

# Sistemas de Participaciones Municipales

---

*Firdaus Jhabvala*

## 1. Introducción

La problemática de la distribución de las participaciones municipales se relaciona estrechamente con las características políticas, jurídicas, culturales y socioeconómicas de nuestro sistema gubernamental. Los siguientes aspectos de dicho sistema son importantes para establecer el contexto dentro del cual operan las participaciones municipales:

Primero, el nivel federal predomina en nuestro sistema gubernamental, en 1990 recaudó el 96.1% de Ingreso Fiscal Nacional, y después de participar a los niveles estatal y municipal, se quedó con el 83.6%, mientras que los municipios recaudaron el 1.8% del Ingreso Fiscal Nacional y después de percibir participaciones alcanzaron el 4.1% del Ingreso Fiscal Nacional.

Segundo, como consecuencia de la centralización del ingreso en el nivel federal, los gastos de los tres niveles de gobierno son proporciona-

les a los ingresos, por ello, el nivel federal implementa una gran variedad de programas en sectores que pudieran ser atendidos por los otros niveles de gobierno, dificultando el proceso de lograr un gobierno más cercano a la población que a la vez sea capaz de comprender y satisfacer sus necesidades.

Tercero, dentro del esquema de centralización que impera en el país se hace necesario un sistema funcional de transferencia de recursos federales a los estados y municipios. Las razones funcionales tienen que ver con la imposibilidad de administrar centralmente ciertos tributos, como lo son la propiedad raíz y la tenencia sobre vehículos, gravámenes eminentemente locales. Este sistema tiene raíces jurídicas que abaten de alguna manera los excesos del centralismo reinante. En pocos países se observa una lista tan escueta de impuesto locales como en México<sup>1</sup>.

De hecho, la viabilidad financiera de los esta-

---

<sup>1</sup> Ver Gómez M. Oscar y Elías Rea. Fuentes de Ingresos Locales. Trimestre Fiscal. INDETEC. No. 46, abril-junio de 1994.

dos y municipios depende de las transferencias federales, las cuales constituyen la variable más importante de la política regional del país. Estas se originan en dos vertientes jurídicas distintas: primero, la participación ordenada por la Constitución, sobre el rendimiento de los gravámenes en el área de exclusividad federal; algunos ejemplos son los impuestos especiales que señala el artículo 73 constitucional y son: sobre tenencia, comercio exterior, hidrocarburos, recursos naturales, bebidas alcohólicas, tabacos labrados, cerveza, energía eléctrica, cerillos, fósforos y explotación forestal; segundo, el resarcimiento a los gobiernos locales por renunciar al ejercicio de su potestad fiscal en aras de ceder el área de concurrencia a la federación, es decir, los estados y municipios suspendieron o derogaron impuestos y derechos locales a cambio de un monto integrado a sus participaciones por cumplir con la coordinación fiscal. Ejemplos de éstos son: anuncios y propagandas; productos alimenticios y pasaportes.

## 2. CARACTERISTICAS DESEABLES DE UN SISTEMA DE TRANSFERENCIAS GUBERNAMENTALES

Un sistema de transferencias gubernamentales deberá de contar con ciertas virtudes en la aplicación de los criterios de distribución, como son la equidad, la estabilidad, la distribución de los ingresos entre los niveles de gobierno, el desarrollo económico, el dinamismo del sistema fiscal, el esfuerzo recaudatorio, la complementariedad y la potestad fiscal.

a) El concepto de equidad tiene que ver con el establecimiento de igualdad de oportunidades para todos. En lo fiscal, quiere decir que los estados y municipios tienen el derecho de contar con un sistema de transferencias que les ayude a realizar su plena potencialidad en su afán de mejorar el nivel de vida de sus habitantes.

b) La estabilidad deberá ser garantizada de tal forma que los posibles cambios no provoquen

desajustes drásticos en las transferencias a los estados y municipios, que pudieran afectar el desarrollo de la función pública.

c) En la distribución de las áreas de tributación entre los niveles de gobierno debe evitarse la concurrencia impositiva. Entre más sencillo y menos complejo sea un sistema de recaudación, mejor será el control sobre los gravámenes de cada nivel de gobierno y menos pesada la carga fiscal de los contribuyentes.

d) Debe tenerse en cuenta el desarrollo de cada uno de los estados y municipios, impulsando a los menos desarrollados y continuando las tendencias positivas en las regiones pujantes hacia niveles superiores. Por ello, el sistema de transferencias no puede simplemente regresar un porcentaje de la aportación fiscal a los estados y municipios, ni tampoco dejar de otorgar alta prioridad a los estados y municipios de mayor recaudación.

e) Es imprescindible reflejar el dinamismo de los estados y municipios en un sistema de transferencia y así asegurar que sus ingresos están acordes con su desarrollo económico, por ello no es bueno un sistema de transferencias demasiado estático, ya que acumula el desfase entre la economía local y los ingresos gubernamentales.

f) Aparte de dar prioridad al monto de la recaudación, también es importante promover el esfuerzo recaudatorio mediante incentivos a los estados y municipios. El esfuerzo se refiere al trabajo efectivamente desempeñado para mejorar la recaudación independientemente de su potencial.

g) La complementariedad es una virtud que permitirá a los gobiernos de estados y municipios en precarias condiciones, obtener recursos para acelerar su crecimiento y así estar en menor desventaja con aquéllos de mayor grado de desarrollo.

h) La potestad fiscal es atributo básico de todo gobierno y esencial para dar claridad a las áreas de imposición de cada nivel de gobierno y permitir el control local de las necesidades de ingresos. ade-

más amortigua la transmisión de problemas financieros del nivel inferior al superior de gobierno. Así, mientras se eviten los desajustes financieros de los niveles inferiores de gobierno, mayor será la seguridad y tranquilidad en el país.

### 3. BREVE SINOPSIS DE LA COORDINACION FISCAL EN MEXICO

En México, todo sistema de participación municipal parte de la Coordinación Fiscal, por lo cual consideramos relevante presentar algunas ideas acerca de este tema.

La Coordinación Fiscal se define como el sistema de transferencias gubernamentales que redistribuye los tributos recaudados entre los tres órdenes de gobierno, a la vez que se delimitan sus competencias legislativas, tributarias y administrativas. Se creó con la finalidad de solucionar los problemas que ocasionan la doble concurrencia impositiva o doble tributación, es decir, que dos instancias gubernamentales graven sobre la misma base, como sucedía por ejemplo, en los gravámenes a la industria y el comercio.

En 1979, se implantó el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, con el funcionamiento del fondo general en 1980. A partir de ese año, las entidades federativas han convenido con la Federación en eliminar impuestos y derechos a cambio de resarcimiento de la recaudación local con un porcentaje de la federal.

Este sistema tiene sus bases legales en la Ley de Coordinación Fiscal, y sus convenios y anexos. Los principales objetivos de dicha ley son:

– Fijar los criterios rectos para la conformación de los fondos que integran el sistema de transferencias gubernamentales.

– Establecer los principios de distribución de las participaciones federales.

– Especificar las participaciones otorgadas

directamente a los municipios y cuáles se asignan a través de las entidades federativas.

– Determinar los porcentajes mínimos de las participaciones estatales por distribuir a los municipios.

– Establecer las reglas de convivencia fiscal entre los diferentes niveles de gobierno.

De la ley se desprende el Convenio de Adhesión que establece las condiciones bajo las cuales un estado se incorpora al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal y el Convenio de Colaboración Administrativa, el cual especifica las áreas de colaboración en materia fiscal y las reglas de operación entre los niveles de gobierno. Por lo general, bajo esta modalidad, la federación cede facultades a los estados a cambio de los recursos e incentivos por la administración o fiscalización de gravámenes federales.

Desde 1980, el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal opera basándose principalmente en fórmulas. A raíz de esta modificación se obtuvieron los siguientes beneficios:

– Se reduce la discreción de la federación en materia de participaciones.

– Los tres niveles de gobierno participan en porcentajes determinados en el ingreso fiscal bajo reglas que establecen el monto exacto de recursos fiscales que corresponde a cada estado.

– Los montos percibidos en participaciones pueden verificarse por los gobiernos locales al provenir de un método matemático.

– Se da estabilidad y certidumbre en la recepción de las participaciones federales.

– La sencillez de las fórmulas permite la puntualidad en los pagos por parte de la federación a las entidades federativas y por parte de los estados a los municipios.

– El sistema de transferencias es dinámico al

considerar las variaciones en el crecimiento fiscal de las entidades, cambios en la recaudación o en la población.

– Se estimula la recaudación de los ingresos propios de los gobiernos locales.

Por otro lado, es importante señalar que el Ingreso Fiscal Nacional, después de contabilizar las participaciones sigue siendo altamente centralizado en manos federales, resultando en la penuria de muchos gobiernos locales. Asimismo, la falta de potestad fiscal especialmente de los gobiernos de los estados no contribuye a un federalismo vibrante. Nos parece que ambos aspectos conforman parte fundamental de la agenda de la descentralización fiscal y financiera del país.

## 4. LAS PARTICIPACIONES MUNICIPALES

### 4.1 Síntesis Nacional

Hasta 1979, la federación participaba directamente al municipio en la recaudación de ciertos gravámenes según el porcentaje recaudado en su territorio.

De 1980 en adelante, se conformaron los Fondos General y el Financiero Complementario. Los estados obligatoriamente tenían que participar a los municipios el 20% del monto percibido en esos fondos.

A partir del año 1981, se creó el Fondo de Fomento Municipal con el 100% de participación para los municipios. A partir de 1991, con el objetivo de incentivar el incremento de los ingresos propios municipales, comenzó la distribución del Fondo de Fomento Municipal con base en la recaudación del Impuesto Predial y los Derechos de Agua. Estos gravámenes asignables impactan la distribución del fondo en proporción a su incremento. El resultado es que los recursos de dichos fondos son distribuidos cada vez más hacia las entidades que cuentan con una recauda-

ción relativamente pujante de los gravámenes asignables. Por ejemplo, al aumentar la recaudación de estos gravámenes asignables en un 23% a nivel nacional durante 1991, en Oaxaca se incrementó un 60%, mejorando su porcentaje de participación en dicho fondo del 3.79% en 1991 al 7.45 en 1992.

De forma similar, Tabasco incrementó la recaudación de los impuestos asignables 103% en 1993, muy superior al 64% nacional, lo que permitió incrementar su factor de participación en el Fondo de Fomento Municipal de 1.48 en 1993 a 2.36 en 1994.

La evolución de las participaciones municipales ha sido favorable, aunque mucho quede por hacerse. A partir de 1980, las participaciones municipales han sido más dinámicas que los ingresos propios a raíz de la implantación de los incentivos al Fondo de Fomento Municipal, la recaudación se ha recuperado pero sólo parcialmente. En 1979 esta proporción se incrementó al 56%. Actualmente, se estima que dos terceras partes de los ingresos municipales nacionales provienen de participaciones, y sólo una tercera parte son propios.

La administración de participaciones federales para los municipios se lleva a cabo por los gobiernos de los estados conforme a las leyes estatales, cuyos criterios de distribución van desde un simple porcentaje del total asignado a cada municipio, hasta la conformación de fondos que se distribuyen por varios criterios: según la población, en partes iguales, por recaudación, etc.

Las participaciones federales de los municipios son inembargables, no pueden afectarse para fines específicos, o estar sujetas a retención, salvo para el pago de obligaciones contraídas por los municipios con la autorización del Congreso Local. Las participaciones federales tienen que pagarse dentro de los cinco días de haberlas recibido el estado.

### 4.2 El Caso de Tabasco

A partir de 1993, en el estado de Tabasco, la Ley

de Coordinación Fiscal y Financiera<sup>2</sup> establece las normas para la distribución de las participaciones municipales. La Secretaría de Finanzas es la encargada de calcular y entregar oportunamente a los municipios las participaciones federales que les correspondan en cada ejercicio fiscal de conformidad con lo establecido en la ley estatal.

Los objetivos de la Ley de Coordinación Fiscal y Financiera del Estado de Tabasco son:

– Insertar el Sistema Estatal de Participaciones a la Dinámica del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal.

– Incentivar la recaudación, especialmente la del Impuesto Predial, para incrementar los montos a percibir por el estado mediante el Fondo de Fomento Municipal.

– Otorgar transparencia al proceso de determinación y pago de los montos a los municipios mediante fórmulas sencillas.

– Sentar las bases para la descentralización del Estado.

– Relacionar los programas de desarrollo municipal con las finanzas locales y así estimular la participación del municipio en el desarrollo del estado.

– Establecer un límite máximo de participaciones para un municipio, permitiendo como máximo el 25% de los recursos totales distribuibles.

El principal problema de distribución de participaciones hacia los estados y de estos hacia los municipios es que se deben conciliar siete aspectos fundamentales.

– La aportación estatal a la recaudación federal y la municipal a la estatal.

– El esfuerzo fiscal de los estados y municipios.  
– La equidad en las participaciones percibidas por habitante.

– La estabilidad de las participaciones.

– El crecimiento de las participaciones.

– El dinamismo de los estados y municipios.

– Las necesidades reales de los estados y municipios.

En Tabasco, el actual sistema de distribución busca conciliar dichos aspectos enfatizando el mecanismo recaudatorio porque además de ser proporcional y directo, incrementa los ingresos municipales. En este contexto, el impuesto predial ha recibido un estímulo muy especial, al considerarlo un impuesto ancla porque impacta directamente al Fondo de Fomento Municipal e indirectamente a todos los cobros sobre la propiedad raíz que dependen de la valuación catastral. El sistema de Tabasco es pionero por otorgar incentivos iguales o superiores a la recaudación municipal. En el caso del Impuesto Predial el municipio obtiene el 200% de lo recaudado. De esta manera, si un municipio recauda un peso por concepto de impuesto predial, percibe dos del Fondo Predial.

La ley estatal señala obligados a presentar copia de su cuenta pública comprobada ante el Congreso del estado, de la recaudación efectuada en el mes inmediato anterior, en caso de omisión, la Secretaría de Finanzas está facultada para realizar una estimación de los ingresos propios municipales son el objeto de liquidar los fondos de participaciones, dicha estimación tendrá validez hasta que se reciba la información correspondiente.

La Ley de Coordinación Fiscal y Financiera

---

2 Periódico Oficial del Estado de Tabasco, 30 de diciembre de 1992.

del Estado de Tabasco, establece la constitución de un Fondo Municipal de Participaciones que se distribuye en su totalidad a los ayuntamientos, se integra con: el 20% en el monto percibido en el Fondo General de Participaciones, el 100% del Fondo de Fomento Municipal, el 20% de la recaudación del Impuesto sobre Tenencia o Uso de Vehículos, y los demás rubros que señala la Ley de Coordinación Fiscal Federal que incluye el 100% del Fondo para el Reordenamiento Urbano del Comercio y el 20% de la Reserva de Compensación.

El Fondo Municipal de Participaciones se divide en dos grandes partes: incentivos recaudatorios y otros factores no recaudatorios como la estabilidad y la continuidad, la equidad y la flexibilidad para inducir el desarrollo social.

**Fondo Predial.** Los municipios reciben como participación el doble del monto recaudado en su territorio por concepto del Impuesto Predial en el mismo ejercicio fiscal, exceptuando a los municipios cuya participación sea superior al 25% del total.

**Fondo Recaudatorio.** Los municipios participarán con una cantidad igual a la recaudación municipal de impuestos, derechos, recargos, multas y la recaudación federal administrada por los municipios, exceptuando el Impuesto Predial, es decir, con la totalidad de sus ingresos tributarios.

Después de distribuir el Fondo Predial y el Fondo Recaudatorio, a la parte restante del Fondo Municipal de Participaciones se le llama Fondo Restante y se subdivide en:

**Fondo Básico.** Se constituye con la mitad del Fondo Restante, y se distribuye según el porcentaje que hayan representado las participaciones de cada uno de los municipios en el Fondo Municipal de Participaciones en el ejercicio anterior. Este fondo otorga una adecuada correspondencia a las participaciones que percibe el municipio con las del año anterior, de tal

forma que los cambios en los recursos municipales son graduales.

**Fondo Equitativo.** Se forma con la tercera parte del Fondo Restante, el cual es distribuido en partes iguales a los municipios del estado. Así, se fortalecen las finanzas públicas de los municipios de menor desarrollo y se asegura un desarrollo regional equilibrado.

**Fondo de Desarrollo.** Se integra con la sexta parte del Fondo Restante y se distribuye con base a los programas de desarrollo presentados al Ejecutivo del estado. De esta manera se otorga flexibilidad al sistema estatal de transferencia y se amplían los márgenes de inversión municipal.

Para dar mayor transparencia a la distribución de participaciones municipales, la Secretaría de Finanzas y los ayuntamientos están obligados a publicar el estado financiero semestral de la hacienda pública de su competencia a más tardar en los meses de septiembre y abril.

Dentro de las importantes reformas al sistema estatal y como una manera de apoyar los esfuerzos recaudatorios de los municipios se actualizaron y las leyes de Ingresos de los Municipios del Estado, de Catastro y de Hacienda Municipal. Asimismo, en la Ley de Hacienda Municipal se dejaron algunos mecanismos de control municipal para que el ayuntamiento que desee mayores recursos puedan aplicarlos. De esta manera, se impulsó una reforma total de la estructura fiscal del estado. El resultado es que el municipio que desea mejorar su situación financiera puede acceder mayores recursos incrementando su recaudación, al mismo tiempo que obtiene participaciones adicionales.

Los resultados obtenidos son muy halagadores en la recaudación del Impuesto Predial. La recaudación del impuesto predial del estado de Tabasco se ha incrementado un 863% entre 1991 y 1993, es decir, se ha multiplicado casi 9 veces, beneficiando las finanzas de los municipios.