

Rasgos que destacan en las Participaciones Federales para los municipios en 2023



“ En este artículo la autora muestra la importancia financiera que tienen las participaciones federales para los municipios, también destaca algunos aspectos sobre los mecanismos de distribución de las participaciones federales a los municipios, de forma particular lo correspondiente a la distribución del 30% del excedente del Fondo de Fomento Municipal. ”

Ana Isabel López Moguel
ilopezm@indetec.gob.mx

Introducción

Dado que existen grandes contrastes en los municipios de México que van desde el número de municipios que integran una entidad, la vocación económica de éstos, la extensión territorial, el grado de desarrollo en cada uno de ellos, el número de habitantes en los municipios, la generación de ingresos propios, entre otros; que hacen que no sea posible la homologación de las fórmulas de distribución de las participaciones para los municipios del país, además de que la Ley de Coordinación Fiscal establece que la determinación de la distribución de las participaciones lo determinarán las legislaturas locales, es por ello que los procedimientos que utiliza cada entidad federativa para distribuir las participaciones a los municipios difiere, en virtud de que en cada caso éstos están ligados a principios y necesidades de los mismos, que se plasman en el diseño de las fórmulas de distribución de estos recursos a los municipios.

Asimismo, la integración de los fondos de participaciones difiere entre las entidades federativas, puesto que en algunas de ellas se distribuye un porcentaje superior al 20% de los fondos de participaciones que recibe el Estado del Gobierno Federal; y en algunos casos de forma adicional se les participa de ingresos estatales.

Derivado de lo anterior, en este documento se destaca en un primer momento la importancia financiera que tienen las participaciones federales para los municipios; enseguida, se mencionan algunos aspectos que destacan en la distribución de las participaciones federales que se distribuyen a los municipios como son las variables y los indicadores que se utilizan en el cálculo de esta distribución; asimismo, se muestra la situación actual de la distribución de las participaciones que integran el 30% del excedente del Fondo de Fomento Municipal y su relación con la recaudación del impuesto predial que recaudan.

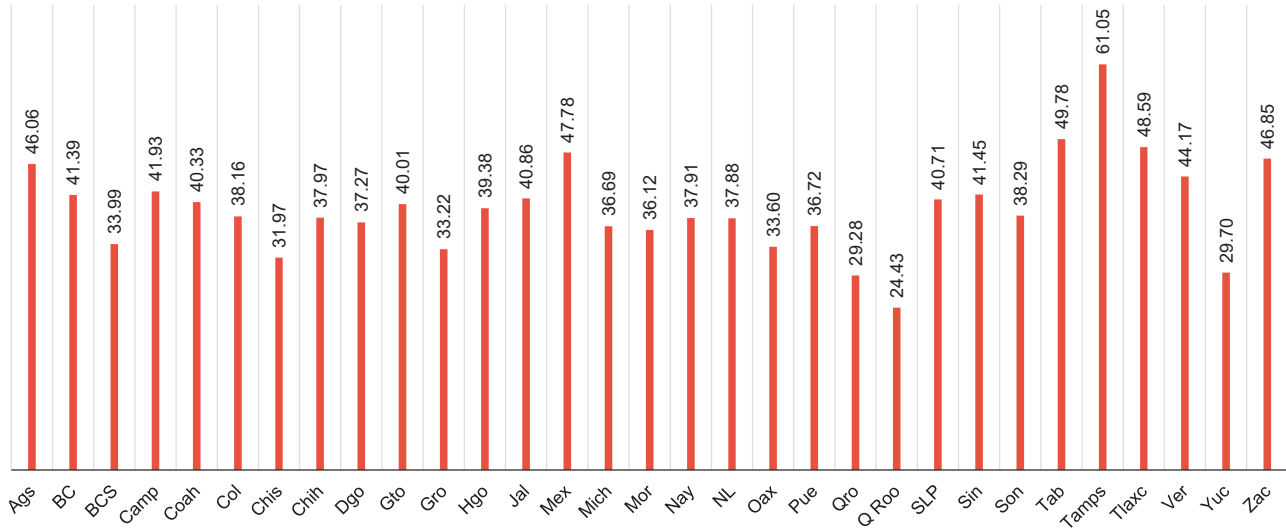


1. Relevancia financiera de las participaciones federales para los municipios

La hacienda pública en general se conforma -en cualquiera de sus esferas gubernamentales-, con los recursos y bienes patrimoniales con los que cuenta, así como con la distribución y aplicación de dichos recursos mediante el gasto público para alcanzar los objetivos que permitan proveer de bienes y servicios a las distintas regiones del país; es así que los ingresos de los municipios se conforman de los ingresos propios, las transferencias federales, así como de la contratación de financiamiento. En el caso particular de las transferencias federales, las participaciones y aportaciones federales constituyeron en el ejercicio 2022 un porcentaje de 69.6%, destacando las participaciones federales con un porcentaje del 40.15%; por entidad federativa difiere la estructura de los ingresos de los municipios, por lo que a continuación se muestra gráficamente el peso que tuvieron las participaciones federales en dichos ingresos en el ejercicio 2022:



Gráfico 1. Porcentaje de las Participaciones en los Ingresos Municipales en el Ejercicio 2022



Fuente: Elaborado por INDETEC con información de Finanzas Públicas Estatales y Municipales publicadas por el INEGI.

El gráfico anterior, muestra que los municipios de algunas entidades federativas tienen una mayor necesidad de las participaciones federales, en contraste con entidades como Quintana Roo que muestran una mayor independencia financiera de estos recursos federales, representando éstos, 24.4% del total de los ingresos de los municipios del Estado, mientras que sus ingresos propios municipales representan 56.5% del total de los ingresos municipales en el Estado en el ejercicio 2022, de los cuales la recaudación de impuestos representó 30%, destacando la recaudación del impuesto predial y del Impuesto sobre el Traslado de Bienes Inmuebles que representaron en suma 46.14% del total de impuestos.

En el mismo sentido los Estados de Querétaro y Yucatán, destacan por una recaudación de ingresos propios que representó en dicho ejercicio fiscal 53.5% y 41.8% del total de sus ingresos municipales, respectivamente. Es por ello, que las participaciones federales tienen un valor predominante en el gasto público de este ámbito de gobierno; en virtud de que son recursos no etiquetados al no tener un destino específico, a diferencia de

las aportaciones federales y otros recursos que la Federación transfiere a los municipios que sí tienen un destino específico.

Por otro lado, las participaciones federales constituyen un instrumento importante para garantizar el pago de obligaciones financieras de los municipios, dado que la Ley de Coordinación Fiscal, permite que las participaciones del Fondo General de Participaciones, del Fondo de Fomento Municipal y las correspondientes al IEPS por la Venta Final de Gasolinas y Diésel puedan ser afectadas en garantía para el pago de dichas obligaciones financieras.

Respecto a las obligaciones financieras de los municipios, y según información de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, al 31 de marzo de 2022, del monto total de endeudamiento se calcula que, en promedio, los municipios tienen garantizado el pago de obligaciones financieras con sus participaciones en un 75.51%, lo cual denota la representatividad que tienen estos recursos para garantizar los montos de obligaciones financieras que tienen los municipios, observándose que el porcentaje garantizado con participaciones más



bajo lo tienen los municipios de los estados de Puebla (4.32%), Chiapas (14.5%), Michoacán (21.75%), Veracruz (34%) y Chihuahua (42%), del resto de las entidades el porcentaje varía entre el 69 y 100%¹, aunque de los que tienen garantizado el 100% con participaciones federales, en algunos casos como son los municipios del Estado de Aguascalientes, el monto garantizado es por 9 millones de pesos.

Derivado de lo anterior, se desprende la importancia que tiene la distribución de las participaciones federales para los municipios, puesto que los mecanismos de distribución de las participaciones definen los montos que se repartirán a cada uno de los municipios de cada entidad federativa, es por ello que esta temática se revisa con mayor profundidad en el siguiente apartado.

2. Aspectos que destacan en la distribución de participaciones federales a los municipios

Los criterios de distribución de las participaciones federales para los municipios en México que utilizan las entidades federativas, y que se establecen en las leyes de coordinación fiscal u homólogas, destacan por tener diseños en las fórmulas de distribución diferentes en las 32 entidades federativas; estando ligadas las variables que se utilizan en dichas fórmulas de distribución a la vocación económica y a las necesidades que tienen los municipios de la entidad, además de considerar en su aplicación, los principios recaudatorios y resarcitorios que establece la Ley de Coordinación Fiscal.

Al respecto, los estudiosos en la materia recomiendan utilizar un número limitado de variables en las fórmulas de distribución de las participaciones federales, ya que un número amplio de variables puede ocasionar poca

claridad y control en el proceso; y también puede ocasionar que se pierda el objetivo que persigue el diseño de la fórmula; además que la regularidad con la que se publica la información de las variables también puede ocasionar un desfase con la realidad que se está experimentando; por ende, se recomienda en principio utilizar las variables que permitirán cubrir las necesidades de gasto que tienen los municipios. Siendo éstos elementos los que constituyen la base del modelo a elegir para la distribución de participaciones, así como los elementos, variables o indicadores a incorporar en el mismo; es así que, en México entre las variables más recurrentes que se aplican se encuentra el número de habitantes y la recaudación de los ingresos propios, principalmente la recaudación del impuesto predial y de los derechos por suministro de agua.

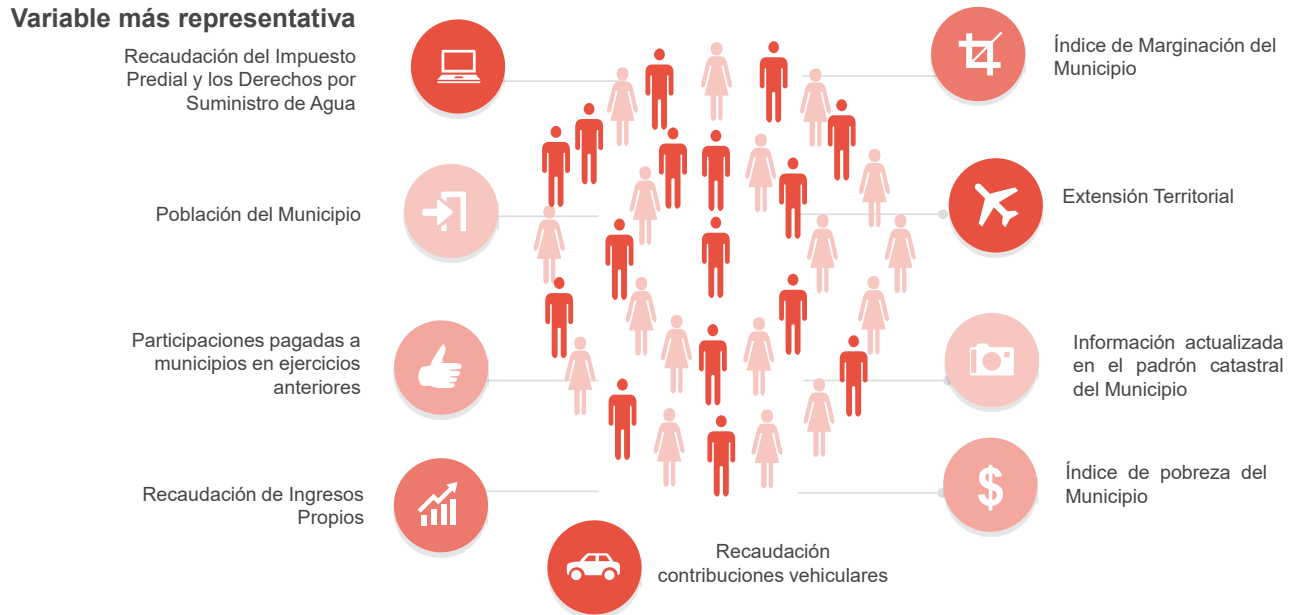
Las fórmulas de distribución de las participaciones para los municipios de 19 entidades federativas parten de la distribución de un monto fijo, considerando un año base, a través del cual se garantiza a los municipios que recibirán por lo menos el monto que recibieron por determinado fondo de participaciones en el año que se toma como base; sin embargo, este mecanismo puede representar que parte de los recursos rebasen el valor real de la base, sobre todo en los casos en los que este año sea muy distante del año de cálculo, lo cual pudiera ocasionar un costo de oportunidad alto para el municipio; aun cuando el beneficio para ellos es que se les garantiza que recibirán por lo menos un monto igual al que recibieron en el año base; asimismo, el hecho de que se les distribuye la parte excedente de los Fondos, aplicando variables y ponderaciones que benefician a los municipios que realizan un mayor esfuerzo recaudatorio, y compensa a otros.

Entre las variables que destacan en las fórmulas de distribución de las participaciones para los municipios se encuentran:

¹ Cálculo propio con información publicada por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en Transparencia Presupuestaria en: <https://www.transparenciapresupuestaria.gob.mx/Entidades-Federativas>



Figura 1. Principales variables de distribución de participaciones para los Municipios



Fuente: Elaborado por INDETEC con información de las leyes de coordinación estatales u homologas vigentes en el año 2023.

Las variables descritas y que destacan en las fórmulas de distribución de las participaciones para los municipios, se incorporan a dichas fórmulas atendiendo objetivos como el aseguramiento del nivel de desarrollo y bienestar alcanzado por los grandes centros de población, atendiendo a su dinámica; asimismo, la búsqueda de un mayor equilibrio en el desarrollo de los diversos municipios de cada entidad; así como incentivar la eficiencia administrativa y recaudatoria por los municipios; también se observa el fortalecimiento a la recaudación del impuesto predial y los derechos por suministro de agua, siendo éstas dos contribuciones, las más importantes dentro del ámbito municipal.

Por otro lado, en relación a los mecanismos de distribución de las participaciones para los municipios se observa que 26 entidades federativas aglutinan diversos fondos de participaciones federales,

los cuales se distribuyen a sus municipios con los mismos procedimientos de distribución. De estas entidades federativas, 13 de ellas nombran un fondo específico² a través del cual se distribuyen un buen número de fondos de participaciones.

También en la normatividad en materia de coordinación fiscal de las entidades federativas, se ha ido incorporando la regulación de los ajustes a las participaciones para la aportación de los municipios de las obligaciones derivadas de la potenciación del Fondo de Estabilización de las Entidades Federativas (FEIEF), es decir, de las compensaciones que tienen que realizar tanto las entidades federativas como los municipios, en virtud de los ajustes por los faltantes del FEIEF con cargo al Fondo General de Participaciones que se aplica a las entidades federativas.

² Fondo Resarcitorio, Fondo Básico de Participaciones Federales a Municipios, Fondo Municipal de Participaciones, Fondo de Participaciones Municipales, Fondo Acumulado de Participaciones, Fondo Común, Fondo Participable, Fondo de Desarrollo Municipal, Fondo Estatal de Participaciones a Municipios, Fondo Estatal Participable y Fondo Único de Participaciones.



3. Las participaciones federales como un incentivo para el fortalecimiento de la colaboración administrativa

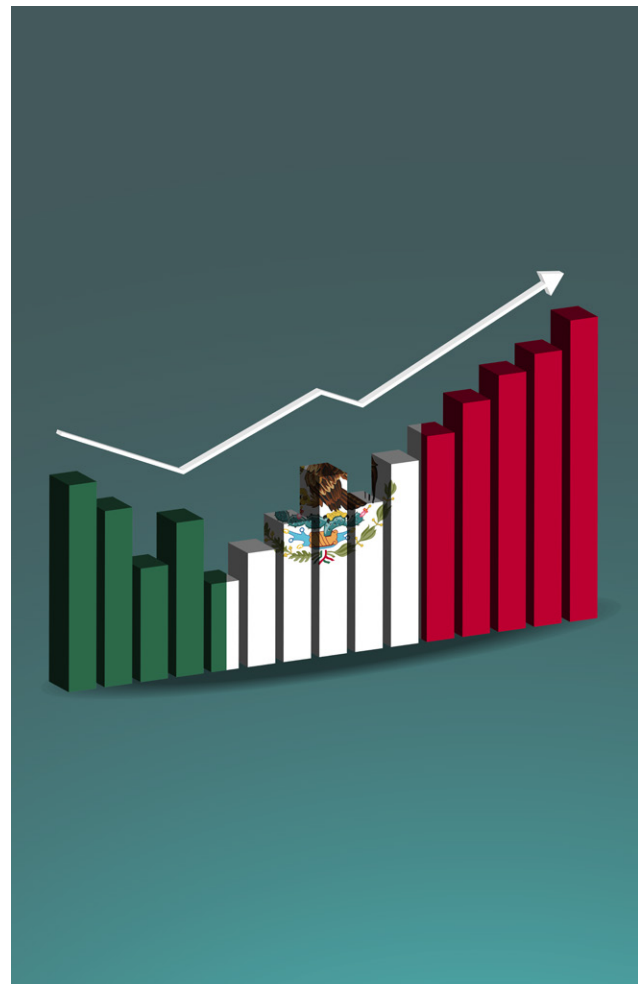
Dada la competencia otorgada por mandato constitucional para los municipios en el artículo 115, fracción IV de celebrar convenios con el Estado para que éste se haga cargo de algunas funciones relacionadas con la administración de las contribuciones que forman parte de su hacienda pública; el artículo 2-A fracción III de la Ley de Coordinación Fiscal establece entre otras cosas que, el 30% del excedente del Fondo de Fomento Municipal se distribuirá a los municipios que celebren convenio de colaboración en materia del impuesto predial con el Estado.

La Colaboración Administrativa que se formaliza a través de este Convenio implica la implementación de reglas prácticas para ejercer de forma conjunta y compartida entre el Estado y los Municipios, las responsabilidades en materia de la administración de esta contribución municipal; sin que ello implique que la celebración de este Convenio rompe con el esquema establecido en el artículo 115 Constitucional, en cuanto a la libertad que tiene el municipio de administrar su hacienda, lo cual se establece de forma clara en los Convenios suscritos entre el Estado y el Municipio, en el que se otorgan facultades inherentes a la administración del impuesto al Gobierno del Estado, que incluye la recaudación de la contribución, el intercambio de información relacionada con el pago del impuesto, la autorización de pagos y el plazo, ya sea diferido o en parcialidades, y la actualización del padrón de contribuyentes y de las tablas de valores, entre otras.

Actualmente son 25 entidades federativas las que tienen suscrito un Convenio de Colaboración en Materia del Impuesto Predial con sus municipios, lo cual resulta relevante si consideramos que la suscripción

de estos convenios estado-municipio se ha ido incrementando año con año desde el inicio de su vigencia, puesto que en el año 2015 participaron 438 municipios que corresponden a 15 entidades federativas, y en el año 2021 ascendió a 638 municipios que forman parte de 21 entidades federativas, y para el año 2023 se encuentran participando 25 de ellas.

En relación a la distribución de las participaciones correspondientes al 30% del excedente del FFM, se han ido incorporando los mecanismos de distribución a la legislación estatal en la medida que se han ido adhiriendo al citado Convenio, sobre lo cual a continuación se describen los indicadores que se utilizan para la distribución de esta parte del excedente:



Ags	Estructura porcentual de la sumatoria de la recaudación del impuesto predial de los dos años inmediatos anteriores al año de cálculo.
Camp	Crecimiento de la recaudación del impuesto predial en los municipios.
Coah	Valor mínimo entre el crecimiento de la recaudación del impuesto predial y el número 2. Estructura porcentual del impuesto predial.
Chis	Estructura porcentual de la recaudación del impuesto predial del ejercicio inmediato anterior al año de cálculo.
Chih	Proporción del crecimiento de la recaudación del impuesto predial ponderado por la población del municipio.
Dgo	En función del coeficiente efectivo del Fondo Acumulado de Participaciones.
Gto	Estructura porcentual de la recaudación del impuesto predial de los municipios que tienen celebrado Convenio.
Gro	Estructura porcentual de la población de los municipios Proporción de la recaudación de ingresos propios de los municipios que tienen celebrado Convenio.
Jal	Valor máximo entre cero y el crecimiento de la recaudación del impuesto predial de los dos años previos al año de cálculo.
Mex	Proporción de lo que resulte de multiplicar el Valor mínimo entre el crecimiento de la recaudación del impuesto predial y el número 2, por el número de habitantes del municipio.
Mich	
Nay	Estructura porcentual de la recaudación del impuesto predial del último ejercicio fiscal disponible.
NL	Proporción de la eficiencia recaudatoria de los municipios coordinados Proporción de las tasas de crecimiento de la recaudación del impuesto predial de los municipios de los dos últimos años anteriores al año de cálculo Estructura porcentual de la recaudación del impuesto predial en el ejercicio fiscal inmediato anterior.
Oax	Proporción de lo que resulte de multiplicar el Valor mínimo entre el crecimiento de la recaudación del impuesto predial y el número 2, ponderado por el número de habitantes del municipio.
Qro	Coeficiente establecido en el artículo 6° de la Ley que fija las Bases, Montos y Plazos conforme a los cuales se distribuirán las participaciones federales correspondientes a los municipios del Estado de Querétaro, para el Ejercicio Fiscal 2023. En partes iguales entre los municipios.
SLP	Proporción de lo que resulte de multiplicar el Valor mínimo entre el crecimiento de la recaudación del impuesto predial y el número 2, por el número de habitantes del municipio.
Sin	Proporción de lo que resulte de multiplicar la tasa de crecimiento de la recaudación del impuesto predial por el número de habitantes del municipio.
Tab	Proporción de la recaudación del impuesto predial de los municipios de los dos últimos años anteriores al de cálculo Incremento ajustado de la recaudación del impuesto predial de los municipios Proporción de la recaudación del rezago del impuesto predial de los municipios de los dos años inmediatos anteriores al año de cálculo.



Tamps	Estructura porcentual de la recaudación del impuesto predial de los municipios que tienen celebrado Convenio.
Ver	Proporción de lo que resulte de multiplicar el coeficiente de participación del municipio del año inmediato anterior, ponderado por la recaudación de impuestos, derechos y contribuciones de mejora municipales del año inmediato anterior.
Yuc	Estructura porcentual del número de habitantes de los municipios Índice de Esfuerzo Recaudatorio del Impuesto Predial y de los Derechos por Suministro de Agua Proporción de la recaudación del impuesto predial y de los derechos por suministro de agua del año inmediato anterior. Componente de marginación En partes iguales entre los municipios
Zac	En proporción a la recaudación del impuesto predial del año inmediato anterior en los municipios.

Fuente: Elaborado por INDETEC con información de las leyes de coordinación estatales u homologas vigentes en el año 2023.



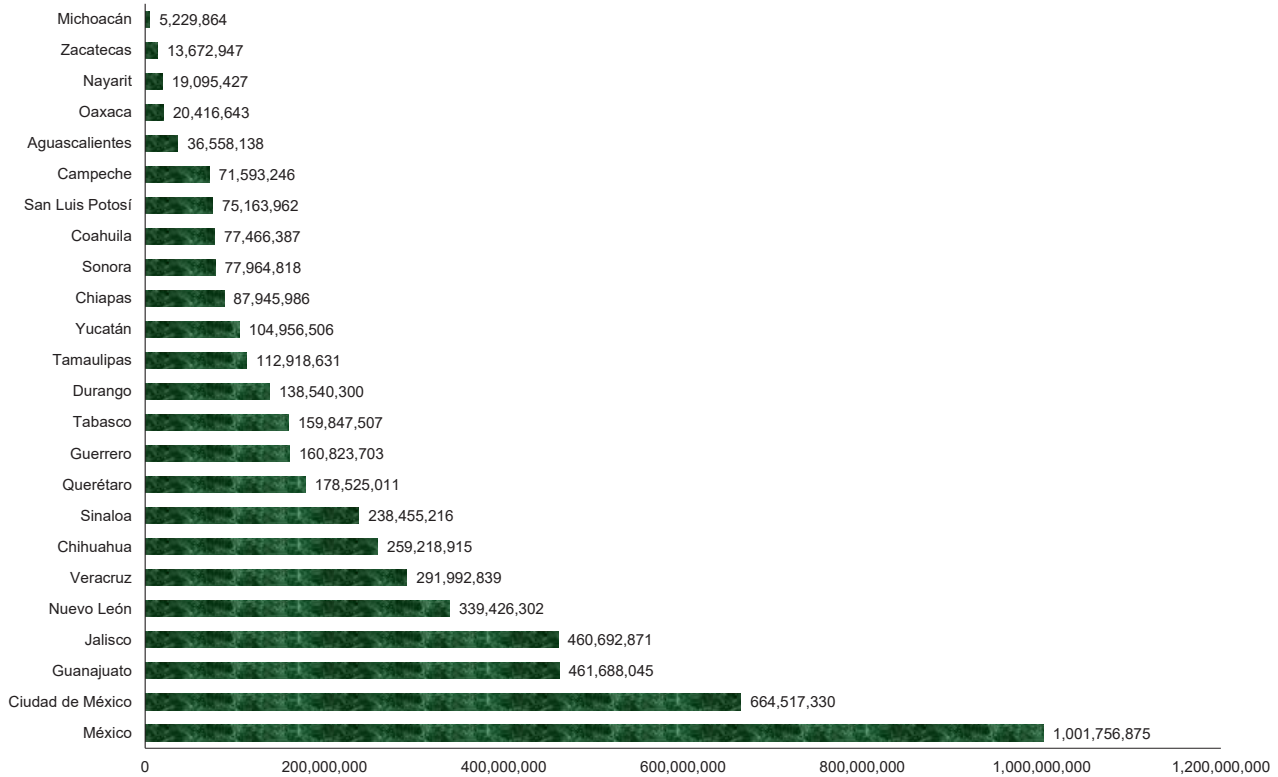
Cabe señalar que actualmente tres entidades federativas distribuyen la totalidad del Fondo de Fomento Municipal aplicando el mismo procedimiento, sin realizar distinción alguna de los municipios que tienen celebrado el Convenio de Colaboración Administrativa en Materia del Impuesto Predial.

De las 25 entidades federativas que actualmente participan del 30% del excedente del Fondo de Fomento Municipal por la Colaboración Administrativa en Materia del Impuesto Predial, cinco de ellas aportan 64% de la recaudación nacional del impuesto predial, exceptuando a la Ciudad de México, quién aporta 42% de la recaudación nacional de esta contribución de los municipios que tienen Convenio.

Cabe mencionar, que la Ciudad de México y el estado de Querétaro en el ejercicio 2022 lideran la recaudación de esta contribución municipal, puesto que la totalidad de los municipios del estado de Querétaro participan actualmente en la Colaboración Administrativa en Materia del Impuesto Predial, al igual que los estados de Campeche, Durango, Guanajuato, Sinaloa y Tabasco; por su parte, la distribución del 30% del excedente del Fondo de Fomento Municipal está directamente relacionada con el crecimiento de la recaudación del impuesto predial de sus municipios que tienen suscrito el Convenio y el número de habitantes de éstos, es por ello que las entidades federativas que recibieron mayores participaciones por este concepto en 2022 fueron las que se muestran en el siguiente gráfico:



Distribución del 30% del Excedente del Fondo de Fomento Municipal en el ejercicio fiscal 2022



Fuente: Elaborado por INDETEC con información publicada por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en el Acuerdo por el cual se da a conocer el informe sobre la recaudación federal participable y las participaciones federales, así como los procedimientos de cálculo, por el mes de mayo de 2023 y por el ajuste definitivo de participaciones del ejercicio de 2022, publicado en el Diario Oficial de la Federación el día miércoles 28 de junio de 2023.

Desde la entrada en vigor de la distribución de este 30% del excedente del Fondo de Fomento Municipal, el número municipios que participan se ha ido incrementando, como se mencionó previamente; y en el caso de los municipios de San Quintín y San Felipe, Baja California, empezaron a recibir participaciones por este concepto, a partir del mes de julio del año 2023.



Conclusiones

Una parte importante de los ingresos de los municipios proviene de las participaciones federales, que se constituyen de porcentajes fijos de los fondos que se les distribuyen a los estados, además de que algunas entidades federativas les distribuyen porcentajes de los ingresos captados por sus contribuciones estatales; es por ello que, los criterios que aplican las entidades federativas para repartir estos recursos a los municipios son de suprema importancia y por ello se resaltan algunos de sus rasgos en este artículo; observándose como un área de oportunidad la diversificación de variables, sobre todo en las entidades que distribuyen de forma individual los fondos de participaciones federales, para incentivar a los municipios a incrementar la recaudación de otras contribuciones municipales, además del Impuesto Predial y los Derechos por Suministro de Agua. Asimismo, la actualización de la fuente de información de algunas variables; y en el mismo sentido los años base que consideran algunas entidades federativas, lo cual sin duda modificaría los montos distribuibles a los municipios por lo que tendría que realizarse previamente un análisis financiero sobre las afectaciones que pudieran resultar para sus municipios.

Aunado a ello, el diseño de las fórmulas de distribución de participaciones en la mayoría de las entidades federativas, incentiva el crecimiento en la recaudación del impuesto predial y los derechos por suministro de agua; dando una ponderación importante en otras entidades federativas al re-

gistro de vehículos que circulan en las jurisdicciones municipales, priorizando el control vehicular, que le pudiera redituarse a la entidad a través de la actualización del padrón de vehículos, y por ende de una mayor recaudación de sus contribuciones ligadas a este concepto; por otra parte, se identifica que la población está presente casi en todas las fórmulas de distribución de las entidades federativas; y en un menor número de ellas se aplican variables ligadas a la distribución de los fondos de aportaciones federales, planteando a través de ello, una compensación a los municipios que tienen un mayor índice de marginación y de pobreza, sobre lo cual es importante que se busquen otros mecanismos que equilibren la disparidad entre las responsabilidades de gasto y la generación de ingresos que tienen una buena parte de los municipios en el país. Además, la colaboración administrativa en materia del impuesto predial se ha ido fortaleciendo; sin embargo, aún existen entidades en las que un buen número de municipios no se han adherido a esta colaboración administrativa.



Fuentes consultadas

SHCP. Transparencia Presupuestaria en <https://www.transparenciapresupuestaria.gob.mx/Entidades-Federativas>

INDETEC. 2023. Criterios de Integración y Distribución de los Fondos de Participaciones Federales y Estatales para los municipios, vigentes en el ejercicio 2023. Por Entidad Federativa.

Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Acuerdo por el cual se da a conocer el informe sobre la recaudación federal participable y las participaciones federales, así como los procedimientos de cálculo, por el mes de mayo de 2023 y por el ajuste definitivo de participaciones del ejercicio de 2022. Diario Oficial de la Federación, 28 de junio de 2023.



**Ana Isabel
López Moguel**

Maestra y Licenciada en Economía y actualmente se desempeña como Consultor Investigador de INDETEC, atendiendo el tema de Participaciones Federales y al Comité de Vigilancia del Sistema de Participaciones en Ingresos Federales.

ilopezm@indetec.gob.mx

