

Influencia Municipal en las Participaciones

Ana Isabel López Moguel

Datos curriculares:

*Ana Isabel López Moguel
es Lic. y Mtra. en Economía
por la Universidad de
Guadalajara, y actualmente
se desempeña como
Consultor Investigador en
Indetec.
ilopezm@indetec.gob.mx*

En este artículo el autor realiza una descripción respecto a las atribuciones que tienen el Comité y Subcomité de Vigilancia del Sistema de Participaciones, así como los trabajos realizados por los mismos en el transcurso de 2010, y su relación con los municipios.



INTRODUCCIÓN

La Ley de Coordinación Fiscal establece que los Órganos del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal integrados por el gobierno federal, por conducto de la Secretaría de Hacienda y por los gobiernos de las entidades federativas, son los encargados del desarrollo, vigilancia y perfeccionamiento del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal (SNCF), a través de la Reunión Nacional de Funcionarios Fiscales, la Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales, el Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas y la Junta de Coordinación Fiscal.

Asimismo, por acuerdo de la Reunión Nacional de Funcionarios Fiscales y la Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales se crean Grupos de Trabajo, teniendo como objetivo coadyuvar con los Organismos del Sistema Nacional, en el estudio, análisis y propuestas de resolución de los asuntos o temas relacionados con el ingreso, gasto, deuda, pensiones, contabilidad, transparencia y patrimonio.

Acorde con lo anterior, se crea el Comité de Vigilancia como un grupo encargado de coadyuvar con los Organismos del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal en los estudios, análisis y propuestas en materia de participaciones federales, e informar a la Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales de sus actividades.

En este sentido, el Comité es un grupo dependiente de la Comisión Permanente, ante quien debe rendir cuentas y poner a consideración de la misma las determinaciones o acuerdos a los que llega en los trabajos que realiza.

El Comité de Vigilancia está integrado por cuatro Subcomités, *el Subcomité de Vigilancia, Subcomité de Análisis de la información de Pemex, Subcomité de Análisis de Otros Ingresos y el Subcomité de Análisis de la Información del INEGI.*

Para el caso de los municipios, los trabajos realizados en el Subcomité de Vigilancia resultan de particular importancia, puesto que es en el seno de ese Subcomité donde se validan los montos de recaudación del impuesto predial y derechos de agua que son gravámenes municipales, los cuales se consideran para el cálculo de tres de los fondos participables. Es por ello que en este artículo se dará mayor espacio a la descripción de los trabajos de dicho subcomité.

I. ATRIBUCIONES DEL COMITÉ DE VIGILANCIA DEL SISTEMA DE PARTICIPACIONES

El Comité de Vigilancia del Sistema de Participaciones está integrado por ocho titulares de los órganos hacendarios de las entidades, que

al efecto son elegidos por cada grupo zonal y por un representante de la Secretaría de Hacienda a través de la Unidad de Coordinación con Entidades Federativas. Dichos miembros del Comité se renuevan anualmente por mitad, pero continúan en sus funciones, aún terminado

su período en tanto no sean elegidas las que deban sustituirlas, o bien sean ratificadas en su encargo por el grupo zonal correspondiente.

Las atribuciones que tiene el Comité de Vigilancia se enuncian a continuación:¹

Analizar el contenido, flujo y oportunidad de la información conducente a la determinación de participaciones y de todos los demás recursos económicos que establece la Ley y, en su caso, proponer las adecuaciones correspondientes.

Conocer y revisar el cálculo de los coeficientes de distribución de las participaciones y emitir su opinión.

Conocer y opinar sobre los procesos de integración y determinación de la recaudación federal participable, para la distribución y liquidación de las participaciones en ingresos federales.

Obtener de las entidades federativas y de la Secretaría la información relativa a las variables que permita verificar su veracidad con objeto de consolidarla.

Proponer el uso de procedimientos extraordinarios para estimar los datos que lleven a la determinación de los coeficientes de distribución de las participaciones federales, en los casos en que no sea posible contar con datos fidedignos.

Analizar y dar cauce a las aclaraciones solicitadas por las entidades o la Secretaría, respecto a la información de las variables y, en su caso, integrar una comisión que examine en detalle la que sea pertinente.

Atender los planteamientos de las entidades en materia de la información de las variables.

Establecer en términos de Ley, los criterios y las características específicas que debe tener la información de las variables, así como elaborar las reglas, formatos, manuales e instructivos, y fijar los lineamientos a que debe sujetarse el procedimiento para su validación, mismos que formarán parte integrante del Reglamento del Comité.

Solicitar a las entidades y a la Secretaría la información que se considere necesaria para el cumplimiento de las funciones de su competencia.

Determinar la procedencia o improcedencia de las observaciones formuladas por las entidades y la Secretaría.

Proponer la práctica de revisiones especiales sobre las declaraciones presentadas por los contribuyentes del IEPS, que permitan la correcta determinación de la información para el cálculo de los coeficientes de distribución de las participaciones a que se refiere el artículo 3°-A de la Ley.

Dirimir las inconformidades que se presenten respecto de la aplicación de los acuerdos derivados de las Reglas de Validación y solicitar todas las pruebas documentales que considere necesarias.

Estudiar y analizar las fórmulas de distribución de participaciones federales y, en su caso, proponer adecuaciones a las mismas.

Someter, en su caso, a la consideración de la Comisión Permanente los acuerdos del Comité.

Efectuar los estudios sobre la procedencia de incorporar dentro de las variables a que se refiere el artículo 2° de la Ley, otros impuestos y derechos locales, respecto de los cuales exista información certera y verificable, a efecto de someterlos a la aprobación de la Comisión Permanente.

Actualizar el Reglamento del Comité y las Reglas de Validación, cuando sea necesario, y someterlos a la consideración y, en su caso, aprobación de la Comisión Permanente o de la Reunión Nacional.

Las demás que le asigne la Reunión Nacional y la Comisión Permanente.

1 *Reglamento del Comité de Vigilancia del Sistema de Participaciones.*

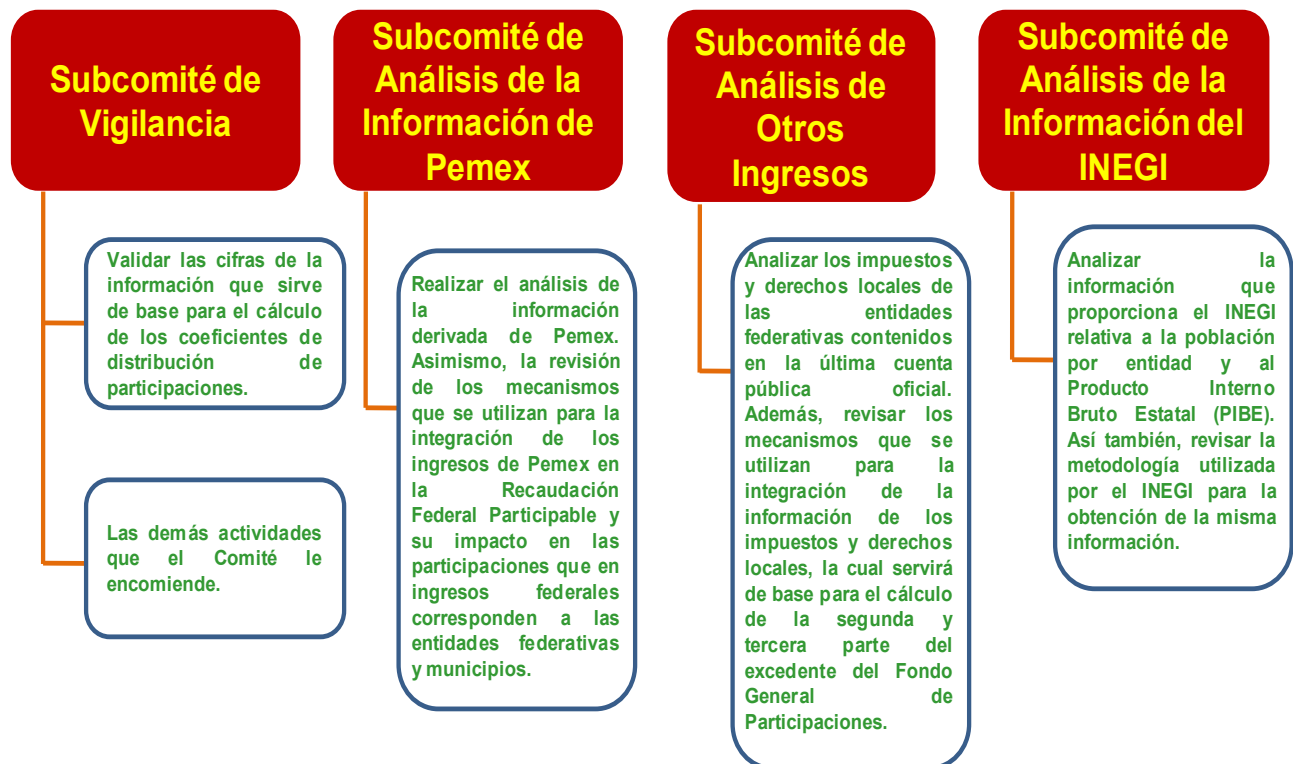
II. ATRIBUCIONES DE LOS SUBCOMITÉS DEL COMITÉ DE VIGILANCIA

El Comité de Vigilancia, a su vez está conformado por cuatro Subcomités, *el Subcomité de Vigilancia, el Subcomité de Análisis de la Información de Pemex, Subcomité de Análisis de Otros Ingresos y el Subcomité de Análisis de la Información de INEGI*, los cuales abordan temáticas o trabajos específicos relacionados con el Sistema de Participaciones. Los Subcomités constituyen subgrupos de trabajo y de apoyo del Comité, por lo que los acuerdos tomados en ellos son sometidos a la aprobación del mismo.

Las atribuciones con que cuentan los Subcomités citados son las siguientes:

Las reuniones de estos Subcomités se realizan en el año cuantas veces lo considere necesario el Comité de Vigilancia o los propios Subcomités dependiendo de la urgencia de los temas a tratar, o por encomienda de la Comisión Permanente al Comité de Vigilancia de algún tema particular, ello sucede en el caso de los Subcomités de Análisis de la Información de Pemex y el de Análisis de la Información del INEGI, puesto que en el caso del Subcomité de Análisis de Otros Ingresos se reúne de forma permanente por lo menos una vez al año para validar las cifras de impuestos y derechos locales que se consideran para el cálculo de la segunda y tercera parte del excedente del Fondo General de Participaciones.

En el caso del Subcomité de Vigilancia, éste sesiona permanentemente por lo menos dos



veces en el año, puesto que es el encargado de realizar la revisión y validación de los montos de recaudación del impuesto predial y derechos de agua, los cuales servirán de base para el cálculo de la distribución del Fondo General de Participaciones y del Fondo de Fomento Municipal.

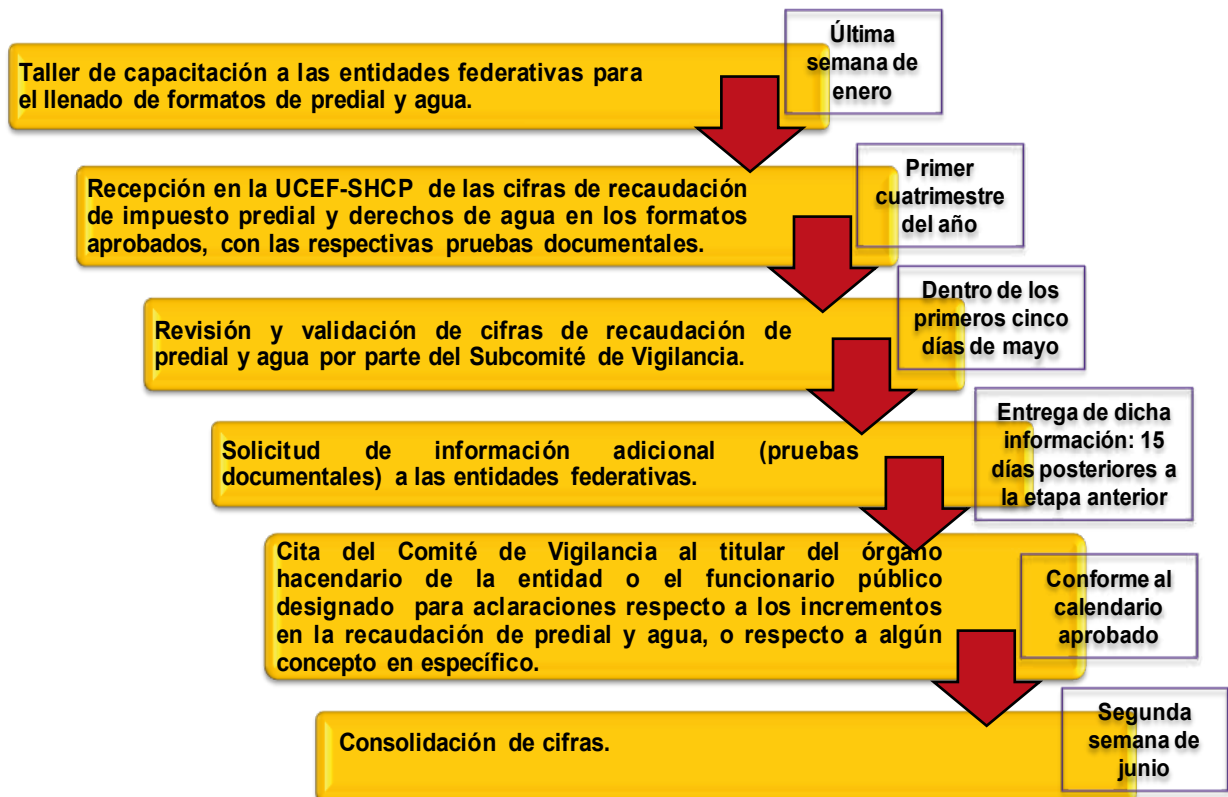
Cabe destacar que los trabajos que realiza el Subcomité de Vigilancia tienen su fundamento legal en las “Reglas de Validación de la Información para el Cálculo de los Coeficientes de Distribución de las Participaciones Federales”, sin dejar de basarse en lo establecido en la Ley de Coordinación Fiscal.

III. LOS TRABAJOS REALIZADOS POR EL SUBCOMITÉ DE VIGILANCIA DEL SISTEMA DE PARTICIPACIONES

El proceso de validación de las cifras de recaudación del impuesto predial y los derechos de

agua, se establece en las *Reglas de Validación de la Información para el Cálculo de los Coeficientes de Distribución de las Participaciones Federales*; en ellas se establecen los mecanismos y fechas de entrega de información por parte de las entidades federativas a la Secretaría de Hacienda, así como los requisitos para la entrega de la misma y, por otro lado, los mecanismos de revisión a los que deberá sujetarse el Subcomité citado para validar la información relativa a las participaciones federales.

Para llevar a cabo el proceso de validación de las cifras de recaudación del impuesto predial y los derechos de agua, el Comité de Vigilancia aprueba anualmente un calendario para la consolidación de información de las variables a que se refiere la Ley de Coordinación Fiscal, el cual es presentado por la SHCP, mismo que se muestra de forma resumida en el siguiente esquema:



El primer paso para la validación de cifras de recaudación del impuesto predial y los derechos de agua, comienza cuando el Comité de Vigilancia aprueba los formatos y cuestionarios sobre los cuales, dicho Comité solicitará a las entidades federativas la información de las contribuciones citadas, correspondientes al ejercicio inmediato anterior, información que deberá ser proporcionada por el municipio, y en el caso del Distrito Federal por fuente de recaudación.

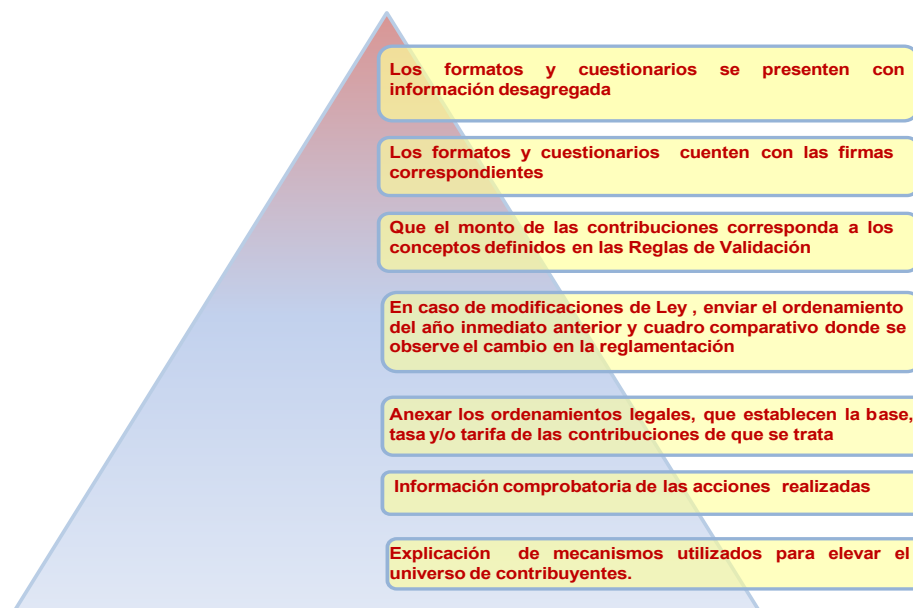
De tal manera que en la última semana de enero de cada ejercicio fiscal, el Comité realiza un taller de capacitación para el llenado de los formatos mencionados, al cual se convoca a los representantes de las secretarías de finanzas de las 31 entidades federativas y del Distrito Federal, puesto que son éstas las encargadas de recopilar la información de recaudación de sus municipios. En dicha reunión se les orienta sobre el llenado de los formatos sobre los cuales verterán la información solicitada por el Comité, así como de la información adicional que deberán enviar para que sus cifras les sean validadas.

Enseguida, durante el primer cuatrimestre de cada año las entidades federativas deben enviar los formatos con la información requerida

a la Secretaría de Hacienda. En este sentido, cabe mencionar que existen sanciones para las entidades que no entreguen en el tiempo que señalan las Reglas de Validación la información requerida, sanción que puede ajustar a la baja sus montos de recaudación (Regla 21, fracción I de las Reglas de Validación), lo cual impacta de forma directa en el cálculo de sus participaciones por el Fondo General de Participaciones (FGP) y Fondo de Fomento Municipal.

Una vez que la Secretaría de Hacienda cuenta con la información mencionada, dentro de los primeros cinco días de mayo de cada año el Comité de Vigilancia instalará los trabajos del Subcomité de Vigilancia, quien es el encargado de realizar la revisión de la información. Dicha revisión se basa en los requerimientos establecidos en las **Reglas de Validación de la Información para el Cálculo de los Coeficientes de Distribución de las Participaciones Federales**.

Algunos de los principales requerimientos que debe contener la información de recaudación de impuesto predial y derechos de agua que envían las entidades federativas a la Secretaría de Hacienda, y que se establecen en las Reglas citadas, se muestran en el siguiente esquema:



“Para llevar a cabo el proceso de validación de las cifras de recaudación del impuesto predial y los derechos de agua, el Comité de Vigilancia aprueba anualmente un calendario para la consolidación de información de las variables a que se refiere la Ley de Coordinación Fiscal”

Cabe mencionar, que el requerimiento principal para la validación de los montos de recaudación del impuesto predial y derechos de agua es la justificación sobre el incremento en su recaudación, por lo que los montos de recaudación que presenten no serán cuestionados si la información que envían es conforme a los requerimientos establecidos en las Reglas de Validación. Es importante comentar que abona a que las cifras de recaudación por entidad federativa sea aprobada por el Subcomité y Comité de Vigilancia, el hecho de que la información que justifica el incremento en la recaudación sea detallada respecto a las acciones implementadas por el municipio que reporta.

Una vez que el Subcomité de Vigilancia analiza la información de recaudación de impuesto predial y derechos de agua presentada por las entidades federativas, cada representante de zona que integra dicho Subcomité, emite su acuerdo para determinar si la información presentada justifica o no el incremento en la recaudación por cada entidad que se revise. En caso de encontrar que en dicha información alguna de las entidades federativas no justifica el incremento en su recaudación, entonces el Comité de Vigilancia por medio de la Secretaría de Hacienda requerirá información adicional a la entidad observada.

Una vez revisada la información mencionada en el párrafo anterior, si el Subcomité considera que la entidad no presenta los elementos suficientes conforme a las Reglas de Validación, que justifique el incremento en la recaudación de predial y agua, se pondrá a consideración del Comité de Vigilancia para que sea éste quien cite a reunión del mismo al titular del órgano hacendario de dicha entidad o del funcionario público que designe, con el fin de que justifique el incremento o aclare las dudas que se hayan presentado en el proceso de revisión.

Una vez agotado el procedimiento mencionado en el párrafo anterior, si la entidad no justifica el incremento de la recaudación, el Comité procederá a realizar los ajustes que procedan de acuerdo a la Regla 21 de las Reglas de Validación.

Cabe mencionar que los ajustes a los montos de recaudación pueden darse por:

- No presentar la información en el plazo establecido;
- Por presentar información de manera incorrecta;
- Porque la información proporcionada no justifica el incremento de la recaudación; y

- Por reincidir en presentar la información de forma incorrecta.

Finalmente, a más tardar el último día hábil del mes de junio de cada año, el Comité por conducto de la Secretaría de Hacienda hace del conocimiento de las entidades, los montos de recaudación de impuesto predial y derechos de agua validados.

IV. LOS TRABAJOS DEL COMITÉ DE VIGILANCIA EN 2010

Los temas revisados en el Comité de Vigilancia en el transcurso del año 2010 han sido:

- ✓ Evolución mensual de las participaciones en el 2010,
- ✓ Aprobación de formatos y cuestionarios para el llenado de la información de predial y agua del ejercicio fiscal 2009
- ✓ Presentación del Calendario 2010 para la consolidación de información 2009
- ✓ Expectativas de los ingresos tributarios y petroleros que conforman la RFP para el ejercicio fiscal 2010
- ✓ Informe por parte de funcionarios del INEGI respecto a los avances en la información del Censo 2010 y la información del PIB estatal publicada en marzo de 2010
- ✓ Constitución de los trabajos del Subcomité de Vigilancia del Sistema de Participaciones para la revisión y validación de cifras de recaudación de impuesto predial y de los derechos por suministro de agua del ejercicio 2009
- ✓ Informe del Subcomité de Vigilancia del Sistema de Participaciones respecto a la validación de las cifras de recaudación del impuesto predial y los derechos de agua del ejercicio 2009
- ✓ Informe del Subcomité de Pemex, respecto a los acuerdos tomados en la primera reunión de dicho Subcomité
- ✓ Aclaraciones por parte de la Unidad de Política de Ingresos de la Secretaría de Hacienda respecto al comportamiento de los derechos petroleros, inquietudes surgidas en la primera reunión del Subcomité de Pemex
- ✓ Informe del Subcomité de Otros Ingresos, sobre los trabajos de revisión y validación de las cifras de impuestos y derechos locales 2009.
- ✓ Informe sobre el cálculo del FOFIE por el período enero-junio de 2010.

En el caso de los trabajos realizados por el Subcomité de Vigilancia del Sistema de Participaciones,

- ✓ Se realizó el taller de capacitación del llenado de formatos y cuestionarios de la recaudación de impuesto predial y derechos de agua 2009.
- ✓ Se realizó la revisión y validación de la información de recaudación de impuesto predial y derechos de agua 2009 por entidad federativa.

La relación que guardan los municipios con el Comité y Subcomité de Vigilancia del Sistema de Participaciones radica en que son éstos quienes recaudan el impuesto predial y derechos de agua, por ende son ellos los que proporcionan a su entidad federativa toda la información que proporcionarán a la Secretaría de Hacienda para que ésta a su vez, la haga llegar al Subcomité de Vigilancia.

En este sentido, el municipio tendrá la tarea de documentar a la entidad para que los incrementos en su recaudación de las contribuciones señaladas sean validadas por dicho Subcomi-

té sin mayores problemas, lo cual propiciará que sus montos de participaciones no se vean afectados. Es por ello la importancia de que los municipios conozcan los trabajos que realiza el Subcomité de Vigilancia, y a su vez que ellos proporcionen la información requerida por su entidad con el mayor detalle posible, para evitar ajustes en sus cifras de recaudación.

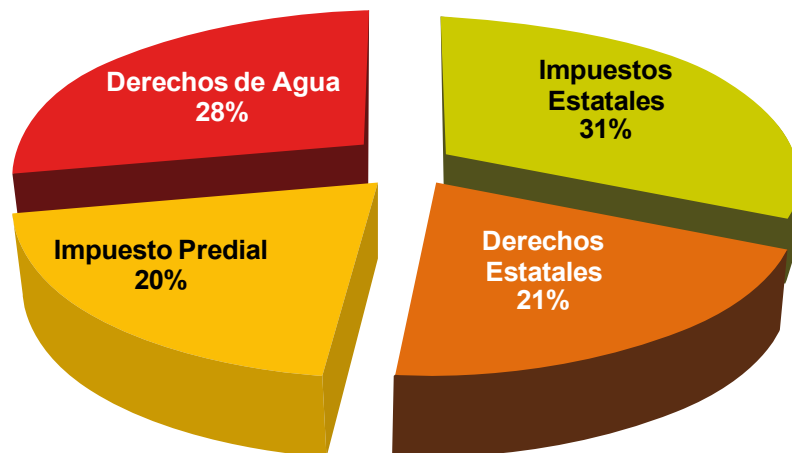
Cabe recordar que el esfuerzo recaudatorio que realicen los municipios en estas dos contribuciones, que por su magnitud son las más representativas, es importante, puesto que de ello dependen no solamente el crecimiento de sus ingresos propios, sino también el monto de participaciones que les corresponderán por dos de los fondos participables.

Para cuantificar el peso que tiene la recaudación de impuesto predial y derechos de agua en las participaciones federales, para el cálculo de la segunda y tercera parte del excedente del FGP, considerando cifras de 2009, se muestra en el gráfico siguiente:

En relación al gráfico podemos comentar que la importancia que guarda la recaudación de los derechos de agua, consiste en que está por encima de la recaudación de los derechos estatales y del propio impuesto predial, no menospreciando la recaudación del impuesto predial que es semejante al peso que tiene la recaudación de derechos estatales. Con ello se reafirma, lo expuesto anteriormente sobre la relevancia que tiene la recaudación de las dos contribuciones municipales, y por ende la participación de los municipios.

Además de lo mencionado en el párrafo anterior, es importante recalcar que en la medida que exista un crecimiento en cualquiera de las cuatro variables mostradas en el gráfico anterior, estará abonando a que sus montos de participaciones se vean favorecidos, es por ello que el esfuerzo recaudatorio que realicen, tanto las entidades federativas como los municipios contribuirá de manera importante.

Estructura Porcentual de los Impuestos y Derechos Locales 2009



Fuente: Elaboración propia con base en información de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público