

REFLEXIONES TÉCNICO – JURÍDICAS SOBRE LA POTENCIAL DISMINUCIÓN DE PARTICIPACIONES A LOS MUNICIPIOS 2009 – 2010.

Por: Fabiola Díaz Aguiar y José Ángel Nuño Sepúlveda

Para nadie resulta desconocido y desafortunadamente, ni ajeno, el efecto financiero y económico de la actual crisis mundial.

Por ello y con total independencia de las diversas acciones que los gobiernos municipales estén implementando para enfrentar de la mejor manera posible la crisis, cuyo epicentro (y eso hay que decirlo), se dio en los Estados Unidos, pero que tuvo, tiene y tendrá una significativa reverberación financiera hacia el resto del mundo.

En efecto y sólo por mencionar algunos de los campos que en nuestro país están resintiendo dichos efectos, lo son el sector exportador (fundamentalmente el petrolero y automovilístico), el turístico y el de las remesas de nuestros connacionales; independientemente por supuesto, de la variación del tipo de cambio.

Evidentemente, lo anterior trae necesariamente aparejado, el hecho de que el Gobierno Federal, obtenga menores ingresos, fundamentalmente atribuido por la disminución de los ingresos petroleros y los de carácter tributario (ISR, IETU, IVA, 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.

Quizás por ello, se ha venido presentado la interrogante respecto de la posible disminución de las participaciones federales a las entidades y por lo tanto a los

municipios, dado que el Ramo 28, se encuentra calculado en base a la RFP¹ 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 PIB, esfuerzo recaudatorio, recaudación del impuesto predial y derechos de agua, entre otros.

De lo anterior podemos cuestionar, si ocurriera en 2009 una caída (como de hecho esta sucediendo), en la RFP más allá de la estimada para 2007², ¿se podría dar el fenómeno de que las entidades y municipios percibieran ingresos menores de lo que se les proporcionó en 2007?

Ante esta interrogante, afortunadamente podemos mencionar que existe un Fondo de Estabilización de los Ingresos de las Entidades Federativas, contemplado en la Ley Federal de Derechos³ y en la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria⁴. Este fondo sirve para afrontar una caída de la Recaudación Federal Participable o de los ingresos petroleros del Gobierno Federal.

Además, el pasado 26 de marzo, se publicaron en el DOF⁵ las Reglas de Operación del Fondo de Estabilización de los Ingresos de las Entidades Federativas, donde se menciona que este fondo tiene por finalidad⁶, *“compensar en términos de la Ley, la disminución en las Participaciones vinculadas con la Recaudación, a consecuencia de una reducción de ésta con respecto a lo estimado en la Ley de Ingresos”*.

La administración de los recursos aportados al Fondo, se realizará a través del Fideicomiso, donde el fiduciario será el Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, S.N.C.

¹ Recaudación Federal Participable.

² 1 billón 275 mil 503.0 millones de pesos, Ley de Ingresos de la Federación para el ejercicio fiscal de 2007, publicada el 27 de diciembre de 2006.

³ Artículo 257.

⁴ Artículo 19, fracción IV.

⁵ Diario Oficial de la Federación.

⁶ Regla CUARTA.

Además, este Fondo se integrará con⁷:

- I. Las aportaciones que realice la Secretaría provenientes del derecho extraordinario sobre la exportación de petróleo crudo, a que se refiere el artículo 257 de la Ley Federal de Derechos, en los términos del artículo 19, fracciones II y IV, de la Ley;
- II. Las aportaciones que realice la Secretaría provenientes de los ingresos excedentes que resulten conforme al artículo 19, fracción IV, inciso "a", de la Ley, así como los demás que se determinen conforme a las disposiciones aplicables;
- III. Los recursos provenientes de las coberturas o instrumentos de transferencia significativa de riesgos que hubieran sido contratados o adquiridos;
- IV. Los rendimientos financieros que se obtengan de la inversión de sus recursos, y
- V. Los recursos que, en su caso, se determinen en disposiciones de carácter fiscal, la Ley de Ingresos y el Presupuesto, para ejercicios fiscales futuros.

Asimismo, las reglas antes mencionadas, establecen que los recursos del Fondo se aplicarán para⁸:

I. **Entregar a las Entidades las cantidades que procedan para compensar la disminución en el monto de las Participaciones vinculadas con la Recaudación estimada en la Ley de Ingresos,** de acuerdo con lo establecido en los artículos 21, fracción II, párrafo segundo, de la Ley, y 12 A del Reglamento.

Durante el ejercicio fiscal correspondiente, con base en una proyección de las finanzas públicas que elabore la Secretaría, en la que se determine la disminución de la Recaudación, se podrán realizar compensaciones provisionales en los términos siguientes:

a) **Cuatro compensaciones durante el ejercicio, que se determinarán con la información preliminar disponible en la que se calculará la disminución del monto de las Participaciones correspondientes a cada trimestre, como resultado de una reducción de la Recaudación estimada en la Ley de Ingresos,** respecto al calendario publicado por la Secretaría en el Diario Oficial de la Federación en los términos del artículo 23, cuarto párrafo, de la Ley.

Estas compensaciones deberán cubrirse en los meses de mayo, agosto, noviembre y a más tardar el 15 de diciembre, una vez que la Secretaría, con base en las cifras preliminares al mes de noviembre y la estimación del cierre anual de las finanzas públicas, calcule la disminución del monto de las Participaciones correspondiente al cuarto trimestre, como resultado de una reducción de la Recaudación estimada en la Ley de Ingresos. La estimación del cierre anual de las finanzas públicas se calculará sobre la base de flujo de efectivo.

El Fideicomiso transferirá a las Entidades las compensaciones señaladas mediante anticipos cada trimestre, a más tardar a los 10 días hábiles siguientes a la entrega de los Informes trimestrales en el caso de las primeras tres compensaciones, y a más tardar a los 15 días del mes de diciembre en el caso de la cuarta compensación, conforme a lo siguiente:

⁷ Regla SEXTA.

⁸ Regla NOVENA.

- i. El anticipo correspondiente al primer trimestre será por el equivalente al 75 por ciento de la cantidad que corresponda del monto total determinado para dicho periodo;
- ii. El anticipo correspondiente al segundo trimestre será por el equivalente al 75 por ciento de la cantidad que corresponda del monto total determinado para dicho periodo, descontando el anticipo correspondiente al primer trimestre;
- iii. El anticipo correspondiente al tercer trimestre será por el equivalente al 75 por ciento de la cantidad que corresponda del monto total determinado para dicho periodo, descontando los anticipos correspondientes en las fracciones I y II anteriores, y
- iv. El pago correspondiente al cuarto anticipo, será por el equivalente al 100 por ciento de la cantidad que corresponda del monto total determinado para dicho periodo, descontando los anticipos correspondientes a las fracciones I, II, y III anteriores y observando lo dispuesto en los siguientes párrafos.

b) La asignación por Entidad de las compensaciones provisionales será el cálculo de la diferencia que resulte de cada fondo de participaciones vinculadas con la Recaudación, entregados en términos del artículo 7o., penúltimo párrafo, de la Ley de Coordinación, y el cálculo de cada fondo de las Participaciones vinculadas con la Recaudación que le corresponderían a cada Entidad de acuerdo con dicha ley, adicionando a los citados fondos los recursos de la Reserva destinados a compensar la disminución de la Recaudación.

La asignación por Entidad de la compensación provisional del cuarto trimestre se realizará considerando la información de la proyección de las finanzas públicas disponible para dicho trimestre;

c) Corresponderá a las Entidades entregar a los municipios o demarcaciones territoriales del Distrito Federal, según sea el caso, las cantidades que, de conformidad con las compensaciones referidas en el inciso anterior, les correspondan, de acuerdo con la Ley de Coordinación y demás disposiciones aplicables;

d) A más tardar dentro de los 30 días posteriores a que el Ejecutivo Federal presente la Cuenta de la Hacienda Pública Federal del año anterior a la Cámara de Diputados, se determinará la compensación anual definitiva de las Participaciones que corresponda a la disminución de la Recaudación, y se entregarán las cantidades conducentes a las Entidades, descontando los anticipos que, en su caso, se hayan entregado;

e) En el supuesto de que las cantidades entregadas mediante las compensaciones provisionales sean superiores a la determinación anual de la disminución de las Participaciones vinculadas con la Recaudación, las Entidades deberán realizar el reintegro de recursos que corresponda al Fideicomiso, sin carga financiera, a partir del mes siguiente a aquél en el que se les comunique el monto respectivo de dicho reintegro;

f) Para llevar a cabo el reintegro indicado en el inciso anterior, la Secretaría suscribirá un convenio con cada una de las Entidades para ajustar las diferencias que, en su caso, resulten entre los anticipos trimestrales y las cantidades correspondientes al monto anual que se determine para el ejercicio fiscal correspondiente, con fundamento en el artículo 9o., párrafo cuarto, de la Ley de Coordinación;

g) La asignación por Entidad de la compensación anual definitiva será el cálculo de la diferencia que resulte de cada fondo de participaciones vinculadas con la Recaudación, entregados en términos del artículo 7o., penúltimo párrafo, de la Ley de

Coordinación, y el cálculo de cada fondo de las Participaciones vinculadas con la Recaudación que le corresponderían a cada Entidad de acuerdo con dicha ley, adicionando a los citados fondos los recursos de la Reserva destinados a compensar la disminución de la Recaudación;

h) Para la compensación de la disminución en el monto de las Participaciones generada por una reducción de la Recaudación a que se refiere esta fracción, se utilizarán en primera instancia los recursos a que se refieren las fracciones III, IV y V de la regla sexta, hasta el límite de los recursos existentes en las cuentas respectivas. Una vez agotados dichos recursos, se utilizarán los de la Reserva, de acuerdo con las instrucciones de la Unidad de Política y conforme a las disposiciones aplicables;

II. Cubrir el costo de la contratación o adquisición de coberturas petroleras y de otros instrumentos de transferencia significativa de riesgos, que contribuyan a la estabilidad de la Recaudación;

III. Cubrir los gastos de operación del Fideicomiso, y

IV. Cubrir los reintegros a la Tesorería de la Federación, que resulten de las aportaciones derivadas de los ingresos excedentes y del derecho extraordinario sobre la exportación de petróleo crudo, conforme a lo establecido en el artículo 12 del Reglamento.

Para cubrir las erogaciones a que se refieren las fracciones II y III anteriores, se utilizarán, preferentemente, los recursos indicados en las fracciones III y IV de la regla sexta.

Ahora bien y retomando la interrogante planteada con anterioridad, es decir, si ocurriera en 2009 una caída en la RFP, más allá de la estimada para 2007, ¿se podría dar el fenómeno de que las entidades y municipios percibieran ingresos menores de lo que se les proporcionó en 2007?

Veamos lo que al respecto y en sus partes específicas, dispone la Ley de Coordinación Fiscal:

Artículo 6o.- Las participaciones federales que recibirán los Municipios del total del Fondo General de Participaciones incluyendo sus incrementos, nunca serán inferiores al 20% de las cantidades que correspondan al Estado, el cual habrá de cubrírseles. Las legislaturas locales establecerán su distribución entre los Municipios mediante disposiciones de carácter general.

.....

Los municipios y, tratándose del Distrito Federal, sus demarcaciones territoriales, recibirán como mínimo el 20% de la recaudación que corresponda al Estado en los términos del último párrafo del artículo 2o. de esta Ley.

Las participaciones serán cubiertas en efectivo, no en obra, sin condicionamiento alguno y no podrán ser objeto de deducciones, sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 9 de esta Ley

Artículo 9o.- Las participaciones que correspondan a las Entidades y Municipios son inembargables; no pueden afectarse a fines específicos, ni estar sujetas a retención, salvo para el pago de obligaciones contraídas por las Entidades o Municipios, con autorización de las legislaturas locales e inscritas a petición de dichas Entidades ante la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en el Registro de Obligaciones y Empréstitos de Entidades y Municipios, a favor de la Federación, de las Instituciones de Crédito que operen en territorio nacional, así como de las personas físicas o morales de nacionalidad mexicana.

.....

No estarán sujetas a lo dispuesto en el primer párrafo de este artículo, las compensaciones que se requieran efectuar a las Entidades como consecuencia de ajustes en participaciones o de descuentos originados del incumplimiento de metas pactadas con la Federación en materia de administración de contribuciones.

.....

Artículo 2o.- El Fondo General de Participaciones se constituirá con el 20% de la recaudación federal participable que obtenga la federación en un ejercicio.

.....

La fórmula anterior no será aplicable en el evento de que en el año de cálculo la recaudación federal participable sea inferior a la observada en el año 2007. En dicho supuesto, 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 2007

Artículo 2-A.- En el rendimiento de las contribuciones que a continuación se señalan, participarán los Municipios, en la forma siguiente:

III.- 1% de la recaudación federal participable, en la siguiente forma:

.....

La fórmula del Fondo de Fomento Municipal no será aplicable en el evento de que en el año que se calcula el monto de dicho Fondo sea inferior al obtenido en el año 2007. En dicho supuesto, la distribución se realizará en relación con la cantidad efectivamente generada en el año que se calcula y de acuerdo al coeficiente efectivo que cada entidad haya recibido del Fondo de Fomento Municipal en el 2007.

.....

Artículo 4o.- El Fondo de Fiscalización estará conformado por un monto equivalente al 1.25% de la recaudación federal participable de cada ejercicio.

.....

La fórmula del Fondo de Fiscalización no será aplicable en el evento de que en el año de cálculo dicho Fondo sea inferior a la participación que la totalidad de las entidades hayan recibido en el 2007 por concepto de coordinación de derechos y reserva de contingencia. En dicho supuesto, 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 por concepto de coordinación de derechos y reserva de contingencia en el año 2007.

De lo señalado anteriormente, podemos concluir que en el poco, pero probable caso de que se diera en la realidad el supuesto previsto y en términos de lo dispuesto por la Ley de Coordinación Fiscal, las Entidades Federativas, recibirían menores participaciones; o sea, la distribución de los fondos vinculados con la RFP, se realizaría en función de las cantidades efectivamente generadas en el año de que se trate (que en el caso que nos ocupa, podría ser 2009 y/o 2010), aunque se tomaría para su distribución, el coeficiente efectivo de 2007.

No obstante esta realidad y como ya quedo asentado en la primera parte de este análisis, gracias al Fondo de Estabilización de los Ingresos de las Entidades Federativas, el daño o menoscabo financiero y económico sería menor o inexistente, pues operaría la compensación correspondiente.

No obstante, los recursos del Fondo de Estabilización, son finitos; es decir, al margen de los porcentajes o límites destinados a la compensación por la caída 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.

No omitimos comentar el hecho de que pudiera ser que para el caso de la distribución de las participaciones de las Entidades Federativas a sus Municipios, las Leyes o Decretos correspondientes, prevean algún mecanismo de protección o garantía en la distribución de dichos recursos hacia los municipios, por lo que habrá que estar a lo que la normatividad local prevea al respecto en cada caso particular.

Conclusión.

Si se presentará el caso, durante 2009 ó 2010, de una disminución en la RFP, más allá de la estimada para 2007 y en términos de lo dispuesto por la ley de Coordinación Fiscal, las Entidades y Municipios (en términos generales), percibirían ingresos menores de lo que se les proporcionó en 2007.

No obstante y hasta donde los recursos y la normatividad relativa lo permitan, se podrán compensar los montos de las participaciones federales vinculadas con la RFP, a las entidades y municipios, por lo que en ese sentido se puede presumir que no sufrirán ningún detrimento en los ingresos por este concepto. Recuérdese que dicha compensación será de carácter trimestral. La primer compensación se deberá realizar a más tardar en el mes de mayo (pudiera ser en Abril), por lo que los Municipios deberán estar en comunicación constante con su Secretaría de Finanzas o equivalente, esto con el fin de saber cuánto y cuando se les realizará dicha compensación.

Adicionalmente, habría que decir, que por lo que respecta a los fondos derivados del Ramo 33, (FAISM y FORTAMUN), no sufrirán ningún menoscabo o reducción, pues su distribución, no se encuentra vinculada, ni depende de la RFP.