



¿En qué se Sustentan hoy las Participaciones Federales?

Miguel Ortiz Ruiz

- 10** Por ser de interés para quienes se introducen al estudio del sistema de participaciones federales vigente, y materia de conocimiento obligada para la “Revisión del actual sistema de distribución de participaciones federales”, tema de trabajo encomendado por la Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales al Comité de Vigilancia del Sistema de Participaciones, en el presente artículo se presenta una reseña de los antecedentes sobre los que dicho sistema se sustenta.

“La reforma al sistema de participaciones implicó la creación de nuevos fondos, y la modificación de las fórmulas y variables que determinan los factores de distribución”

INTRODUCCIÓN

El último párrafo del artículo primero de la Ley de Coordinación Fiscal, establece que “la Secretaría de Hacienda y Crédito Público celebrará convenio con los Estados que soliciten adherirse al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal que establece esta Ley. Dichos estados y el Distrito Federal participarán en el total de impuestos federales y en otros ingresos que esta ley señale mediante la distribución de los fondos que en la misma se establecen”.

La nueva Ley de Coordinación Fiscal instituye que “las entidades recibirán por cientos fijos de todos los impuestos federales, lo que representará para las entidades federativas, no sólo mayores recursos, sino proporciones constantes de la recaudación federal, a cambio de lo cual dichas entidades se obligan a no mantener en vigor impuestos estatales o municipales que

contraríen las limitaciones señaladas en la Ley del Impuesto al Valor Agregado y en las leyes sobre impuestos especiales que sólo puede establecer la Federación, de acuerdo con la Constitución Política”¹.

Siendo “preciso establecer en los convenios que se celebren no sólo el conjunto de recursos destinados a las entidades federativas, sino también las fórmulas conforme a las cuales participará cada entidad”².

En cumplimiento de lo señalado en el párrafo anterior, en la Ley de Coordinación Fiscal siempre se han señalado de forma específica las proporciones de la recaudación federal participable³ o de la contribución con que se constituyen los diferentes fon-

- 1 Considerando Quinto del Convenio Op. Cit.
- 2 Considerando Séptimo del Convenio Op. Cit.
- 3 Este concepto aparece por primera vez en la Ley de Coordinación Fiscal para el ejercicio fiscal de 1990, anteriormente se le denominaba Ingresos Totales Anuales que obtenga la Federación (ITAF).



dos participables. Asimismo, desde la Ley de Coordinación de 1980 hasta la del ejercicio fiscal 1990, las fórmulas aplicadas para la distribución de los fondos se expresan de forma textual⁴ o implícita, siendo a partir de la reforma a la Ley de Coordinación Fiscal publicada en el Diario Oficial de la Federación del 26 de diciembre de 1990 que las fórmulas de distribución de los

4 Ley de Coordinación Fiscal 1980: ARTICULO 30.- La cantidad que a cada entidad corresponda en el Fondo General de Participaciones se determinará conforme a las reglas siguientes:

- I.- El monto de la participación que corresponda a una entidad proveniente del Fondo General de Participaciones en el año anterior a aquél para el que se efectúe el cálculo, se dividirá entre la recaudación federal obtenida en la entidad en el mismo año anterior.
- II.- El monto de la recaudación federal obtenida en la entidad en el año para el que se haga el cálculo, se dividirá entre la recaudación federal percibida en todo el país, en el mismo año.
- III.- Se multiplicarán entre sí los cocientes obtenidos conforme a las fracciones I y II.
- IV.- Se sumarán los resultados que se obtengan de acuerdo con la fracción III, calculados para todas las entidades y se determinará el tanto por ciento que el resultado que corresponda a cada una de ellas represente en el total. Este tanto por ciento será la proporción en que cada entidad participará en el Fondo General de Participaciones en el año para el que se efectúe el cálculo.

fondos participables se señalan específicamente.

En forma paralela al comportamiento de las fórmulas se tiene el de las variables o elementos cuya información alimenta a aquella para el cálculo de los coeficientes, base para determinar la cantidad de participaciones que por cada uno de los fondos le corresponde a cada entidad federativa.

Tomando como base lo anteriormente señalado, el actual Sistema de Participaciones que nace junto con la reforma fiscal vigente a partir del mes de enero del ejercicio fiscal 2008, cumple con las condicionantes establecidas en el Considerando Séptimo del Convenio de Adhesión al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal. Tal reforma, modifica al sistema de participaciones en tres puntos neurálgicos: en los elementos que constituyen la recaudación federal participable, al anejar nuevos impuestos emanados de la reforma fiscal y eliminar alguno de los existentes; al crear nuevos fondos y conjuntar a dos de los anteriores para

dar origen a uno nuevo; por último, modifica las fórmulas y las variables que se aplican en la determinación de los factores de distribución de los fondos participables referenciados a la recaudación federal participable.

FONDOS PARTICIPABLES

En forma explícita, el sistema de participaciones vigente no guarda un antecedente como tal que permita realizar una comparación elemento a elemento tanto del esquema de distribución o fórmulas y de las variables que alimentan a éstas, con excepción de una parte del Fondo de Fomento Municipal; no obstante, pueden encontrarse rasgos equiparables en sus puntos torales.

Lo anterior descansa en dos principios fundamentales que rigen al actual sistema de participaciones, y que lo hacen distinto de cualquiera de los anteriores. El primero alude a la estructura de distribución, relativo a la garantía de participaciones, que se expresan como una cantidad constante al aludir al monto recibido del mismo fondo pero en 2007, lo que hace que el sistema presente un carácter de tipo marginal; el segundo referente a los elementos que intervienen en la determinación del coeficiente, como es el caso de la población, la que se utiliza como elemento ponderador del comportamiento de las variables base en el cálculo del factor de distribución.

La población es una variable que siempre ha sido contemplada dentro del sistema de participaciones⁵, en su

⁵ En el artículo 4to de la Ley de Coordinación Fiscal de 1980 se establece el proceso de distribución del Fondo Financiero

origen fue de manera inversa; en 1991 una parte (45.17%) del Fondo General se distribuía en forma directa, siendo hasta la reforma de 2008 en la que interviene como ponderador en todos y en cada uno de los coeficientes con que se distribuyen los fondos referenciados a la recaudación federal participable, situación que le da una connotación especial.

El sistema de participaciones establecido en el Convenio de Adhesión al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal⁶, contempla para el inicio del sistema, en 1980, dos fondos, el General de Participaciones y el Financiero Complementario; los que para el ejercicio fiscal 1990 se fusionan en uno solo dando origen a un nuevo fondo denominado Fondo General de Participaciones, cuyos recursos se distribuían entre los estados y municipios. Además, la Ley de Coordinación Fiscal contemplaba apoyos económicos otorgados por el gobierno federal a los municipios fronterizos y con puertos establecidos por los que se realizaba el comercio exterior, emanados del impuesto adicional del 2% sobre la tarifa general del impuesto de exportación, y del 3% sobre la tarifa general

Complementario, cuyo objetivo era “favorecer a las entidades en las que proporcionalmente hubiera sido menor la erogación por habitante, efectuada por la Federación por concepto de participaciones en impuestos federales y gasto corriente en educación primaria y secundaria y tomando en cuenta, además, la población de cada entidad, conforme al procedimiento que se establezca en el convenio que los Estados celebren con la Federación por conducto de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público”.

⁶ El Convenio de Adhesión se conserva en su forma original, de forma tal que la evolución del sistema de participaciones se encuentra en el Capítulo I de la Ley de Coordinación Fiscal.



del impuesto de importación, cuyo fin era el que con los rendimientos de los mismos se mejoraran los servicios públicos y urbanos de la población de dichas ciudades, recursos que eran percibidos por las “Juntas Federales de Mejoras Materiales”.

Los recursos llegaron a ser de tal magnitud que permitía a las Juntas realizar obras que correspondían al municipio, interfiriendo la labor administrativa de estos, por lo que se aprovechó la reforma para liquidar, por un lado, a las Juntas Federales de Mejoras Materiales, y por otro, adicionar la Ley de Coordinación Fiscal con el artículo 2-A y crear con ello el Fondo de Fomento Municipal para el ejercicio fiscal 1981, con la finalidad de fortalecer los ingresos de los municipios del país, recuperar sus funciones administrativas y coadyuvar a la redistribución de competencias entre los distintos niveles de gobierno.

Derivado de las reformas fiscales para 1982, en lo referente a la Ley Federal de Derechos, como resultado de

la importancia que estas habían cobrado como fuente de ingresos, se lleva a cabo un nuevo tipo de coordinación denominada Declaratoria de Coordinación en “Materia de Derechos”, cuya finalidad era evitar el doble cobro por estos conceptos. La coordinación consistió en que el estado y sus municipios dejaban de cobrar ciertos derechos, a cambio de ellos se creó un nuevo fondo conformado con el 0.5% de la recaudación federal participable para resarcir la pérdida económica de ambos, por ciento que formó parte de la composición del Fondo General de Participaciones, dejando de hacerlo para el ejercicio fiscal 1990 al señalarse en la Ley de Coordinación Fiscal que son ingresos que se adicionan a dicho fondo⁷, por lo que su distribución se realiza en forma independiente del Fondo General. Para el ejercicio fiscal 1994 el porcentaje de integración se incrementa del 0.5% al 1.0% de la recaudación federal participable.

⁷ Diario Oficial de la Federación del 26 de diciembre de 1990.

La Ley que establece, adiciona y deroga diversas disposiciones fiscales y que reforman otras leyes federales del 26 de diciembre de 1990, adiciona el artículo 4º de la Ley de Coordinación Fiscal, vigente para el ejercicio fiscal 1991, en el que se establece la creación de dos reservas: la de contingencia y la de compensación, las que presentan objetivos, formas de integración y distribución diferentes.

En el caso de la reserva de contingencia, esta se constituye con el 0.25% de la recaudación federal participable del ejercicio. Para determinar la recurrencia y la magnitud en que lo hace una entidad federativa debe considerarse el monto de participaciones que le correspondieron en un ejercicio fiscal, tanto en el Fondo General de Participaciones como en el Fondo de Fomento Municipal, cantidades que sumadas deben de ser comparadas con las que hubieran percibido, en los mismos fondos, si el sistema anterior hubiese permanecido en vigencia, es decir, que tal suma no alcance la tasa de crecimiento que experimente la Recaudación Federal Participable del año de que se trate respecto de la de 1990.

En el mismo ordenamiento, se hace referencia a que el Fondo General “se adicionará con un monto equivalente al 80% del impuesto recaudado en 1989 por las entidades federativas, por concepto de las bases especiales de tributación, BET; monto que se actualiza en los términos del artículo 17-A del Código Fiscal de la Federación, desde el sexto mes de 1989, hasta

el sexto mes del ejercicio en el que se efectúe la distribución”.

En el Diario Oficial de la Federación del 15 de diciembre de 1995, se señala que a la Ley de Coordinación Fiscal se le adiciona un artículo 3-A, a través del cual se otorgarán participaciones adicionales a las entidades federativas y sus municipios, provenientes de la recaudación que se obtenga en su territorio del impuesto especial sobre producción y servicios, por la realización de los actos o actividades gravados con dicho impuesto sobre los bienes de cerveza, bebidas refrescantes con una graduación alcohólica de hasta 6º G.L., alcohol y bebidas alcohólicas (20%) y a tabacos labrados (8%).

Con lo anterior se establece por vez primera participaciones que no provienen de la recaudación federal participable; ya que en este caso la base está referida a la recaudación del impuesto en lo particular, situación que se repite en la reforma al sistema de participaciones vigente a partir de 2008, por ello la alusión a participaciones referenciadas y participaciones no referenciadas a la recaudación federal participable, siendo aquellas la base a las que se hace referencia cuando se habla del Fondo de Estabilización de los Ingresos de las Entidades Federativas (FEIEF).

En resumen, durante el período de 1980 hasta 1996, fueron creados un conjunto de fondos participables de los cuales aún continúan vigentes los siguientes: General de Participaciones, de Fomento Municipal, de Coordinación en Derechos, la Reserva de Contingencia, y del Impuesto Especial so-

bre Producción y Servicios, a los que se les adicionaron aquellos que venían junto con la reforma fiscal vigente para el ejercicio fiscal 2008.

FÓRMULAS PARA LA DISTRIBUCIÓN DE LOS FONDOS PARTICIPABLES

Con la entrada en vigor del nuevo sistema de participaciones se modifica el procedimiento para distribuir los fondos referenciados a la recaudación federal participable, con excepción del 0.136% de la misma⁸, al establecerles una cantidad de garantía⁹ y distribuir vía coeficiente únicamente el incremento del fondo¹⁰.

Durante el período de vigencia del sistema de participaciones de 1980 a 2007, sólo el Fondo General de Participaciones ha presentado diferentes variantes en el procedimiento de distribución, mismos que no guardan una forma que sea igual al proceso que se aplica actualmente. No obstante, han existido sistemas de distribución del Fondo General de Participaciones, que en conjunto se asemejan al actual.

Así, la estructura de distribución que presentó el Fondo General de Participaciones en el período 1984-1987 fue:

$$FGP_t^i = FGP_{t-1}^i + C_t^i \Delta FGP_t^i$$

8 Fondo que pertenece a aquellos municipios colindantes con la frontera o los litorales por los que se realicen materialmente la entrada al país o la salida de él de los bienes que se importen o exporten, siempre que la entidad federativa de que se trate celebre convenio con la Federación en materia de vigilancia y control de introducción ilegal al territorio nacional de mercancías de procedencia extranjera.

9 La garantía de participaciones en los fondos General, de Fomento Municipal y de Fiscalización está representada por la cantidad que les correspondió por el mismo concepto en el ejercicio fiscal 2007.

10 Denominado distribución marginal o del copete.

donde:

FGP_t^i = monto de participaciones que del Fondo General le corresponden a la entidad “i”, en el año de cálculo, (año t).

FGP_{t-1}^i = monto de participaciones del Fondo General que recibió la entidad “i”, el año inmediato anterior al del cálculo, (t-1).

ΔFGP_t^i = monto del incremento en Fondo General en el año t. (Donde:

Fórmula equivalente a la aplicada actualmente en la distribución del **Fondo de Fomento Municipal**, la cual es:

$$F_{i,t} = F_{i,07} + \Delta FFM_{07,t} C_{i,t}$$

Donde:

$C_{i,t}$ es el coeficiente de distribución del Fondo de Fomento Municipal de la entidad *i* en el año en que se efectúa el cálculo.

$F_{i,t}$ es la participación del fondo al que se refiere este artículo de la entidad *i* en el año *t*.

$F_{i,07}$ es la participación del fondo al que se refiere este artículo que la entidad *i* recibió en el año 2007.

$\Delta FFM_{07,t}$ es el crecimiento en el Fondo de Fomento Municipal entre el año 2007 y el periodo *t*.

Como puede observarse en las dos fórmulas anteriores, la diferencia principal estriba en que la garantía en el sistema actual hace referencia a una cantidad constante (participaciones recibidas en el ejercicio fiscal de 2007),

mientras que en el sistema anterior la garantía era una cantidad dinámica al referirse a la cantidad de participaciones del fondo recibidas el año inmediato anterior. Tal diferencia simboliza que en el sistema actual la base pierde importancia en el tiempo respecto al incremento, el que deberá reforzar su jerarquía en cuanto a la proporción que represente en el total de recursos.

Lo anterior puede constatarse si realizamos la comparación porcentual de la composición de la integración del Fondo General en los ejercicios fiscales de 2008 a 2011¹¹, observando el comportamiento que guarda la garantía (representada por la base o sea el monto de participaciones de este fondo correspondientes a 2007) contra el incremento en el mismo fondo:

Tabla 1

PORCENTAJE QUE REPRESENTAN LOS INTEGRANTES DEL FGP				
Año	2008	2009	2010	2011
Base 2007	83.0%	92.9%	79.7%	71.4%
Incremento FGP	17.0%	7.1%	20.3%	28.6%

Como puede observarse en el cuadro anterior, con excepción del año 2009, año de la crisis financiera mundial, en el que se presentó una fuerte disminución en el PIB y por ende en la recaudación tributaria, en todos los otros ejercicios fiscales la base ha perdido peso relativo en la composición del Fondo General.

Lo anterior también es válido para el caso del Fondo General de Participaciones y del Fondo de Fiscalización, ya que su esquema de reparto es:

Fondo General

$$P_{i,t} = P_{i,07} + \Delta FGP_{07,t} (0.6C1_{i,t} + 0.3C2_{i,t} + 0.1C3_{i,t})$$

Fondo de Fiscalización:

$$T_{i,t} = T_{i,07} + \Delta FOFIE_{07,t} (0.3C1_{i,t} + 0.1C2_{i,t} + 0.25C3_{i,t} + 0.05C4_{i,t} + 0.25C5_{i,t} + 0.05C6_{i,t})$$

Con relación al esquema de distribución del Fondo General de Participaciones 1984-1987 y del Fondo de

Fomento Municipal a partir del ejercicio fiscal 2008, el coeficiente de distribución representado por $C_{i,t}$ o C_t^i que contiene un solo elemento, en el caso de la distribución del actual Fondo General de Participaciones ésta representa tres elementos y del Fondo de Fiscalización seis términos¹².

Los términos del Fondo General son:

- 1) Crecimiento del PIB (C1);
- 2) Crecimiento en la recaudación de ingresos propios (C2); y
- 3) Proporción de la recaudación de ingresos propios del año inmediato anterior a la del cálculo del factor (C3).

Los términos del Fondo de Fiscalización son:

- 1) Cifras Virtuales de la entidad como porcentaje del PIB estatal (C1);

¹¹ En el caso del ejercicio 2011 se tomará como base la información de los tres ajustes cuatrimestrales.

¹² Ver las dos fórmulas anteriores.

- 2) Valor de la mercancía embargada o asegurada (C2);
 - 3) Incremento en la recaudación de los REPECOS (C3);
 - 4) Nivel de recaudación de los REPECOS (C4);
 - 5) Incremento en la recaudación de los Intermedios (C5); y
 - 6) Nivel de recaudación de los Intermedios (C6);
- b) de Compensación.
 - c) de Extracción de Hidrocarburos.
 - d) Cuotas de Gasolina y Diesel.
4. Modificación al Factor Aplicado para el Cálculo de la Participación Directa a Municipios por los que se Realice la Salida de Hidrocarburos.

La semejanza entre estos términos es que la suma de las proporciones equivale a la distribución del 100% del incremento, en el que cada uno de los términos representa un objetivo en lo particular.

A continuación señalamos las principales modificaciones que presentó la reforma fiscal de 2008 que impactaron en el Sistema de Participaciones:

1. Adecuación del Concepto de Recaudación Federal Participable:
 - a) Nuevos Impuestos: derogación del impuesto al activo, creación de los impuestos empresarial a tasa única y a los depósitos en efectivo,
 - b) Modificación del factor del DOH,
 - c) IEPS a la realización de juegos con apuestas y sorteos,
 - d) IEPS a la venta final de gasolinas y diesel.
 2. Nueva Fórmula para la Distribución del:
 - a) Fondo General de Participaciones,
 - b) Fondo de Fomento Municipal.
 3. Creación del Fondo:
 - a) de Fiscalización para Entidades Federativas.
- a) El sistema de participaciones vigente es el establecido en el Capítulo Primero de la Ley de Coordinación Fiscal.
 - b) El proceso de distribución de los fondos de participaciones del actual sistema no se corresponde con ningún modelo aplicado anteriormente.
 - c) La garantía establecida en los diversos fondos referenciados a la recaudación federal participable guarda un carácter estático, implicando con ello el que la cantidad de participaciones que se asegura pierda jerarquía, fortaleciendo al incremento del fondo entre uno y otro ejercicio de forma continua.
 - d) Las cifras de población es una información que interviene en la determinación de los coeficientes con los que se distribuyen los recursos de los fondos referenciados a la recaudación federal participable.

CONCLUSIONES

Miguel Ortiz Ruiz, es Maestro en Economía Matemática por el Colegio de México, A.C., y actualmente se desempeña como Consultor Investigador en el IN-DETEC. mortizr@indetec.gob.mx