

Nuevo Efecto en el Cálculo de Participaciones Mensuales 2007–2010

INTRODUCCIÓN

Con la reforma a la Ley de Coordinación Fiscal para el ejercicio fiscal 2008, se modificaron, entre otros, los siguientes conceptos:

- 1) Adecuaciones del concepto de recaudación federal participable.

El comportamiento que guarda la recaudación federal participable (RFP) mensual y anual, a partir del año 2008, es el elemento que indica si las fórmulas de distribución establecidas en la Ley de Coordinación Fiscal para el Fondo General de Participaciones, Fondo de Fomento Municipal y Fondo de Fiscalización pueden aplicarse o no. Su aplicación dependerá si la RFP de un mes "x" es inferior a la RFP del mismo mes "x" del año 2007. La aplicación presenta diferente procedimiento para el caso de los fondos General y de Fomento Municipal, y del Fondo de Fiscalización. A continuación se describen ambos procedimientos.

En la Cláusula QUINTA del Convenio de Adhesión al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, publicado en Diario Oficial de la Federación el 28 de diciembre de 1979, se establece "Que la nueva Ley de Coordinación Fiscal, al que se pueden adherir los Estados mediante convenios que celebren con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, de acuerdo con los cuales las entidades recibirán por cientos fijos de todos los impuestos federales", razón por la cual deben incluirse todos los impuestos que se crearon con la reforma y excluirse aquellos que fueron derogados, en el concepto de recaudación federal participable, como son el caso del impuesto sobre los depósitos en

MIGUEL ORTIZ RUIZ



*C.P. Alfredo Román González Fernández
Secretario de Finanzas del Estado de Tamaulipas
Representante del Grupo Zonal 3 e integrante del Comité de
Vigilancia del Sistema de Participaciones de la CPFF.*

efectivo (IDE), Impuesto Empresarial a Tasa Única (IETU), el impuesto al activo (IA), entre otros.

- 2) Nuevas Fórmulas para la distribución de los fondos participables.

La distribución del Fondo de General de Participaciones, del Fondo de Fomento Municipal y del Fondo de Fiscalización, a partir del uno de enero de 2008, se realiza en dos partes, una representada por una cantidad fija o constante que representa el promedio de las participaciones mensuales que le correspondieron en dicho fondo en 2007,¹ y otra parte dinámica representada por el monto de incremento que presenta el fondo, entre el mes del año de que se trate y la del mismo mes para 2007, la cual se distribuye vía coeficientes. O sea, la distribución se transforma en un reparto marginal.

- 3) Creación de nuevos fondos participables.

Los nuevos fondos son de dos clases, el primer tipo emana de la unión de los recursos

¹ Acuerdo del Comité de Vigilancia del Sistema de Participaciones Federales.

de dos fondos existentes, caso del Fondo de Fiscalización (FOFIE) conformado con el 1.25% de la recaudación federal participable, del cual el 1.0% correspondía al Fondo por Coordinación en Derechos y el 0.25% que integraba la Reserva de Contingencia. La segunda clase, son fondo que se crean a partir de 2008, a éstos corresponden el Fondo de Extracción de Hidrocarburos (FEHXI) y el Fondo de Compensación (FOCO).

- 4) Modificación al Factor Aplicado para el Cálculo de la Participación Directa a Municipios por los que se Realice la Salida de Hidrocarburos.

ESTRUCTURA

De los incisos señalados anteriormente haremos alusión al segundo de ellos, que está referido al procedimiento de distribución de los fondos de participaciones vigentes hasta el 31 de diciembre de 2007 y que continuarán en vigor a partir de 2008, ya sea en forma individual (Fondo General y Fondo de Fomento Municipal) o en forma agrupada (Fondo de Fiscalización que es la suma del Fondo para la Coordinación en Derechos y la Reserva de Contingencia), con la característica

“Los nuevos fondos se distribuyen aplicando en forma directa el factor que le corresponde a la entidad”

en común de que todos estos fondos se integran como una proporción de la recaudación federal participable.

Por esta razón, los nuevos fondos (de compensación y de extracción de hidrocarburos) se distribuyen aplicando en forma directa el factor que le corresponde a la entidad a la cantidad de recursos con que constituyen.

Lo anterior se desprende de la reforma en materia de Federalismo que busca “simplificar y mejorar los incentivos de las fórmulas de las transferencias tanto para las participaciones como para las aportaciones”, bajo la condicionante de que “no disminuirá el monto de los recursos actuales por participaciones para ninguna Entidad”, es decir, los recursos que recibieron en 2007.

Para ello se modifica el procedimiento de integración de los fondos participables, al pasar de un esquema total a uno de carácter marginal.

Es decir, el esquema total estará expresado por el monto de participaciones que recibió cada una de las entidades federativas en cada fondo existente en el ejercicio fiscal 2007, cantidad que permanecerá constante en forma de promedio para los anticipos mensuales y de total para la determinación del ejercicio definitivo.

El esquema marginal, mensual o definitivo, se representará por la distribución del incremento del fondo, el que se calculará, desde el ejercicio fiscal 2008, a partir de la diferencia o crecimiento de la recaudación federal participable obtenida en un mes de otro año respecto de la recaudación federal participable promedio mensual obtenida durante el ejercicio fiscal 2007.

Es por lo anterior, que las fórmulas de distribución de los tres fondos se encuentran enunciadas como la suma de dos partes, la primera por una cantidad constante y la segunda por una cantidad marginal.

A continuación se representan dichas fórmulas:

- Fondo General de Participaciones:

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

- Fondo de Fomento Municipal:

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

- Fondo de Fiscalización:

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

Lo anterior se estructuró bajo tres premisas:

- i) No mermar las finanzas públicas federales;
- ii) Aumentar los ingresos propios de las entidades federativas para disminuir su dependencia de las transferencias federales, y
- iii) Evitar la proliferación de impuestos locales.

Para lo anterior, las proporciones de la recaudación federal participable con que se integran los fondos participables permanecen inalterables; se ligó la distribución del 30% del crecimiento del Fondo General al incremento promedio de la recaudación de los impuestos y derechos locales señalados en la Cuenta Pública, así como del aumento promedio de la recaudación del impuesto predial y de los derechos por servicios de agua, de carácter municipal, y el 10% del incremento a la estructura de los mismos conceptos del último ejercicio fiscal; así mismo con la reforma en la Ley de Coordinación Fiscal se contemplan nuevas potestades tributarias para las entidades federativas.

PROCEDIMIENTO DE DISTRIBUCIÓN

La Ley de Coordinación Fiscal establece para los fondos: General (párrafo séptimo del artículo 2º de la LCF), de Fomento Municipal (último párrafo de la fracción III del artículo 2-A de la LCF) y de Fiscalización (antepenúltimo párrafo del artículo 4º de la LCF) que: "las fórmulas no serán aplicables en el evento de que en el año de cálculo la recaudación federal participable sea inferior a la observada en el año 2007, lo que daría por resultado que el fondo fuera inferior a la participación que la totalidad de las entidades hayan recibido en el 2007 por el mismo concepto".

De presentarse esta situación, la Ley de Coordinación Fiscal establece que "la distribución se realizará en función de la cantidad efectivamente generada en el año de cálculo y de acuerdo al coeficiente efectivo que cada entidad haya recibido de dicho fondo en el año de 2007".

Lo señalado en los últimos párrafos puede re-expresarse de la forma siguiente.

- ❖ Las fórmulas no se aplicarán cuando la recaudación federal participable de un mes o del ejercicio de un año sea inferior a la del mismo mes de 2007 o a la del ejercicio fiscal 2007;
- ❖ En el caso anterior, si se refiere a una recaudación federal participable mensual cuando no se cumpla el principio señalado, la distribución de los fondos puede realizarse con un procedimiento distinto al del coeficiente efectivo que cada entidad haya recibido de dicho fondo en el año de 2007, las diferencias que pudieran resultar de este procedimiento se corrigen en el ajuste anual o definitivo;
- ❖ Invariablemente en el caso del ajuste definitivo o anual "la distribución se realizará en función de la cantidad efectivamente generada en el año de cálculo y de acuerdo al coeficiente efectivo que cada entidad haya recibido de dicho fondo en el año de 2007";
- ❖ Las fórmulas sólo se aplicarán si la recaudación federal participable de un mes o de un ejercicio es superior a la del mismo mes o del ejercicio de 2007.

COMPORTAMIENTO DE LA RFP

Como se señaló anteriormente, el nuevo sistema de participaciones federales es un esquema de características marginales respecto a la recaudación federal participable, que significa que cuando esta recaudación de cualquiera de los meses de los años de 2008 o años posteriores es menor a la recaudación mensual de 2007, la que se acordó fuera representada por la recaudación federal participable promedio mensual y no la observada, no debe aplicarse la fórmula.

La no aplicación de la fórmula tiene su origen en que, al realizar la comparación de la recauda-



*Dr. Fernando Ramón Marty Ordoñez
Director General Adjunto de Participaciones y Aportaciones
Federales de la UCEF, SHCP*

ción federal participable del mes "x" de un año respecto a la del mes "x" de 2007, esta resulta mayor que aquella, arrojando como resultado el que no exista incremento en tal recaudación, razón por la cual al determinar la cantidad que integra el fondo en un año, ésta es menor a la que se obtuvo en 2007, por lo que no se puede garantizar la cantidad fija o constante referente al monto de participaciones que constituyó

el fondo de que se trate, por lo cual no existe tal incremento y el criterio de marginalidad no puede ser aplicado; es por ello que debe realizarse la distribución de los recursos que integran estos fondos con base en un procedimiento alternativo, mismo que debe realizarse tomando como base la cantidad efectivamente recaudada para no mermar las finanzas públicas federales.

Veamos lo señalado en el párrafo anterior:

Recaudación Federal Participable	pesos
1) Recaudación Federal Participable de noviembre de 2009	105,895,902,740
2) Recaudación Federal Participable de noviembre de 2007	110,761,689,167
3) Crecimiento Recaudación Federal Participable (1-2)	-4,865,786,427
Fondo General de Participaciones	
4) Fondo General de Participaciones base 2007 (2 x 20%)	22,152,337,833
5) Fondo General de Participaciones crecimiento 2009 (3 x 20%)	-973,157,285
5.1) Primera parte 60% del crecimiento de 2008 (5 x 60%)	0
5.2) Segunda parte 30% del crecimiento de 2008 (5 x 30%)	0
5.3) Tercera parte 10% del crecimiento de 2008 (5 x 10%)	0
6) Total Fondo General de Participaciones de noviembre de 2009 (4+5)	21,179,180,548

Fuente: Elaboración propia con información de la UCEF-SHCP.

Donde el tamaño del Fondo General de Participaciones (21,179,180.548) equivale al 20% de la recaudación federal participable de 2009.

Si se toma en consideración el cuadro siguiente (Cuadro1), el que contiene la recaudación federal participable mensual observada de los ejercicios 2008 a 2010 y la promedio de 2007, y se realiza una comparación entre ellas, se puede observar que en los años de 2008 y 2009 contienen meses en los que la recaudación federal participable fue menor a la recaudación promedio participable de 2007.

La situación anterior implica que no debe aplicarse el procedimiento o fórmula de distribución de los Fondos General de Participaciones y de Fomento Municipal.

En el caso del Fondo de Fiscalización, no aplica esta restricción dado que en el segundo párrafo del artículo 4to de la Ley de Coordinación Fiscal se establece que:

“El Fondo (de Fiscalización) a que se refiere este artículo se distribuirá en forma trimestral a las entidades que se ajusten estrictamente a lo establecido en el artículo 10-A de esta Ley....”,

Por esta razón, en el mes de noviembre de 2008 y en los meses de mayo y junio de 2009 únicamente se hace entrega a las entidades federativas del anticipo mensual, representado por la suma de participaciones promedio de los ingresos que les correspondieron en el Fondo para la Coordinación en Derechos y en la Reserva de Contingencia (sólo para las entidades que tuvieron derecho a ella) en el ejercicio fiscal 2007.

Siendo hasta el siguiente mes de terminado el trimestre cuando se suma la recaudación federal participable de los tres meses que lo integran para determinar cantidad total y compararla con la del año de 2007, situación que ha neutralizado las diferencias que se han presentado en los dos años señalados.

Cuadro 1
RECAUDACIÓN FEDERAL PARTICIPABLE MENSUAL, CUATRIMESTRAL Y ANUAL

	2007 Observado	2007 Promedio	2008	2009	2010
Enero	74,899,571,000	110,761,689,167	126,554,654,000	115,775,028,000	126,620,015,050
Febrero	127,025,916,000	110,761,689,167	137,036,404,000	129,794,468,950	171,136,739,000
Marzo	101,943,803,000	110,761,689,167	141,450,366,000	113,013,903,730	138,474,223,430
Abril	118,514,658,000	110,761,689,167	178,194,424,000	126,256,098,010	147,174,674,250
Mayo	136,147,706,000	110,761,689,167	147,754,019,000	102,226,844,000	127,148,302,420
Junio	96,667,193,000	110,761,689,167	125,422,832,000	100,260,876,000	131,862,969,570
Julio	104,769,930,000	110,761,689,167	141,314,739,000	131,539,578,500	134,324,385,861
Agosto	103,503,745,000	110,761,689,167	118,658,455,000	118,525,159,020	119,555,803,675
Septiembre	109,322,434,000	110,761,689,167	138,519,443,000	126,002,955,910	142,680,951,392
Octubre	102,486,469,000	110,761,689,167	128,884,675,000	116,078,758,840	136,161,167,348
Noviembre	100,152,083,000	110,761,689,167	108,602,458,000	105,895,902,740	123,354,852,971
Diciembre	105,100,710,000	110,761,689,167	115,377,624,000	124,997,418,730	137,956,620,388
1er Ajuste	483,833,925,000	443,046,756,667	608,587,549,000	472,570,324,440	584,214,332,401
2do Ajuste	413,873,985,000	443,046,756,667	524,036,071,835	477,783,881,359	529,170,015,626
3er Ajuste	430,853,047,000	443,046,756,667	469,528,758,579	475,133,364,574	
Ajuste Definitivo	1,329,140,270,000	1,329,140,270,000	1,596,969,802,000	1,426,460,098,000	

FUENTE: Elaboración Propia con información de la UCEF-SHCP

Así, veamos las dos situaciones que se han presentado del Fondo de Fiscalización, Cuadros 2 y 3.

Ejercicio 2008:

Cuadro 2

Mes	Recaudación Federal Participable	
	2007	2008
Octubre	110,761,689,167	108,602,458,000
Noviembre	110,761,689,167	115,377,624,000
Diciembre	110,761,689,167	115,775,028,000
Suma	332,285,067,500	339,755,110,000

FUENTE: FUENTE: Elaboración Propia con información de la UCEF-SHCP

La ubicación de la recaudación federal participable del mes de noviembre, Cuadro 1, se ubica en el mes de octubre en el Cuadro 2, dado que las participaciones del mes se calculan aplicando la recaudación federal participable del mes inmediato anterior, así las participaciones del mes de noviembre derivan de la recaudación del mes de octubre; la misma situación se tiene para el año de 2009:

Cuadro 3

Mes	Recaudación Federal Participable	
	2007	2009
Abril	110,761,689,167	102,226,844,000
Mayo	110,761,689,167	100,260,876,000
Junio	110,761,689,167	131,539,578,500
Suma	332,285,067,500	334,027,298,500

FUENTE: FUENTE: Elaboración Propia con información de la UCEF-SHCP

En el caso del Fondo General de Participaciones y del Fondo de Fomento Municipal, la Ley de Coordinación Fiscal establece que los recursos que integran estos fondos se "distribuirán en forma mensual", razón por la que su procedimiento de reparto es distinto al del Fondo de Fiscalización en cuanto a la aplicación del resultado de comparar la recaudación federal participable del mes "x" de un año respecto a la del mes "x" de 2007, y si esta resulta mayor que aquella no existirá incremento en tal recaudación, razón por la

cual al determinar la cantidad que integra el fondo en un año ésta es menor a la que se obtuvo en 2007, sin que se pueda garantizar la cantidad fija o constante referente al monto de participaciones que constituyó cualquiera de los fondos señalados al no existir tal incremento y por ende el criterio de marginalidad no podrá aplicarse.

La distribución de los recursos que efectivamente fueron recaudados y que integran los fondos señalados se realiza con base en un procedimiento alternativo, consistente en:

- Los factores de distribución tienen el carácter de coeficientes efectivos;
- El período a considerar para la obtención de los coeficientes efectivos es el conjunto de meses anteriores al de su aplicación; por ejemplo, para el mes de mayo de 2009 la información proviene del período enero-abril de 2009. Para el mes de junio de 2009, la información se corresponde con el período enero-mayo de 2009.
- Para la determinación de las participaciones que le corresponden a una entidad en cualquiera de los dos fondos mencionados, se aplica el coeficiente efectivo al monto total de los ingresos obtenidos que representa la recaudación federal participable del mes.

Por otra parte, si se observa el Cuadro 1, se puede distinguir que en el ejercicio fiscal 2010 la recaudación federal participable de todos los meses es superior a la del ejercicio fiscal 2007, razón por la que es de esperarse, si es que no se presenta alguna situación contingente, que a partir de 2010 continúe dicho comportamiento y sigan aplicándose las fórmulas de distribución de los distintos fondos de participaciones establecidos en la Ley de Coordinación Fiscal, si se que no llega a presentarse una crisis de grandes dimensiones como la de 2009.

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