



Cambios en los Fondos de Participaciones a partir del 2014

Xóchitl Livier De la O Hernández

50

Con el propósito de difundir los cambios en materia de participaciones en la Ley de Coordinación Fiscal, el presente artículo reseña los grandes propósitos de la reforma, que fueron fortalecer los incentivos recaudatorios de impuestos y derechos de los gobiernos locales, así como mejorar las asignaciones presupuestales entre las entidades federativas y sus municipios.



Juan Pablo Guillermo Molina, Secretario de Hacienda del Estado de Quintana Roo y representante del Grupo Zonal 8 e integrante del Comité de Vigilancia del Sistema de Participaciones de la CPEF

El pasado 8 de septiembre del 2013, el ejecutivo federal entregó a la Cámara de Diputados el proyecto de Paquete Económico para 2014, el cual incluía la iniciativa para reformar la Ley de Coordinación Fiscal, con lo cual se estaba dando cumplimiento a uno de los principales compromisos del actual gobierno, ya que el fortalecimiento del federalismo fiscal constituye uno de los ejes de la Reforma Hacendaria.

La iniciativa de reforma revisada y modificada por los diputados el pasado 17 de octubre de 2013, la cual se turnó al Senado para su aprobación, con base en el dictamen correspondiente a la minuta proyecto del decreto por el que se reformaron, adicionaron y derogaron diversas disposiciones a la Ley de Coordinación Fiscal se presenta a continuación con la descripción de los cambios a la Ley de Coordinación Fiscal en materia de participaciones.

Cabe señalar que las modificaciones realizadas en materia de participaciones

tuvieron como principal objetivo el fortalecer los incentivos de recaudación en impuestos y derechos en las entidades federativas y sus municipios, así como fomentar un mejor empleo de sus bases gravables.

1. FONDO GENERAL DE PARTICIPACIONES

El Fondo General de Participaciones continúa conformándose con el 20% de la recaudación federal participable, y mantiene las mismas variables para el cálculo de los coeficientes de distribución; sin embargo, con la reforma al artículo 2º. quinto y sexto párrafos de la Ley de Coordinación Fiscal, se procura robustecer los incentivos recaudatorios en las entidades federativas y sus municipios, al establecer que las mediciones de las variables recaudatorias sean con base en flujo de efectivo, es decir:

- No se considerarán para efectos de cálculo de coeficiente de distribu-



ción del fondo, la cifras reportadas en la cuenta pública oficial de los citados ingresos, que estén relacionadas con el otorgamiento de beneficios, programas, subvenciones, o subsidios, aun cuando tengan una denominación distinta en la legislación local correspondiente, y que estén dirigidos a determinado sector de la población o de la economía.

- En materia de derechos, sólo se considerarán para efectos de cálculo de coeficiente de participaciones, aquellas contribuciones establecidas en Ley por el uso o aprovechamiento de los bienes del dominio público de la entidad, así como por los servicios que presten las entidades en sus funciones de derecho público, excepto cuando se presten por organismos descentralizados u órganos desconcentrados. No obstante, se considerarán los derechos a cargo de los organismos públicos descentralizados que presten servicios exclusivos de las entidades.

Las entidades deberán informar de la totalidad de la recaudación que efectúen de cada uno de sus impuestos y derechos locales, en los formatos que para ello emita la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

2. FONDO DE FOMENTO MUNICIPAL

Atendiendo la necesidad de apoyar a los municipios del país para alcanzar y mantener finanzas sanas, los cambios en la distribución del FFM se realizaron sobre la implementación de un sistema de estímulos al fortalecimiento de la recaudación del impuesto predial.

Actualmente la recaudación de este impuesto municipal representa sólo el 0.2% del PIB nacional, mientras que el promedio de la recaudación en los países que integran la OCDE es de 1.8% del PIB. Por lo anterior, es necesario buscar alternativas que contribuyen al fortalecimiento de los ingresos de los municipios, por lo que se propone aprovechar las ventajas comparativas y las economías de escala de las entidades federativas, a través de su estructura administrativa y recaudatoria, a fin de que se establezcan medidas que permitan potenciar el cobro del impuesto predial.

Mediante el Fondo de Fomento Municipal se da un incentivo para la administración del predial de manera coordinada entre estados y municipios, el cual comenzará a partir de 2015. Con tal fin, se modifica la fórmula del Fondo de Fomento Municipal (Artículo 2A de la LFF), con el objeto de incentivar a que las entidades federativas puedan asumir, mediante la firma de convenios, la operación del cobro del impuesto predial de sus municipios, y así poder incrementar la eficacia en el mismo.

La nueva fórmula garantiza que las entidades recibirán el mismo monto que recibieron de dicho Fondo en 2013, mientras que el excedente se distribuirá en un 70% conforme a los criterios actuales y el 30% restante, con base en el porcentaje que represente el incremento en la recaudación del impuesto predial, respecto de la misma en el total de las entidades que tengan la responsabilidad del cobro del impuesto.

Cambios en la fórmula de distribución:

Fórmula Anterior (Vigente a partir del 2008)	Nueva Fórmula a partir del 2014
$F_{i,t} = F_{i,07} + \Delta FFM_t C_{i,t}$ $C_{it} = \frac{\frac{R_{i,t-1}}{R_{i,t-2}} n_i}{\sum_i \frac{R_{i,t-1}}{R_{i,t-2}} n_i}$	$F_{i,t} = F_{i,13} + \Delta FFM_{13,t} (0.7C_{i,t} + 0.3CP_{i,t})$ $C_{it} = \frac{\frac{R_{i,t-1}}{R_{i,t-2}} n_i}{\sum_i \frac{R_{i,t-1}}{R_{i,t-2}} n_i}$
<p>Donde:</p> <p>$C_{i,t}$ = es el coeficiente de distribución del Fondo de Fomento Municipal de la entidad i en el año en que se efectúa el cálculo.</p> <p>$F_{i,t}$ = es la participación del fondo al que se refiere este artículo de la entidad i en el año t.</p> <p>$F_{i,07}$ = es la participación del fondo al que se refiere este artículo que la entidad i recibió en el año 2007.</p> <p>$\Delta FFM_{07,t}$ = es el crecimiento en el Fondo de Fomento Municipal entre el año 2007 y el periodo t.</p> <p>$R_{i,t}$ = es la recaudación local de predial y de los derechos de agua de la entidad i en el año t.</p> <p>n_i = es la última información oficial de población que hubiere dado a conocer el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática para la entidad i.</p>	$CP_{i,t} = \frac{I_{i,t} n c_i}{\sum_i I_{i,t} n c_i}$ $I_{i,t} = \min \left[\frac{RC_{i,t-1}}{RC_{i,t-2}}, 2 \right]$ <p>Donde:</p> <p>$C_{i,t}$ = es el coeficiente de distribución del 70% del excedente del Fondo de Fomento Municipal con respecto a 2013 de la entidad i en el año t en que se efectúa el cálculo.</p> <p>$CP_{i,t}$ = es el coeficiente de distribución del 30% del excedente del Fondo de Fomento Municipal con respecto a 2013 de la entidad i en el año t en que se efectúa el cálculo, siempre y cuando el gobierno de dicha entidad sea el responsable de la administración del impuesto predial por cuenta y orden del municipio.</p> <p>$\Delta FFM_{13,t}$ = es el crecimiento en el Fondo de Fomento Municipal entre el año 2013 y el periodo t.</p> <p>$RC_{i,t}$ = es la suma de la recaudación de predial en los municipios que hayan convenido la coordinación del cobro de dicho impuesto con la entidad i en el año t y que registren un flujo de efectivo, o de las demarcaciones territoriales del Distrito Federal en su caso, reportada en los formatos que emita la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.</p> <p>$n_{ci,t}$ = es la última información oficial de población que hubiere dado a conocer el Instituto Nacional de Estadística y Geografía de los municipios que hayan convenido la coordinación del cobro de predial para la entidad i.</p> <p>I_{it} = es el valor mínimo entre el resultado del cociente $\frac{RC_{i,t-1}}{RC_{i,t-2}}$ y el número 2.</p>



“En el Fondo de Fiscalización y Recaudación se incorporan las variables de “ingresos de libre disposición” y “recaudación de impuestos y derechos locales” para incentivar la recaudación de estos últimos y fortalecer las haciendas públicas locales”

Los efectos esperados en el cambio de fórmula prevén los siguientes beneficios para los municipios:

- ✓ mayores ingresos propios por el incremento esperado en la recaudación;
- ✓ más ingresos derivados del Fondo de Fomento Municipal;
- ✓ una participación más elevada de los recursos del Fondo General de Participaciones, como consecuencia del incremento en la recaudación, y
- ✓ menores costos de administración del impuesto.

Otro elemento que se añade es la promoción para que los incentivos recaudatorios otorgados por la Federación a las entidades se repliquen en las leyes de coordinación fiscal locales, para crear sinergias recaudatorias.

3. FONDO DE FISCALIZACIÓN Y RECAUDACIÓN

Con la reforma al artículo 4º de la LCF, se transforma el Fondo de Fiscalización en el Fondo de Fiscalización y Recaudación, el cual sustituye las varia-

bles asociadas a la recaudación del Régimen de Pequeños Contribuyentes e Intermedios por medidas de eficiencia y fortalecimiento de ingresos propios. Dicho fondo seguirá equivaliendo al 1.25% de la RFP de cada ejercicio y su fórmula de distribución considere algunas variables de la fórmula actual del Fondo de Fiscalización:

- ✓ las cifras virtuales de la entidad de que se trate, que dé a conocer el Servicio de Administración Tributaria;
- ✓ el valor de la mercancía embargada o asegurada por cada entidad que dé a conocer el Servicio de Administración Tributaria, y
- ✓ la última información oficial de población que dé a conocer el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) para cada entidad

Se incorporan las variables de “ingresos de libre disposición” y “recaudación de impuestos y derechos locales” para incentivar la recaudación de estos últimos y fortalecer las haciendas públicas locales.

Cambios en la fórmula de distribución:

Fórmula Anterior (Vigente a partir del 2008)	Nueva Fórmula a partir del 2014
FOFIE	FOFIR
$T_{i,t} = T_{i,07} + \Delta FOFIE_{07,t} (0.3C1_{i,t} + 0.1C2_{i,t} + 0.25C3_{i,t} + 0.05C4_{i,t} + 0.25C5_{i,t} + 0.05C6_{i,t})$	$T_{i,t} = T_{i,13} + \Delta FOFIE_{13,t} (0.3C1_{i,t} + 0.1C2_{i,t} + 0.3C3_{i,t} + 0.3C4_{i,t})$
<p>Donde:</p> <p>$T_{i,07}$ = es la participación que la entidad <i>i</i> recibió en el año 2007, por concepto de coordinación de derechos (1% de la recaudación federal participable) y por la reserva de contingencia (0.25% de la recaudación federal participable).</p>	$C1_{i,t} = \frac{\frac{CV_{i,t-1}}{PIB_{i,t-1}} n_i}{\sum_i \frac{CV_{i,t-1}}{PIB_{i,t-1}} n_i}$
<p>$\Delta FOFIE_{07,t}$ es el crecimiento en el fondo de fiscalización entre el año 2007 y el año <i>t</i>.</p>	$C2_{i,t} = \frac{VM_{i,t-1} n_i}{\sum_i VM_{i,t-1} n_i}$
$C1_{i,t} = \frac{\frac{CV_{i,t-1}}{PIB_{i,t-1}} n_i}{\sum_i \frac{CV_{i,t-1}}{PIB_{i,t-1}} n_i}$	$C3_{i,t} = \frac{\frac{R_{i,t-1}}{R_{i,t-2}} n_i}{\sum_i \frac{R_{i,t-1}}{R_{i,t-2}} n_i}$
<p>$CV_{i,t}$ = cifras virtuales de la entidad <i>i</i> en el año <i>t</i> que dé a conocer el Servicio de Administración Tributaria.</p>	<p>Donde:</p>
<p>$PIB_{i,t-1}$ = información oficial del Producto Interno Bruto del último año que dé a conocer el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática para la entidad <i>i</i>.</p>	<p>$T_{i,13}$ = es la participación que la entidad <i>i</i> recibió en el año 2013, por concepto del Fondo de Fiscalización.</p>
<p>n_i = es la última información oficial de población que dé a conocer el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática para la entidad <i>i</i>.</p>	<p>$\Delta FOFIR_{13,t}$ = es la diferencia entre el Fondo de Fiscalización y Recaudación del año <i>t</i> y el Fondo de Fiscalización del año 2013.</p>
$C2_{i,t} = \frac{VM_{i,t-1} n_i}{\sum_i VM_{i,t-1} n_i}$	<p>$R_{i,t}$ = es la recaudación de impuestos y derechos locales de la entidad <i>i</i> en el año <i>t</i> contenida en la última cuenta pública oficial y reportada en los formatos que emita la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.</p>
<p>$VM_{i,t}$ es la información sobre el valor de la mercancía embargada o asegurada por la entidad <i>i</i> en el año <i>t</i> que dé a conocer el Servicio de Administración Tributaria.</p>	<p>$ILD_{i,t}$ = corresponde a la recaudación de impuestos y derechos que se recauden en la entidad <i>i</i> en el año <i>t</i>, contenida en la última cuenta pública oficial más las Participaciones Federales que se hayan percibido en dicho ejercicio, incluyendo los incentivos derivados de la aplicación del Convenio de Colaboración Administrativa en Materia Fiscal Federal.</p>
$C3_{i,t} = \frac{\frac{RR_{i,t-1}}{RR_{i,t-2}} n_i}{\sum_i \frac{RR_{i,t-1}}{RR_{i,t-2}} n_i}$	



“Se prevé una mayor eficiencia en la recaudación del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios (IEPS) de Gasolinas, al obtener información por parte del Servicio de Administración Tributaria y al convertir a Petróleos Mexicanos (PEMEX) en el sujeto de un impuesto equivalente, participando los recursos a las entidades conforme la mecánica actual”

Fórmula Anterior (Vigente a partir del 2008)		Nueva Fórmula a partir del 2014	
FOFIE		FOFIR	
$RR_{i,t}$	= es la información sobre la recaudación del régimen de pequeños contribuyentes de la entidad i en el año t que dé a conocer el Servicio de Administración Tributaria.		
	$C4_{i,t} = \frac{RR_{i,t-1}n_i}{\sum_t RR_{i,t-1}n_i}$		
$RR_{i,t}$	= es la información sobre la recaudación del régimen de pequeños contribuyentes de la entidad i en el año t que dé a conocer el Servicio de Administración Tributaria.		
	$C5_{i,t} = \frac{\frac{RI_{i,t-1}}{RI_{i,t-2}}n_i}{\sum_t \frac{RI_{i,t-1}}{RI_{i,t-2}}n_i}$		
$RR_{i,t}$	= es la información sobre la recaudación del régimen de pequeños contribuyentes de la entidad i en el año t que dé a conocer el SAT.		
	$C6_{i,t} = \frac{RI_{i,t-1}n_i}{\sum_t RI_{i,t-1}n_i}$		
$RI_{i,t}$	= es la información sobre la recaudación del régimen de contribuyentes intermedios de la entidad i en el año t que dé a conocer el SAT.		



Edgar Abraham Amador Zamora, Secretario de Finanzas del Distrito Federal y representante del Grupo Zonal 6 y Coordinador del Grupo de Ingresos de la CPFF

3. PARTICIPACIÓN DEL IMPUESTOS SOBRE LA RENTA

La reforma a la LCF en su artículo 3-B establece que el Impuesto Sobre la Renta (ISR) se le participará al 100% al orden de gobierno que haya financiado el pago de la nómina. De tal manera, la Federación conservará por completo el ISR causado por el personal que preste o desempeñe un servicio personal subordinado en las dependencias de la entidad federativa, del municipio o demarcación territorial del Distrito Federal, así como en sus respectivos organismos autónomos y entidades paraestatales y paramunicipales cuyos sueldos sean financiados con recursos federales y las entidades federativas tendrán la totalidad de lo causado y financiado por cuenta propia. La participación completa comenzará a partir del año 2015.

Adicionalmente, se plantea no tomar en consideración para el cálculo de

la Recaudación Federal Participable el impuesto sobre la renta causado por los trabajadores de la Federación, de las entidades federativas y de sus municipios, toda vez que las entidades recibirán en su totalidad el mencionado impuesto causado por los empleados de los gobiernos subnacionales, siempre y cuando el salario sea efectivamente pagado por los entes mencionados.

4. IMPUESTO ESPECIAL SOBRE PRODUCCIÓN Y SERVICIOS (IEPS) DE GASOLINAS

Las modificaciones en materia de colaboración administrativa se presentan bajo la premisa de fomentar la recaudación eficiente de impuestos y un mejor empleo de las bases gravables. Por lo que se prevé una mayor eficiencia en la recaudación del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios (IEPS) de Gasolinas, al obtener información



por parte del Servicio de Administración Tributaria y al convertir a Petróleos Mexicanos (PEMEX) en el sujeto de un impuesto equivalente, participando los recursos a las entidades conforme la mecánica actual.

La reforma al artículo 4o-A de la Ley de Coordinación Fiscal tiene como fin hacerlo acorde con la propuesta para modificar la LIEPS, lo anterior en virtud de que PEMEX se convierte en sujeto pasivo del impuesto aplicable a las gasolinas y al diesel, por ello es pertinente que los recursos que corresponden a las entidades federativas (9/11), sean entregados con base en la información que PEMEX proporcione a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Del total recaudado 9/11 corresponderá a las entidades federativas en función del consumo efectuado en su territorio, de acuerdo con la información que Petróleos Mexicanos proporcione a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, complementada, en su caso, con la información del Servicio de Administración Tributaria, siempre y cuando se encuentren adheridas al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal.

Con respecto a los 2/11 que conforman el Fondo de Compensación, se elimina la referencia que señala que las entidades federativas reintegrarán a la Federación los 2/11 de los recursos referidos para conformar el Fondo de Compensación, toda vez que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público recibirá el pago de dichas contribuciones directamente de PEMEX para conformar el Fondo mencionado, el cual distribuirá a las entidades federativas dentro del mes

siguiente al entero de dichas cantidades por parte de PEMEX.

5. FOMENTO A LA ESTABILIDAD FINANCIERA DE LAS HACIENDAS ESTATALES PETROLERAS

En términos generales, los fondos de estabilización constituyen una forma de acumular recursos que permite a los gobiernos compensar las posibles caídas en los ingresos públicos y evitar la afectación consecuente sobre el gasto público.

Para fomentar la estabilidad de las haciendas en las entidades petroleras, se permite la creación del Fondo de Estabilización del Fondo de Extracción de Hidrocarburos (FEXHI), con los recursos del mismo FEXHI. Su participación sería voluntaria, y la Federación coadyuvaría en su administración.

La adición al artículo 4-B, establece que el Fondo de Estabilización tendrá por finalidad compensar la disminución en la ministración de los recursos obtenidos por el FEXHI. El Fondo de Estabilización que se propone se alimentará con un porcentaje determinado de los ingresos excedentes del FEXHI, con respecto de lo estimado y calendarizado anualmente. Las entidades federativas que reciben recursos del FEXHI podrán participar en el mismo de manera voluntaria.

6. TRANSPARENCIA OPORTUNA DE LA INFORMACIÓN DE PARTICIPACIONES A MUNICIPIOS

Se incluye la obligación para que los gobiernos de las entidades publiquen en internet el calendario de entrega, porcentaje, fórmulas y variables utilizadas res-

“Las modificaciones sobre la Ley de Coordinación Fiscal, tuvieron como principal objetivo el fortalecer los incentivos recaudatorios que deben tener las participaciones federales, tanto a nivel estatal como municipal”

pecto de las participaciones que las entidades reciban y que tengan obligación de participar a sus municipios o demarcaciones territoriales.

CONCLUSIONES

Las modificaciones sobre la Ley de Coordinación Fiscal, que entrarán en vigor a partir de enero de 2014, en materia de participaciones tuvieron como principal objetivo el fortalecer los incentivos recaudatorios que deben tener las participaciones federales, tanto a nivel estatal como municipal, lo que se observa en el caso del FGP, donde la medición de las variables recaudatorias será con base en flujo de efectivo, es decir, la recaudación de impuestos y derechos para el cálculo de coeficiente de distribución del fondo; en lo concerniente al FFM se genera un incentivo para la administración del predial de manera coordinada entre estados y municipios, el cual comenzará a partir de 2015, toda vez que se promueve el uso de variables recaudatorias en la distribución de participaciones estado – municipio; la

sustitución del “Fondo de Fiscalización” por el “Fondo de Fiscalización y Recaudación”, el cual sustituye las variables de recaudación de Intermedios y Repecos por las variables de “ingresos de libre disposición” y “recaudación de impuestos y derechos locales” para incentivar la recaudación de estos últimos y fortalecer las haciendas públicas locales.

Por otra parte, se impulsa la transparencia oportuna de la información de participaciones a municipios, ya que se incluye la obligación para que los gobiernos de las entidades publiquen en internet el calendario de entrega, porcentaje, fórmulas y variables utilizadas respecto de las participaciones que las entidades reciban y que tengan obligación de participar a sus municipios o demarcaciones territoriales. ■

Xóchitl Livier De la O Hernández, estudió el doctorado en Negocios y Estudios Económicos por la Universidad de Guadalajara; es Economista; Maestra en Finanzas por la Universidad del Valle de Atemajac; actualmente se desempeña como Consultor Investigador en el INDETEC. xde-laoh@indetec.gob.mx