

Distribución de Participaciones Federales a Estados y Municipios

Javier Pérez Torres

Desde que la Constitución Política de nuestro país estableció la posibilidad de que tanto la federación, los estados y los municipios percibieran contribuciones para su gasto público, se procuró atender la problemática que pudiera surgir por el hecho de que los tres espacios de gobierno: federación, estados y municipios concurrieran en una misma fuente tributaria con dos o tres impuestos diferentes.

La estrategia que se asumió para sortear la problemática que ofrecía la tributación concurrente de los tres espacios de gobierno, apuntaba en su origen hacia la distribución de fuentes tributarias entre municipios, estados y federación, para que de esta forma, determinadas fuentes impositivas se reservaran de manera exclusiva a cada hacienda federal, estatal o municipal.

Es decir que, la solución ofrecida al aparente o real problema de la doble o triple imposición que significaba la tributación concurrente de esos tres espacios de gobierno, tendía a ser de carácter cuantitativo y no así de carácter cualitativo. O dicho de otro modo, la solución sería decidir cuáles fuentes tributarias se asignarían a

cada espacio de gobierno, reconociendo en principio, que todos habrían de tener en exclusiva fuentes contributivas para que en ellas sólo hubiese impuestos federales, estatales o municipales, pero no de modo concurrente.

Bajo este esquema, cada espacio de gobierno contaría con su particular y exclusiva fuente o fuentes impositivas para obtener los recursos que destinaría al gasto público.

No obstante, este proyecto no llegó a concretarse y en cambio la federación, a través de reformas a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, realizadas entre 1930 y 1945 empezó a reservar en forma exclusiva para sí algunas fuentes tributarias como por ejemplo: las relativas a la energía eléctrica, la producción y consumo de tabacos labrados, la gasolina, y otros más.

De esa reserva que hizo la federación para gravar en forma exclusiva algunas actividades o fuentes con impuestos federales, se estableció en la propia Constitución que se entregaría una parte del rendimiento recaudatorio a los estados

y municipios, es decir, se darían participaciones por estos conceptos a los dos espacios de gobierno restantes.

Los montos a distribuir a todos los estados de cada impuesto federal exclusivo, y el porcentaje específico correspondiente a cada entidad se determinaban sin un método uniforme ni único, de forma tal que la participación de un impuesto era en ocasiones sólo a algunas entidades, y cuando la participación lo era para todas las entidades, sus porcentajes para cada una dependían de distintos factores, como podían ser el lugar en que se realizaba el consumo de los bienes o servicios motivo del gravamen, la entidad que producía los bienes gravados o en donde se realizaba la actividad del gravamen, o en su caso ambos supuestos.

A la anterior forma de distribuir participaciones federales a los estados y municipios, como consecuencia de establecer impuestos o fuentes exclusivas para la federación, se agregó otra forma mediante la cual también se participaba a las entidades en el rendimiento económico de algún impuesto federal sin que dicho impuesto tuviera, como los anteriores, el carácter de impuesto exclusivo de la hacienda federal, sino que en este caso la participación se entregaría al estado y sus municipios bajo la condición de que estos no conservaran impuestos locales sobre la misma fuente tributaria, sino que aún cuando tanto estados como municipios, a través de éste, estuvieran en posibilidad legal de establecer gravámenes sobre ciertas fuentes o actividades, o aún ya contaran con impuestos sobre aquéllas, los mantuvieran suspendidos o no los crearan.

Casi en forma simultánea a lo anterior y en ese mismo marco, se estableció entre la Federación y las entidades lo que se ha denominado como "Colaboración Administrativa". A través de ésta, las entidades realizarían funciones de administración de algunos impuestos federales en su localidad, recibiendo a cambio participación en el propio impuesto y/o en sus accesorios bajo la

denominación de incentivos.

Con todo esto, el esquema original de establecer la exclusividad de fuentes de tributación para cada espacio de gobierno como solución a la problemática que ofreciera la concurrencia impositiva, fue hecha a un lado. En su lugar, se perfiló la estrategia cuantitativa de fijar cuántos ingresos habrían de asignarse a los estados, cuantos a sus municipios y cuantos a la federación.

La estrategia cuantitativa fortaleció cada vez más la figura de las participaciones, y a la inversa hizo disminuir, al parecer en la misma medida, el espacio de las haciendas locales para crear o tener sus impuestos propios, que hoy día son exigüos, además de poco redituables.

Dicha estrategia adquirió mayor jerarquía y formalidad en 1980 en que a través de una amplia reforma fiscal fueron sentadas las bases del actual Sistema Nacional de Coordinación Fiscal y dentro de éste el Sistema Nacional de Participaciones Federales a Estados y Municipios.

A raíz de esta reforma, las participaciones federales ya no se distribuyeron por cada impuesto que se reservó la federación, sino que fue establecida la modalidad de calcular y distribuir las participaciones a partir de todas las contribuciones federales, incluyendo aquéllas que no se había reservado de modo exclusivo.

También se utilizó una forma de cálculo general que garantizaba otorgar a las entidades el mismo monto que en total percibían hasta ese año por ese concepto, más otros importes que restituirían a las mismas los ingresos que dejarían de percibir por suspender impuestos propios y por otros conceptos.

Las percepciones por concepto de participación federal a los estados y municipios tuvieron un incremento con motivo de esta fórmula, ya que mientras que en 1979 las entidades recibían poco más del 12% de la Recaudación Federal Participable, a partir de 1980 recibirían más del

16% de este concepto.

De lo percibido, los estados quedaban obligados a distribuir entre sus municipios por lo menos el 20% bajo las modalidades que cada entidad decidiera, compromiso éste que ya existía anteriormente bajo el mismo porcentaje, pero que al crecer las participaciones del estado sobre la que se aplicaba, harían crecer también los ingresos del municipios por este concepto.

Para los estados y sus municipios, el ingreso anual que significaban las participaciones antes de 1980 ya era un concepto importante en el total de sus ingresos, pero con la suspensión de la casi totalidad de sus impuestos propios y el crecimiento de las participaciones federales ese año, trajo como consecuencia que en el total de los ingresos públicos anuales de las entidades las participaciones representaran entre el 75 y el 85% del total.

Este hecho no pareció tener mayor importancia, o por lo menos no la tuvo en ese momento en que la atención se centró fundamentalmente en el incremento real de recursos que representó para estados, municipios y Distrito Federal, el propio aumento de las participaciones federales.

En el caso de los municipios la presencia de las participaciones federales en sus ingresos anuales, fue y es más extrema aún, llegando a constituir en muchos casos más allá del 95% de estos.

Ciertamente, de entonces a la fecha las participaciones federales han ido creciendo paulatinamente en cifras reales por lo que de constituir aquéllas un poco más del 16% de la Recaudación Federal Participable en 1980, para 1983 se elevó al 17.5% y 19% en 1991, para quedar en poco más del 20% este año.

Sin embargo, este 20% de la Recaudación Federal Participable que se distribuye entre las treinta y dos entidades del país y sus municipios, apenas representa entre el 12 y 13% de los

ingresos totales que percibe cada año la federación, ello sin incluir los conceptos o recursos obtenidos por préstamos económicos. Más aún, las participaciones que reciben 25 entidades del país en un año no representa ni el 6% de los ingresos totales de la propia federación en ese mismo lapso.

Ahora bien, los criterios para distribuir dicho 20% de la Recaudación Federal Participable entre las 32 entidades se han incluido en una fórmula cuyos elementos son diversos. La conjugación de los criterios de distribución y los elementos utilizados para este efecto configuran una fórmula compleja que ayuda a crear igualmente complejas y prolongadas discusiones entre las Entidades acerca de la más adecuada discriminación de indicadores y sus bondades o perjuicios, la temporalidad de su implementación y el nivel de aplicación, la insuficiencia de estos o el exceso de su influencia, su impropia inclusión o la necesidad de incluirles, y en suma, una discusión que no se ha agotado ni abandonado.

Los elementos e indicadores que intervienen o han intervenido y que influyen en distinta forma, son entre otros los siguientes: Los impuestos federales, los derechos sobre la extracción de petróleo y minería, las devoluciones por los mismos conceptos, los derechos adicionales o extraordinarios sobre la extracción de petróleo, el impuesto sobre tenencia, el número de habitantes que tenga cada entidad según el INEGI, el coeficiente de participaciones de la entidad en el año en que se hace el cálculo, el propio coeficiente en el año anterior y el del anterior a éste anterior, los impuestos asignables a la entidad en el año anterior del cálculo, la proporción inversa que por habitante tenga cada entidad, la coordinación de las entidades en materia de derechos, el por ciento que representen en la recaudación federal los impuestos suspendidos por los estados, municipios y Distrito Federal, el monto equivalente al 80% del impuesto recaudado en 1989 por las entidades en concepto de Bases Especiales de Tributación, la actualización de este monto conforme al factor que se obtenga

utilizando el Índice Nacional de Precios al Consumidor, la proporción que representó su importe en 1989 por cada entidad, los productos de la federación relacionados con bienes o bosques definidos como nacionales, los coeficientes de participación de municipios colindantes con la frontera y litorales en el año del cálculo, así como en el anterior, y el anterior al anterior, la recaudación del Impuesto Predial, así como la de los derechos de agua en el municipio por el año anterior al del cálculo así como el del anterior al anterior, el derecho adicional sobre extracción de petróleo incluyendo el derecho extraordinario sobre el mismo, la recaudación de Predial y agua en toda la entidad por los mismos años ya señalados, el reordenamiento del comercio urbano, la recaudación federal obtenida al mes inmediato anterior y otros más.

El uso de estos indicadores es diverso y se aplican entre sí, mediante sumas, restas, multiplicaciones, y desde luego divisiones. Su entrega por entidad es realizada cada mes y durante el año se efectúan tres ajustes, uno cada cuatro meses, en el que se aplica una reestimación y se toma en cuenta la recaudación de ese período liquidando sus diferencias, al igual que al final del ejercicio.

La aplicación e implementación de la fórmula de distribución de participaciones y sus fondos no es susceptible de mostrarse en un breve tiempo, y su análisis certero por cada entidad ha requerido de un experto de tiempo completo.

Entre tanto, en los municipios su percepción se realiza prácticamente "a ciegas" ante la ausencia de mecanismos que ilustren, públicamente, la justificación de los montos que se entregan a cada uno y sus orígenes.

Desde su implementación en 1980, a la fecha, la fórmula de distribución de participaciones federales ha sido modificada en varias ocasiones, a éstas les ha precedido casi siempre la discusión acerca de los criterios rectores para asignar los recursos federales y sus incrementos

a las entidades y sus municipios, acaso la discusión más recurrente ha sido el decidir si el número de habitantes debe ser el factor más influyente en la distribución de participaciones, o si por el contrario los índices de actividad económica deban prevalecer sobre aquéllos, o si es el rezago económico lo que ha de señalar los volúmenes de distribución. Mientras son estos los tópicos de discusión, las propuestas conllevan siempre a que los aumentos en las participaciones para algunas entidades, signifiquen disminución para otras, impidiéndose lógicamente el acuerdo entre entidades.

Otra discusión se da ya no entre entidades, sino de éstas con la federación cuando se afirma que los porcentos de distribución de las participaciones no han crecido en el tiempo lo que debían crecer, demandándose su aumento sustancial; la postura de la federación ha argumentado en respuesta que las participaciones que reciben estados y municipios permiten que unos y otros reciban más ingresos anuales de aquéllos que recibirían si hubiesen conservado sus impuestos propios con que contaban en 1980, lo cual según estudios es real.

En medio de esta circunstancia y a pesar de la moderada pero mayor disposición de recursos con que cuentan las haciendas locales vía participaciones desde 1980, es paradójico que la insuficiencia y escasez de recursos para estados y municipios resulten cada vez más graves para enfrentar la demanda de gasto público indispensable en la realización de las obras y servicios exigidos por sus también crecientes comunidades.

Tales limitaciones económicas someten a juicio constante al Sistema de Distribución de Participaciones y al propio Sistema Nacional de Coordinación Fiscal que lo origina, se cuestiona igualmente la vigencia del federalismo fiscal en que se sustentan, obligando a una revisión profunda de éste.

Dicha revisión debe considerar las situaciones objetivas y no deseables que hoy caracterizan

a dicho federalismo y que se han generado en su evolución, dos de estas situaciones no deseables más destacadas son por una parte el que no es en modo alguno congruente con el federalismo fiscal el hecho de que, más del 85% de los ingresos totales de la federación sean centralizados en ella, y únicamente se destinen a estados y municipios a través de participaciones el 13 ó 14% a pesar de que es en estos donde se generaron los recursos. La otra grave característica no deseable de nuestro federalismo fiscal, es que el concepto de participaciones constituya en los presupuestos de ingresos anuales de estados y municipios el rubro casi absoluto con más del 85% de los recursos en sustitución de los ingresos propios.

En el primer caso, la centralización extrema de los recursos públicos además de entrar en pugna con nuestra integración federalista, dificulta la atención más directa e inmediata de las

necesidades colectivas difiriendo la solución demandada en las comunidades y prácticamente anulando la capacidad de respuesta y de autoridad del estado y municipio.

En el segundo caso, el hecho de que los Estados y Municipios formen sus presupuestos casi exclusivamente con las participaciones federales que reciben, debido a que no cuentan con facultades (dentro de la Coordinación) para crear impuestos propios en las fuentes tributarias principales, motiva que no puedan influir en el desarrollo de sus regiones decidiendo de modo más directo los volúmenes de sus ingresos y las actividades económicas que los generarían mediante impuestos locales propios.

La discusión más que de cifras, es de concepto, y es la objetividad de las cifras la que refleja la incongruencia de éstas con el todavía vigente proyecto federalista de nuestro país.