos fueron Baja California Sur, Chiapas y Oaxaca con 2.7 % y 1.1 % para los últimos dos estados mencionados (figura 2).

3

Afectaciones desde la coordinación fiscal

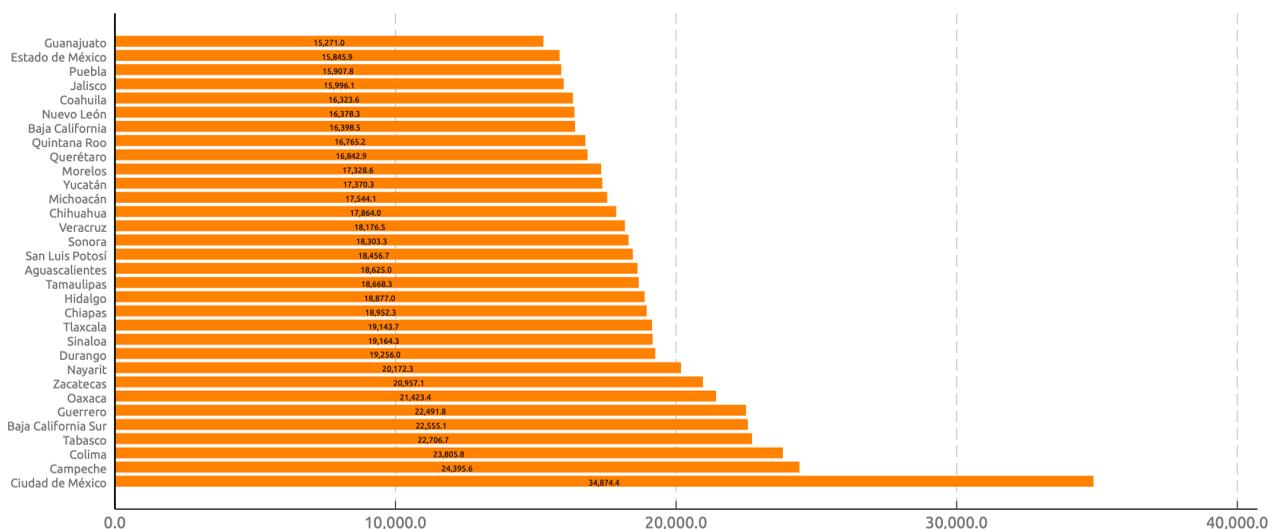
El gasto federalizado no sólo tuvo reducciones presupuestales para 2024, también se presentaron una serie de modificaciones legislativas que tienen implicaciones importantes en materia coordinación fiscal y en temas clave de política pública.

3.1 Centralización de los recursos de salud

En diciembre de 2023, se aprobó un dictamen que reforma la LCF y la Ley General de Salud, en la que se transfieren recursos del FASSA al IMSS-Bienestar (Cámara de Diputados, 2023).

Se establece que **las entidades que tengan un convenio con IMSS-Bienestar, obtendrán recursos en materia de servicios personales (antes en el FASSA) a través del PEF en un fideicomiso público destinado a IMSS-Bienestar.**

Figura 1: Gasto federalizado per cápita (por entidad federativa)



Fuente: Elaborado por el CIEP, con información de: SHCP (2023).

Los estados que no estén adheridos a IMSS-Bienestar, obtendrán dichos recursos a través de las fórmulas establecidas en la LCF y ejercerán únicamente las facultades establecidas en la Ley Federal de Salud.

De cara a 2024, existen 23 entidades federativas adheridas a IMSS-Bienestar. Por lo tanto, 9 estados obtendrán recursos a través del FASSA, mientras que el resto lo hará a través de un fideicomiso centralizado³.

De igual manera, **los recursos destinados del FASSA a las entidades adheridas a IMSS-Bienestar⁴ representan el 34.1 % del total aprobado para este fondo en 2024.** Por lo tanto, alrededor de un tercio de los recursos del FASSA pasarían a ser controlados por el gobierno federal.

3.2 Centralización de la infraestructura

Durante las discusiones del PEF en el poder legislativo, se acordó reasignar recursos federalizados para la **creación de un programa presupuestario 'Fortalecimiento para el Desarrollo de la Infraestructura estatal'**, cuyo fin es fortalecer la red carretera, la construcción y modernización de caminos rurales, y la modernización de la red carretera en las entidades federativas.

Este programa está a cargo de la Secretaría de Infraestructura, Comunicaciones y Transportes (SICT) y **tiene un monto aprobado de 7 mil 189.1 mdp.**

Dichos recursos representan solamente el 6.2 % del FAFEF; cuyas facultades tienen propósitos similares a los del programa, ya que incluye el mejoramiento de la infraestructura estatal y municipal.

Sin embargo, para la creación de este programa, se reasignaron recursos de participaciones y aportaciones. Esto implica que se quitaron recursos federalizados para un programa centralizado a cargo de una secretaría federal.

4

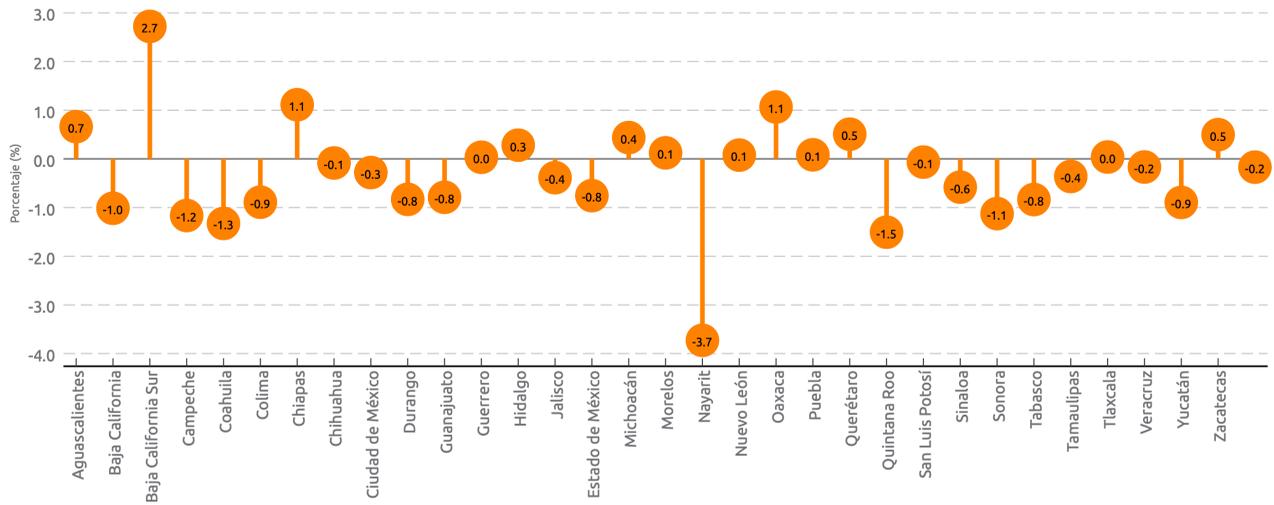
Implicaciones de política pública

¿AUMENTA LA INCERTIDUMBRE? Ante menores recursos federalizados respecto a lo proyectado para 2024, un panorama petrolero volátil y, un FEIEF poco fortalecido, endeudado y poco transparente, **es importante que las entidades federativas reciban oportunamente los recursos aprobados.**

³ Las entidades no adheridas a IMSS-Bienestar son Aguascalientes, Chihuahua, Coahuila, Durango, Guanajuato, Jalisco, Nuevo León, Querétaro y Yucatán.

⁴ Los estados adheridos a IMSS-Bienestar son Baja California, Baja California Sur, Campeche, Chiapas, Ciudad de México, Colima, Estado de México, Guerrero, Hidalgo, Michoacán, Morelos, Nayarit, Oaxaca, Puebla, Quintana Roo, San Luis Potosí, Sinaloa, Sonora, Tabasco, Tamaulipas, Tlaxcala, Veracruz y Zacatecas.

Figura 2: Diferencia en lo propuesto y aprobado en el gasto federalizado 2024 (por entidad federativa)



Fuente: Elaborado por el CIEP, con información de: SHCP (2023).

Por su parte, el gobierno federal debe asegurarse de que estos recursos, con énfasis en las participaciones, sean entregados conforme al calendario acordado en el Diario Oficial de la Federación (DOF), ya que no es deseable que se repita lo que está sucediendo con los recursos de 2023.

¿DISMINUYE LA TRANSPARENCIA? La reasignación de recursos del FASSA y la creación del programa de infraestructura estatal deja dudas que deben ser respondidas.

Dado que ambas reformas le dan más facultades al gobierno federal, resulta relevante conocer **dónde se publicarán las reglas de operación de estos programas, qué criterios de distribución seguirá entre los estados y cómo se calendarizará la entrega efectiva de los recursos.**

¿SE REPLANTEA LA COORDINACIÓN FISCAL? Ante la reforma FASSA/IMSS-Bienestar y el programa de infraestructura estatal, **se busca centralizar recursos en materia de salud e infraestructura.** De igual manera, para el caso del IMSS-Bienestar, esta centralización es parcial, puesto que no aplica para todas las entidades federativas.

En una coordinación fiscal en la que la federación tiene un control importante de la política pública subnacional, la centralización de estos recursos implica que la dependencia de los gobiernos estatales y municipales hacia la federación aumente.

Por lo tanto, es importante que las entidades federativas fomenten la recaudación propia, con el fin de ser menos dependientes y tener más control en la elaboración de sus políticas públicas.

Acónimos

- ASF** Auditoría Superior de la Federación
- CIEP** Centro de Investigación Económica y Presupuestaria, A.C.
- DOF** Diario Oficial de la Federación
- DUC** Derecho de Utilidad Compartida
- FAETA** Fondo de Aportaciones para la Educación Tecnológica y de Adultos
- FASP** Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública
- FAFEF** Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas

FAIS Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social

FAM Fondo de Aportaciones Múltiples

FASSA Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud

FEIEF Fondo de Estabilización de Ingresos de Entidades Federativas

FFM Fondo de Fomento Municipal

FGP Fondo General de Participaciones

FMP Fondo Mexicano del Petróleo

FONE Fondo de Aportaciones para la Nómina Educativa y el Gasto Operativo

FORTAMUN Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal

IEPS Impuesto Especial a Producción y Servicios

ILIF Iniciativa de Ley de Ingresos de la Federación

ISR Impuesto Sobre la Renta

IVA Impuesto al Valor Agregado

LCF Ley de Coordinación Fiscal

mdp millones de pesos

mmdp miles de millones de pesos

PEF Presupuesto de Egresos de la Federación

PEPF Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación

RFP Recaudación Federal Participable

SHCP Secretaría de Hacienda y Crédito Público

SICT Secretaría de Infraestructura, Comunicaciones y Transportes

SNCF Sistema Nacional de Coordinación Fiscal

Bibliografía

- CIEP. (2022). **Finanzas públicas locales: hacia una nueva coordinación fiscal**. https://finanzaslocales.ciep.mx/FinanzasLocales_CIEP_29_06_22.pdf.
- ASF. (2018). **Participaciones federales a entidades federativas y municipios**. https://www.asf.gob.mx/Trans/Informes/IR2016ii/Documentos/Auditorias/2016_MR-PARTICIPACIONES_a.pdf.
- CIEP. (2023). **Inestabilidad en la recaudación federal participable: Repercusiones en el gasto federalizado**. <https://ciep.mx/Irm0>.
- Cámara de Diputados. (2018). **Ley de coordinación fiscal**. https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/31_300118.pdf.
- Cámara de Diputados. (2023). **Proyecto de decreto cs-lxv-iii-1p-60**. https://infosen.senado.gob.mx/sgsp/gaceta/65/3/2023-12-05-2/assets/documentos/PROYECTO_DE_DECRETO_CS-LXV-III-1P-60_REMITIDO_A_CAMARA_DE_DIPUTADOS.pdf.
- Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal. (2016). **¿qué es la recaudación federal participable (rfp)?** <https://www.gob.mx/inafed/articulos/que-es-la-recaudacion-federal-participable-rfp>.
- SHCP. (2023). **PEF 2024**. <https://www.pef.hacienda.gob.mx/es/PEF2024>.



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**.