

## ALGUNAS POTENCIALES ACCIONES MUNICIPALES ANTE LA DISMINUCIÓN DE PARTICIPACIONES

---

*Por: José Ángel Nuño Sepúlveda*

Desafortunadamente para la mayoría de los municipios mexicanos y como podemos lamentablemente comprobar, los pronósticos fueron más que acertados: Los efectos financieros y económicos de la crisis mundial, más el impacto que generó y genera la contingencia sanitaria, traen como una de sus consecuencias indeseadas, una disminución de la Recaudación Federal Participable y por ende, una baja sensible en las participaciones que a través de los Estados, reciben las administraciones municipales.

Efectivamente, estamos hablando que al cierre del primer semestre del 2009, de una cantidad cercana a los 50 mil millones de pesos, que implica una disminución promedio de menos 22%, en las participaciones que reciben las Entidades Federativas y de ahí, habría que revisar los porcentajes y variables que en cada Entidad se utilizan para distribuir entre los Municipios, dichas participaciones federales, más en algunos casos, participaciones de carácter estatal, mismas que también se han visto disminuidas significativamente; lo que ha representado que en no pocos municipios, la disminución de las participaciones (en su conjunto), que reciben se hayan visto afectadas hasta en un 50%, respecto de las percibidas en el mismo lapso del año 2008.

Por ello y con total independencia de las diversas acciones que los gobiernos municipales seguramente están implementando para enfrentar de la mejor manera posible esta crisis (endeudamiento, financiamientos de corto plazo, ajustes presupuestarios, congelamiento de plazas, vacaciones, disminuciones salariales, rescisión de contratos, recortes en horario de trabajo -ahorros en energía, teléfono, agua, papelería, etc-, suspensión de pagos a proveedores, contratistas y prestadores de servicios, diferimiento de obras, etc, etc.), pareciera necesario e impostergable el

apoyo generoso del Gobierno Federal, a fin de evitar el colapso financiero de los municipios y la suspensión parcial o total de obras y servicios públicos tan fundamentales y vitales para la ciudadanía, como el alumbrado público, la seguridad, la recolección de basura y el agua potable.

Evidentemente, lo anterior (disminución de las participaciones) no surge de manera gratuita o accidental; pues por una parte, se da esta realidad por el hecho de que el Gobierno Federal, obtiene menores recursos, fundamentalmente atribuido por la disminución de los ingresos petroleros (DOH) y los de carácter tributario (ISR, IETU, IVA, IEPS, etc.), lo que conlleva necesariamente a una disminución real de la Recaudación Federal Participable (RFP) y como consecuencia de ello, menores transferencias (participaciones), a Entidades Federativas y Municipios, y como un efecto colateral: mayores presiones financieras, derivadas del déficit público, lo que podría conllevar a un mayor endeudamiento; y por la otra parte y no menos importante, el hecho de que, aproximadamente y en términos generales, el 90% de los ingresos gubernamentales locales, depende de las transferencias que les realiza el Gobierno Federal.

Como medida para coadyuvar a solucionar esta crisis financiera, derivada de la caída en las participaciones, se ha venido presentando la propuesta de bursatilizar el remanente del Fondo de Estabilización de los Ingresos de las Entidades Federativas (FEIEF), contemplado en la Ley Federal de Derechos<sup>1</sup> y en la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria<sup>2</sup>, instaurado precisamente para compensar el efecto de la disminución de la Recaudación Federal Participable (RFP), situación que de darse eficiente y eficazmente, podría aliviar, cuando menos por lo que resta del presente ejercicio, la disminución de las participaciones. Por supuesto que existen otras propuestas, tales como utilizar otros fondos como el de pensiones y el propio FEIEF<sup>3</sup>, pero sin limitaciones de porcentajes y hasta la bursatilización de las propias participaciones.

---

<sup>1</sup> Artículo 257.

<sup>2</sup> Artículo 19, fracción IV.

<sup>3</sup> Ver las Reglas de Operación, publicadas el 26 de marzo, en el Diario Oficial de la Federación

Cabe recordar que los principales fondos de participaciones del Ramo 28, que se encuentran vinculados y calculados en base a la RFP, son el Fondo General (FGP), el Fondo de Fiscalización (FOFIE) y el Fondo de Fomento Municipal (FFM) y su distribución se basa en las fórmulas de participaciones aprobadas a partir del 2008, donde el coeficiente fijo consiste en percibir los recursos que recibieron en el año 2007, más un excedente o “copete” que se distribuirá tomando en cuenta criterios como Producto Interno Bruto (PIB), esfuerzo recaudatorio estatal y recaudación del impuesto predial y los derechos de agua, entre otros.

No obstante, los recursos para compensar la caída en las participaciones derivadas del Fondo de Estabilización (FEIEF), son finitos; es decir, al margen de los porcentajes o límites destinados a la compensación de la RFP, y aún concediendo la posibilidad de afectar mayores porcentajes e incluso de otros fondos, destinados al mismo objetivo, podríamos prever una disminución real y efectiva en la percepción de las participaciones, sobre todo para el ejercicio de 2010.

Por ello, es menester que las administraciones municipales, especialmente los responsables de las finanzas públicas e independientemente de la procedibilidad de las medidas descritas anteriormente, atiendan la imperiosa e impostergable necesidad de fortalecer sus ingresos propios, a través, fundamentalmente, de una sana disciplina en la administración presupuestaria y la imperante necesidad de actualizar y modernizar su legislación (normatividad) vigente, lo mismo que su tecnología.

Por ejemplo, en cuanto al tema de la actualización y modernización legislativa, procede hoy más que nunca, revisar, analizar, diagnosticar y en su caso, reformar su normatividad vigente, incorporando en la medida de sus posibilidades y de acuerdo con su política fiscal y tributaria, nuevas fuentes de ingresos municipales.

Efectivamente, cuando hablamos de normatividad vigente y actual, nos referimos, fundamentalmente, a la trilogía legislativa, compuesta por la Ley de Hacienda (o su equivalente), la Ley de Ingresos, y el Código Fiscal (o su equivalente).

Es precisamente, en esta legislación, donde estriba la mayor problemática en materia de ingresos, pues y sólo de manera enunciativa señalaremos que se cuenta (por una malentendida política social), con excesivos estímulos y exenciones (totales o parciales) fiscales, reducciones y tratamientos diferenciales, acompañados de una desactualización de tasas, tarifas y cuotas, especialmente significativas en algunos impuestos (donde destacan por su importancia el predial y el de adquisición de inmuebles – o su equivalente - y casi en todos los derechos – destacando los de agua potable y alumbrado público, licencias de construcción, de bebidas alcohólicas y anuncios - y aprovechamientos que perciben los Ayuntamientos, o dicho en otras palabras, tenemos actualmente una subexplotación de ingresos propios, lo que trae aparejado su bajo desempeño económico – financiero, en detrimento de las arcas municipales.

Adicional y no menos importante es el rezago cuantioso con que cuentan las administraciones municipales, aderezado con los programas de apoyo a los deudores del fisco (que generalmente aparecen a finales de cada ejercicio fiscal), donde se “premia” al contribuyente moroso y se genera con ello, un innegable tratamiento inequitativo entre sus ciudadanos, amén de favorecer el incremento de la llamada cultura del no pago (que en la mayoría de los casos se inicia por la cultura del no cobro de las autoridades fiscales municipales, quienes argumentan como elemento justificativo el llamado costo político).

Por supuesto que si intentáramos agrupar esta problemática de los ingresos municipales, tendríamos que decir que se debe fundamentalmente a una administración nula o deficiente en los ingresos que les competen; a la improvisación o inexistencia de políticas hacendarias y fiscales sanas, prudentes y coherentes; y a la falta de modernización y capacitación de sus funcionarios, empleados y servidores públicos.

Claro esta, que un elemento que coadyuvaría a lograr el fortalecimiento de los ingresos municipales es alcanzar, la tan anhelada potestad tributaria municipal, a efecto de que fueran los propios Ayuntamientos, quienes pudieran fijar los elementos (de inicio, cuantitativos), de las contribuciones e ingresos municipales (recuérdese que hoy en día, por mandato constitucional, tienen que ser los H. Congresos locales, quienes aprueban las Leyes de Ingresos de los municipios), basándose para ello, en los siguientes razonamientos: El Ayuntamiento es un cuerpo colegiado que ya legisla materialmente hablando (Reglamentos y Bandos); cuenta con representación política y legitimidad en su actuar; y existe todo un sistema de contrapesos, como las garantías de proporcionalidad, equidad y destino; el régimen de responsabilidades y los medios de defensa de los contribuyentes y ciudadanos en general. Sólo faltaría la voluntad política y por supuesto, la reforma constitucional y legal inherente.

Por todo lo hasta aquí dicho y señalado, podemos concluir que algunas potenciales acciones municipales para enfrentar la disminución de participaciones, pudieran ser:

- ⇒ Elaborar un presupuesto y ejercer el gasto con apego a la normatividad vigente y de conformidad a los postulados del artículo 134 constitucional;
- ⇒ Actualizar las tablas de valores catastrales a los precios de mercado o comerciales;
- ⇒ Cobrar pertinentemente los servicios públicos a cargo del Municipio;
- ⇒ Modernizar y actualizar las tasas, cuotas y tarifas de los ingresos municipales, con énfasis en los Impuestos Predial y de Adquisición de Inmuebles y en los Derechos de Agua Potable, Alumbrado Público, Licencias de Construcción, Bebidas Alcohólicas y Anuncios;

- ⇒ Elaborar los proyectos de modernización y actualización legislativa, en los términos planteados en los presentes comentarios;
- ⇒ Implementar un vigoroso programa de recuperación de la cartera vencida;
- ⇒ Incrementar los ingresos propios y con ello, obtener también, mayores participaciones;
- ⇒ Instrumentar un programa de actualización y capacitación a los funcionarios, empleados y servidores públicos municipales, involucrados en las tareas de la hacienda pública.