



## HACIA UNA SEGUNDA CONVENCION HACENDARIA

# El sistema de participaciones federales en busca de sentido

Por Hugo Alberto Michel Uribe\*

Una de las características más señaladas del sistema fiscal de México es la centralización de los ingresos tributarios. La concentración de las principales fuentes tributarias (impuestos sobre la renta, al valor agregado, especial sobre producción y servicios, a la producción petrolera y al comercio exterior) prácticamente en exclusiva en el gobierno federal de México es extrema entre los países con esta forma de gobierno, e incluso se compara desfavorablemente con algunos gobiernos con estructuras no federales de gobierno.

Dado que a la par de esta centralización tributaria, el país desea tener un grado importante de descentralización en el gasto público, la única manera de lograr estos dos objetivos a la vez es tener un enorme sistema de transferencias del presupuesto federal a los Estados y la Ciudad de México. Una revisión al presupuesto de egresos de la federación aprobado para 2025, muestra que las transferencias no etiquetadas del ramo 28, participaciones federales, alcanzan el 3.71% del PIB (Producto Interno Bruto) nacional y las transferencias etiquetadas del ramo 33, el 2.70% del PIB nacional. Lo que significa que sólo por estos dos conceptos, el sistema fiscal mexicano transfiere el 6.41% de la producción nacional de bienes y servicios. Una cantidad fuera de proporción, sin duda.

El tamaño de las participaciones federales y su distribución entre las 32 entidades federativas ha sido objeto de una larga polémica, que se remonta incluso antes de la creación del actual sistema nacional de coordinación fiscal, en 1980. La decisión que se adoptó en el origen del sistema, de una forma que puede calificarse como sensata, fue la de emplear un criterio resarcitorio para la integración de los fondos de participaciones y su distribución: que las participaciones que recibe cada entidad federativa estén, en la medida de lo posible, de acuerdo con su capacidad de generar ingresos fiscales. Se buscaba que el más importante de los fondos participables, llamado Fondo General de Participaciones (FGP), se conformara con los recursos que las entidades federativas ya venían recibiendo, incrementados con la recaudación de impuestos locales que suspendieron por la entrada en vigor del Impuesto al Valor Agregado (IVA) en 1980.

Este cálculo generó que el FGP de arranque se conformará con el 13% de la recaudación federal participable y su distribución se realizara conforme a indicadores que buscaban medir la generación de ingresos fiscales en cada entidad federativa.

Naturalmente que la aplicación exclusiva de un criterio meramente resarcitorio no puede producir un resultado satisfactorio para todas las entidades federativas y menos aún en un contexto de desigualdad regional, como el que caracteriza a México. De ahí, que, desde los propios orígenes del sistema de coordinación fiscal vigente, se plantea la aplicación de criterios redistributivos, que buscan corregir la distribución generada por el criterio resarcitorio, para hacer sus efectos menos severos, particularmente en lo que se refiere a las participaciones per cápita.

En retrospectiva, se puede afirmar que los criterios redistributivos eran, sin duda necesarios para una mejor distribución de las participaciones federales, pero muy seguramente la aplicación de estos criterios debió realizarse a otros recursos aportados adicionalmente al FGP. En la práctica, como los recursos eran una bolsa fija, la aplicación de criterios redistributivos se hizo a costa de reducir la aplicación del criterio resarcitorio y el sistema de participaciones falló al propósito para el que fue creado.

Sucesivas reformas han venido ajustando el sistema de participaciones a lo largo del tiempo, pero dos deben destacarse como las fundamentales: el incremento de la integración del FGP hasta alcanzar el 20% de la recaudación federal participable y la adopción de una nueva fórmula de reparto de ese fondo a partir del año 2008.

El primero de estos cambios respondía en buena medida a que las entidades federativas seguían suspendiendo fuentes de ingresos propias, en aras de simplificar el sistema tributario y reducir la doble tributación en México y desde luego, también existió un propósito expreso de fortalecer las finanzas de las entidades federativas y municipios, incrementando el FGP sin condicionamien-

tos. Sin embargo y a pesar de las buenas intenciones, nunca se identificaron las razones precisas para que el FGP llegara a 20% de la recaudación federal participable y no a 21%, 22% o cualquier otro porcentaje mayor.

En cuanto a la nueva fórmula de reparto, a partir de 2008, el propósito explícito fue el de garantizar a las entidades federativas los montos que recibieron en 2007 (que todavía reflejaban en buena medida el criterio resarcitorio) y distribuir los crecimientos anuales del FGP con respecto a 2007 con tres criterios: el crecimiento anual del PIB de cada entidad federativa con respecto al crecimiento nacional (aplicado al 60% del incremento anual del FGP); el crecimiento en la recaudación de ingresos de cada entidad federativa con respecto al crecimiento nacional de esa recaudación (aplicado al 30% del incremen-

to anual del FGP) y la participación de cada entidad federativa en la recaudación nacional de ingresos locales (aplicado al 10% del incremento anual del FGP). La idea es que esta nueva fórmula de algún modo recuperara el "espíritu resarcitorio" que dio origen al sistema de coordinación fiscal y alentara a los gobiernos subnacionales a recaudar más ingresos propios. Sin embargo, como cada una de estas tres variables se aplica ponderándola con el número de habitantes de cada entidad federativa, el resultado es que la distribución cada vez se parece más a una distribución per cápita y menos a una fórmula resarcitoria efectiva. Un artículo muy recomendable en este sentido es el de Carlos Urzúa y Fernando Arechederra "La Ley de Coordinación Fiscal en México: una crítica aritmética", publicado en 2017.

El resultado de todo esto al día de hoy, es que el viejo sistema de reparto básicamente resarcitorio que estuvo vigente hasta 2007, representa menos del 32% de la distribución actual del FGP, y el restante 68% corresponde a la fórmula nueva que pretende ser resarcitoria pero sólo se asemeja a un modelo de distribución per cápita y esas proporciones empeoran año con año.

**Al final del día y transcurridos ya más de quince años de las últimas reformas significativas en los fondos de participaciones, más que respuestas tenemos una serie de preguntas que deberán responderse en una eventual Segunda Convención Nacional Hacendaria**



Al final del día y transcurridos ya más de quince años de las últimas reformas significativas en los fondos de participaciones, más que respuestas tenemos una serie de preguntas que deberán responderse en una eventual Segunda Convención Nacional Hacendaria, algunas de ellas son:

¿Debemos continuar, como país, con un modelo de distribución de ingresos fiscales en el que el Gobierno Federal concentra las fuentes más rentables y las entidades federativas tienen sólo fuentes de menor rendimiento?

¿Debemos favorecer el esfuerzo fiscal propio de las entidades federativas para que recauden más ingresos? Ese esfuerzo fiscal, ¿necesariamente producirá un aumento en el total de ingresos?

¿Con qué criterios y análisis de la evolución de las necesidades de gasto público, podemos fundamentar un incremento del FGP por encima del 20% actual de la recaudación federal participable? ¿De qué tamaño debe ser este nuevo FGP?

¿Cuál será el impacto en las finanzas del Gobierno Federal de un incremento del FGP? ¿Cómo lo pagaría? ¿Qué gastos tendrá que reducir? ¿O es inevitable una reforma fiscal que aumente los ingresos fiscales en el país?

¿Qué fórmulas de reparto pueden implementarse más allá de los supuestos propósitos resarcitorios y de eficiencia recaudatoria que acaban nulificados por la ponderación per cápita actual?

¿Puede mejorarse la posición financiera de entidades como la Ciudad de México o Nuevo León, que han perdido muchos recursos con el actual esquema?

¿Qué incentivos y fórmulas se pueden crear para los estados con menores bases tributarias?

¿Cómo debe relacionarse el sistema de participaciones con las aportaciones federales del ramo 33 y los convenios de descentralización?

Responder estos interrogantes no es sencillo, pero de su respuesta dependerá la evolución de nuestro sistema fiscal nacional y, finalmente, buena parte del bienestar de la población de México y sus perspectivas futuras de desarrollo económico.

**\*Lic. en Economía egresado de la Universidad de Guadalajara, con estudios de posgrado en Economía del Sector Público en la Universidad de Barcelona, Ex Subsecretario de Finanzas del Gobierno del Estado de Jalisco.**



Foto Cuartoscuro



Foto Cuartoscuro