



Casa abierta al tiempo

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA METROPOLITANA
Unidad Iztapalapa

El Sistema Nacional de Coordinación Fiscal en México. Consideraciones analíticas y alcance de su reforma en 2007

T E S I S A

QUE PRESENTA

MARÍA LUISA CRUZ PEREA

MATRICULA: 2143048857

Para acreditar el requisito del trabajo terminal y optar al título de

LICENCIADO EN CIENCIA POLITICA

MTRO. MIGUEL GÓNZALEZ MADRID

ASESOR

DR. ALEJANDRO FAVELA GAVIA

LECTOR

Iztapalapa, Ciudad de México, 6 de diciembre de 2018



Casa abierta al tiempo

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA METROPOLITANA
Unidad Iztapalapa

El Sistema Nacional de Coordinación Fiscal en México. Consideraciones analíticas y alcance de su reforma en 2007

T E S I S A

QUE PRESENTA

MARÍA LUISA CRUZ PEREA
MATRICULA: 2143048857

Para acreditar el requisito del trabajo terminal y optar al título de

LICENCIADO EN CIENCIA POLITICA

MTRO. MIGUEL GÓNZALEZ MADRID

ASESOR

DR. ALEJANDRO FAVELA GAVIA

LECTOR

Iztapalapa, Ciudad de México, 6 de diciembre de 2018



Casa abierta al tiempo
UNIVERSIDAD AUTÓNOMA METROPOLITANA – Unidad *Iztapalapa*
DIVISIÓN DE CIENCIAS SOCIALES Y HUMANIDADES
DEPARTAMENTO DE SOCIOLOGÍA-COORDINACIÓN DE CIENCIA POLÍTICA

D I C T A M E N

Después de examinar este documento final presentado por el (la) (s) alumno (a)
(s) MARÍA LUISA CRUZ PEREA

matrícula(s) 2143048857 con el título de
El Sistema Nacional de Coordinación Fiscal en México.
Consideraciones analíticas y alcance de su reforma en 2007.

se consideró que reúne las condiciones de forma y contenido para ser aprobado como conclusión de la Tesina o Trabajo Terminal, correspondiente a la Licenciatura en Ciencia Política que se imparte en esta Unidad.

Con lo cual se cubre el requisito establecido en la Licenciatura para aprobar el Seminario de Investigación III y acreditar la totalidad de los estudios que indica el Plan de Estudios vigente.

Asesor

MTRO. MIGUEL GONZÁLEZ MADRID

Lector

Dr Alejandro Faveta Gavica

Fecha 04-Dic-2018 Trim: 2018-0

No. Registro de Tesina: CPML/2018-0

UNIDAD *Iztapalapa*

Av. Michoacán y la Purísima, Col. Vicentina, 09340, México, D. F., Tels.: 5804-4600 y 5804-4898. Tel. y Fax: [01-55] 5804-4793

	ÍNDICE	Pág.
	Introducción	
	CAPÍTULO 1. FEDERALISMO FISCAL Y LAS ENTIDADES FEDERATIVAS	
1.1	Federalismo	
1.1.1	Federalismo fiscal	
1.2.	Coordinación fiscal	
1.2.1	Finanzas públicas: Ingresos y gastos	
1.2.2	Transferencias intergubernamentales	
1.3	Las entidades federativas en México	
1.3.1	Distribución de competencias en el ámbito constitucional	
1.3.2	Distribución de competencias tributarias de la federación los Estados	
	CAPÍTULO 2. EVOLUCIÓN DEL SISTEMA NACIONAL DE COORDINACIÓN FISCAL (1980-2007)	
2.1	La Coordinación fiscal México	
2.1.1	La Ley de Coordinación Fiscal de 1978 como fundamento jurídico del nuevo SNCF	
2.1.2	El Sistema Nacional de Coordinación Fiscal	
2.2.	Evolución del Sistema de Transferencias Federales desde 1980	
2.2.1	El sistema de transferencias federales emanado de la LCF 1980	
2.2.2	Modificaciones derivadas del Programa Para el Nuevo Federalismo	
2.3	Composición del Sistema de Transferencias Federales	
2.3.1	Recaudación Federal Participable	
2.3.2	Ramo 33	
2.3.3	Ramo 28	
	CAPÍTULO 3. EL ALCANCE DE LA REFORMA FISCAL HACENDARIA EN EL SISTEMA NACIONAL DE COORDINACIÓN FISCAL	
3.1	La Reforma Fiscal-hacendaria de 2007	
3.1.1	Diagnóstico: Baja recaudación y alta dependencia	
3.1.2	Las nuevas modificaciones a la coordinación fiscal	
3.2	El nuevo esquema de distribución de transferencias federales	
3.2.1	Participaciones federales a los estados	
3.2.2	Aportaciones federales a los estados	
3.3	El alcance de la reforma en la coordinación fiscal en México	
3.3.1	La importancia de la coordinación fiscal	
3.3.2	Los retos y tareas pendientes de la coordinación fiscal en México	
	Conclusiones	
	Anexos	
	Fuentes consultadas	

INTRODUCCIÓN

I. Consideraciones preliminares

En primera instancia, es importante considerar que esta investigación parte de la teoría del federalismo en su ámbito más general. Debido a que México constitucionalmente es una federación, y de ello deriva que los estados que la componen tienen determinadas competencias que les han sido reservadas constitucionalmente, aunque pueden concurrir con la federación en el cumplimiento de facultades que tienen en común, por ejemplo, la recaudación de ingresos públicos. Del mismo modo, los estados pueden cooperar y coordinarse con la federación en el ejercicio del gasto público, a través de un sistema de convenios intergubernamentales. Son esas las competencias que interesan en este trabajo, es decir, las **competencias tributarias**. Por ello, se hace necesario partir de esta idea. También es necesario mencionar que, si bien ya ha sido estudiado el hecho de que existe desigualdad en la cantidad de recursos que recibe cada estado, el objetivo de la reforma fiscal de 2007 fue justamente reducirla y generar incentivos que incrementen la recaudación de ingresos tributarios en el país.

La problemática que nos ocupa se refiere a las dificultades que enfrenta la coordinación fiscal en México a partir de 2007. A pesar de que a inicios de los ochenta nace formalmente el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal como una institución que tendría por objetivo organizar la recaudación y distribución de recursos entre los diferentes niveles de gobierno, *el panorama no ha tenido los resultados proyectados*. Los principales problemas que persisten, y que en cierta medida han aumentado, son **la gran dependencia que tienen los estados y municipios con respecto a las transferencias federales** para cubrir sus gastos, es decir, **la mayor parte de sus ingresos son otorgados por el gobierno federal**; por ende, sus ingresos propios son muy bajos. De esto se deriva un

segundo problema importante, el cual consiste en **la baja recaudación de ingresos tributarios en nuestro país a nivel federal**, pero específicamente en las haciendas públicas locales el esfuerzo de recaudación es muy bajo.

La reforma fiscal hacendaria de 2007 es una de varias que se han venido implementando para corregir estas dificultades y otras que han venido surgiendo. La reforma contempla cuatro objetivos fundamentales que se mencionarán más adelante, pero los que nos ocupan son, finalmente, los cambios propuestos en la reforma que afectan al Sistema Nacional de Coordinación fiscal creado en 1980, y con ello a las fórmulas de distribución del gasto por parte de la federación a los estados, así como a la asignación de ingresos que debe recaudar cada orden de gobierno. Es decir, estos cambios tocan de manera directa en las finanzas públicas de los estados y, como es bien sabido, además de que la Constitución les otorga autonomía en la administración de su hacienda pública, también hay que considerar los estados no cuentan con recursos en igual proporción.

Dentro de este panorama cabe mencionar que el esquema de distribución a lo largo del tiempo ha estado marcado por una tendencia a beneficiar a las entidades federativas con mejor desempeño económico, por lo que la desigualdad en recursos se ha ido incrementando a pesar de los esfuerzos, como fue la introducción de un nuevo ramo en el presupuesto de egresos que concedía recursos a los estados en proporción de su esfuerzo económico y así separarlo del otro ramo que concede recursos con el fin de reducir las brechas de desigualdad. Se tratará a detalle este punto. Esto resulta relevante porque, como se verá en la parte final, **los cambios generados por la reforma de 2007 no han sido correctivos en el sentido de reducir la desigualdad en la generación de recursos.**

En términos concretos, la cuestión general es conocer **cuál fue el alcance de la reforma fiscal hacendaria de 2007 en la coordinación del ingreso y la asignación presupuestal entre gobiernos del ámbito federal y del ámbito local.** Para responder a esta pregunta, es pertinente conocer cuál ha sido la

evolución de la coordinación fiscal en México a partir de la creación del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal (en adelante SNCF); también, saber qué implica para las haciendas públicas de las entidades federativas los cambios en el esquema de distribución de transferencias federales y, finalmente, saber algunos de los resultados de estos cambios a la coordinación fiscal. **Se infiere que el alcance de la reforma fiscal hacendaria de 2007, si bien fue un buen esfuerzo para resolver la problemática referente a la alta dependencia de recursos federales y la baja recaudación de ingresos tributarios en las haciendas públicas locales, el alcance fue mayormente limitado y no se ha avanzado sustancialmente en la resolución de esta problemática.** Por tanto, la coordinación fiscal necesita el esfuerzo en conjunto de los tres niveles de gobierno para que los planteamientos de la reforma puedan llevarse a cabo de una manera más correcta y eficaz.

II. Estructura de la exposición de resultados

Teniendo en consideración todo lo anterior, *la exposición de resultados de la investigación realizada se organizará en tres partes.* La **primera parte** constará de los conceptos que nos ayudarán a entender el tema y las teorías en que se pretende ubicarlo. Se parte de las características más generales para llegar a las cuestiones concretas del tema. El objetivo es dar un panorama teórico que sustente y aporte una explicación plausible del *por qué la coordinación fiscal y la distribución de competencias inciden desigual proporción de finanzas publicas de los estados en un sistema federal.* Se hablará entonces del federalismo fiscal, las entidades federativas y la distribución de competencias tributarias. En la **segunda parte** entraremos a los antecedentes históricos de la coordinación fiscal en México, así como a *los momentos más importantes* que ha tenido dicha coordinación en referencia a reformas y cambios, hasta llegar a la reforma fiscal-hacendaria de 2007. **Por último**, se analizará la reforma de 2007, se tratará de su contenido en general y también en concreto respecto al tema de la coordinación fiscal; esto se refiere a *las modificaciones que se plantean a las fórmulas de*

distribución de transferencias y el modo en que quedaron los criterios de distribución en 2007. En este punto se presentarán algunos datos posteriores a la reforma que pueden ilustrar un poco el panorama que siguió el esquema de distribución con las modificaciones que se hicieron y cómo repercutió en el monto que reciben los estados derivado de transferencias federales. Finalmente se presentan los comentarios finales o conclusiones derivadas de este trabajo.

III. Esquema de investigación

El esquema de investigación que seguí, para lograr los resultados aquí expuestos, fue el siguiente:

2.2. Preguntas de investigación

*Pregunta general: **¿Cuál fue el alcance de la reforma fiscal hacendaria de 2007 en la coordinación entre órdenes de gobierno en México?***

Preguntas específicas:

*1.1.- **¿Cuál ha sido la evolución de la coordinación fiscal** en México a partir de la creación del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal?*

*1.2.- **¿Cuáles son las implicaciones** de los cambios en el esquema de distribución de transferencias federales para las haciendas públicas de las entidades federativas?*

*1.3.- **¿Qué resultados** se produjeron con los cambios a la coordinación fiscal?*

2.3. Objetivos de la investigación

*Objetivo general: **Identificar el alcance de la reforma fiscal hacendaria de 2007 en la coordinación entre órdenes de gobierno en México.***

1.1 *Identificar cómo ha sido la evolución de la coordinación fiscal en México a partir de la creación del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal.*

1.2 *Identificar las implicaciones para las haciendas públicas de las entidades federativas los cambios en el esquema de distribución de transferencias federales.*

1.3 *Identificar algunos de los resultados que tuvieron estos cambios en la coordinación fiscal*

3. Hipótesis.

1.- El alcance de la reforma fiscal hacendaria de 2007 fue limitado, pese a los esfuerzos por corregir los problemas de alta dependencia de transferencias federales y baja recaudación tributaria.

4. Variables de estudio.

Variables dependientes: Coordinación fiscal y finanzas públicas locales.

Variables independientes: Federalismo fiscal en México y reforma de 2007 al SNCF.

IV.- Herramientas de investigación

A) Tipo de investigación encuadrado: correlacional.

Según Sampieri, el tipo de investigación depende de dos factores: el estado del conocimiento en el tema de investigación que nos revele la revisión de la literatura y el enfoque que se le pretenda dar al estudio (2010: 78). Este autor plantea que un estudio correlacional *tiene como propósito medir el grado de relación que exista entre dos o más conceptos o variables en un contexto particular (2010: 81).*

B) Métodos de investigación utilizado: Método general sintético – analítico.

Para Behar Rivero (2008: 45-46) el análisis maneja juicios. La síntesis considera los objetos como un todo. El método que emplea el análisis y la síntesis consiste en separar el objeto de estudio en dos partes y, una vez comprendida su esencia, construir un todo.

El método sintético analítico propone la descomposición del objeto de estudio en partes para estudiar y analizar cada una por separado, comenzando con lo ya conocido de antemano y, al final, volver a construir el todo concatenando las partes ya analizadas. Es así como, en general, el método sintético-analítico concierne a este estudio debido a los distintos aspectos y conceptos del problema que se va a tratar: es necesario primero conocerlos, analizarlos y luego relacionarlos como un todo en conjunto. Para ello, es importante manejar distintos medios para analizarlos dependiendo la naturaleza de cada parte u aspecto del problema a estudiar.

C) Técnicas de investigación utilizadas.

La principal técnica para llevar a cabo la investigación fue la consulta y análisis de materiales, documentos escritos y audiovisuales, para obtener información y datos, sistematizarlos y utilizarlos como sustento de mi hipótesis.

IV.- Fundamentos teóricos y jurídicos.

1. *Análisis del estado del arte.*

- José María Ramos, *Gobiernos locales en México: Hacia una agenda de gestión estratégica de desarrollo*

José María Ramos hace un análisis de los problemas que no permiten promover un mayor desarrollo local y sostiene que son dos los aspectos fundamentales para lograr este fin: la capacidad gubernamental y la gestión intergubernamental en los gobiernos locales en México. Así mismo enlista los problemas generales que obstaculizan la eficiencia de las funciones de la administración municipal en México desde la perspectiva de la administración o gestión pública en el ámbito municipal.

- Juan Felipe Alonzo Solís, *“Políticas para el fortalecimiento de los gobiernos municipales para impulsar el desarrollo local en México”*

Este autor considera que, desde la lógica del sistema centralista y por ende de la planeación vertical de la política regional en México durante el siglo XX, a los municipios no se les consideraba como agentes del desarrollo local lo cual derivó en restricciones y dificultades estructurales para el desarrollo local, que aun predominan. También analiza tres dimensiones del concepto de desarrollo, cada una enfatiza diferentes propiedades a alcanzar del ámbito local, aunque se resalta el papel importante que en cada dimensión jugaría un gobierno municipal como agente promotor del desarrollo local.

- José Antonio Peña Ahumada, “La Distribución de Transferencias Federales para Municipios, ¿Qué Incentivos se Desprenden para el Fortalecimiento de sus Haciendas Públicas?”

Peña Ahumada hace un planteamiento con ideas similares a las de los autores anteriores, pero con la especificación de los problemas de las transferencias federales a municipios en México tomando en cuenta los criterios de distribución usados. De modo particular se argumenta que la forma en que se venían distribuyendo las transferencias federales hasta antes de 2007 (año en que se llevó a cabo una reforma en la materia), generó incentivos perversos que dieron como resultado en los estados y municipios, situación que deterioró en cierto modo sus capacidades financieras.

- SÁrah Martínez Pellégrini; Laura Flamand y Alberto Hernández, “Panorama del desarrollo municipal en México. Antecedentes, diseño y hallazgos del índice de desarrollo municipal básico”.

En un estudio cuantitativo, Pellégrini, Flamand y Hernández hacen un análisis donde se puede apreciar una medición del desarrollo local en algunos municipios de México respecto a cuatro dimensiones que pueden sintetizar las características del desarrollo local mediante el índice de desarrollo municipal a saber: aspectos económicos, aspectos institucionales, aspectos sociales y aspectos ambientales.

2. Marco contextual

El periodo en el que se ubica el estudio es a partir de la reforma fiscal y hacendaria de 2007 en México. Esta reforma forma parte de las reformas estructurales que se planteó la administración de Felipe Calderón a su llegada en 2006, y tal vez su vigencia esté a punto de agotarse si las fórmulas de asignación de recursos a las entidades federativas son modificadas sustancialmente. Ahora, la reforma fiscal como parte del cambio en la estructura estatal es un tema fundamental debido a que modifica tanto el funcionamiento de la administración pública, así como el modelo de desarrollo del país. El primer mandatario en enfatizar una reforma de este tipo fue Ernesto Zedillo, quien envió iniciativas para mejorar las finanzas públicas; sin embargo, no se concretaron cambios sustanciales. El siguiente presidente, Vicente Fox, también presentó iniciativas en este campo, pero no llegaron a aprobarse.

Desde entonces, fue notoria la necesidad de modificar relativamente los criterios de asignación de recursos presupuestales conforme a un nuevo balance de cargas fiscales, de rendimiento económico y de desempeño recaudatorio.

Es importante mencionar que Calderón llegó a la presidencia en un ambiente de polarización y tensión política debido que obtuvo la mayoría de votos con un

margen muy cerrado frente al candidato del PRD Andrés Manuel López Obrador. La particularidad de estas elecciones fue que ninguno de los dos candidatos punteros era del PRI, partido que había sido dominante durante el siglo pasado, ahora el candidato de ese partido, Roberto Madrazo, pasaba a ocupar un tercer lugar en la competencia electoral.

Marco jurídico

<i>Ley de coordinación fiscal</i>		Última reforma publicada DOF 18-07-2016
Constitución política de los estados unidos mexicanos	<i>Arts. 115 y 116</i>	Última reforma publicada DOF 15-09-2017
Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria		

Capítulo 1

FEDERALISMO FISCAL Y LAS ENTIDADES FEDERATIVAS

Este capítulo tiene como finalidad dar un panorama acerca de los conceptos y las teorías que sustentan este trabajo, partiendo de la más general, como es el federalismo, para explicar luego en qué consiste el federalismo fiscal y la coordinación fiscal o hacendaria. Asimismo, se abordará de manera breve el marco constitucional de las entidades federativas en México y sus especificaciones respecto a la distribución de competencias.

1.1. Federalismo

El *federalismo* es un concepto que la Ciencia Política no ha podido definir de manera uniforme, ni de manera generalizada; tampoco existe un consenso en torno a sus elementos. Ello, debido a que, históricamente, la forma de Estado federal se ha adoptado de modos distintos y en distintas circunstancias en cada país. Por eso, cabe decir que no existe un único modelo de federalismo y tampoco resultaría útil desarrollarlo. Sin embargo, para caracterizar al sistema federal existen diversos elementos que coinciden en la mayoría de los casos tanto teóricos como prácticos.

Con el fin de explicar qué es el federalismo como una forma de organización del Estado, se tomará en consideración algunas concepciones de autores y, al final de este apartado, se retomarán los elementos en común que caracterizan al federalismo, para hacer una síntesis de los elementos esenciales que lo definen y,

de este modo, establecer de manera amplia pero concreta una conceptualización del sistema federal.

Para Hans Kelsen, el elemento fundamental del federalismo es un grado medio de descentralización, su orden jurídico se compone de una legislación federal y una local. Esto significa que la competencia legislativa del Estado está dividida entre una autoridad central y varias locales (Kelsen, 1979: 376-377). Esto también quiere decir que los estados-miembros del Estado federal cuentan con autonomía constitucional para crearse y modificar su propia constitución de acuerdo con las materias que le conciernen en esa comunidad. La competencia administrativa y judicial está dividida, debido a que, según argumenta Kelsen, la Suprema Corte Federal tiene competencia también para la decisión de conflictos entre los estados-miembros de la federación y debido a que al frente de la administración local está el gobierno de cada estado (1979: 380). El autor habla un poco de la distribución de competencias en un Estado federal, y expone que a la federación le corresponden de manera exclusiva los asuntos extranjeros y, por tanto, los tratados internacionales, la declaración de guerra, los tratados de paz, y el control de las fuerzas armadas (1979: 381). Esto nos habla de que los estados-miembros no pueden actuar por sí mismos en estos campos y quedan fuera de sus competencias como miembros.

Burgoa (1996: 414), por su parte, habla de *tres tipos de autonomía en el federalismo*: la autonomía democrática de los estados miembros, es decir, el libre nombramiento de los poderes ejecutivo y legislativo, la autonomía constitucional y la autonomía judicial, legislativa y ejecutiva. Y, finalmente, está la participación de los estados miembros en la formación de la voluntad política nacional. Desde un punto de vista amplio, Retchkiman (1975: 36-39) establece cuatro elementos esenciales que caracterizan al sistema federal: una constitución escrita, la división territorial, la no centralización y la existencia de una Suprema Corte de Justicia. Por su parte, Tonatiuh Guillén (2016: 19) enfatiza dos elementos en la organización política y administrativa: la existencia de por lo menos dos niveles u

órdenes de gobierno, cada cual con una distribución determinada de atribuciones y de responsabilidades públicas y una independencia política recíproca en donde cada una de las partes conserva una capacidad propia de reproducción política (independencia) y atribuciones que tienen una delimitación territorial.

Finalmente, desde una visión multidisciplinaria, Dieter Nohlen (2005: 3) expone la concepción del federalismo¹ desde tres ámbitos: la primera por parte del derecho público y constitucional que hace hincapié en la existencia de los tres poderes de Estado tanto en la federación como en los estados miembros, la segunda desde el punto de vista institucional- funcional se fija en la distribución de las funciones estatales entre la federación y los estados miembros de tal manera que cada nivel del estado puede decidir por responsabilidad propia en determinados ámbitos y la concepción social filosófica ve al federalismo comprometido con el principio de subsidiaridad y la idea cooperativista, construido sobre la base de la asociación voluntaria de unidades descentralizada, que son autónomas en gran medida.

Como se ve, las definiciones anteriores comparten rasgos comunes identificables para los sistemas federales que se pueden sintetizar y explicar de la siguiente manera:

- A) **La existencia de una Constitución escrita.** Debe existir un ordenamiento jurídico federal que consagre que se trata de un Estado federal y esclarezca la existencia de los estados-miembros que lo conforman. Asimismo, la existencia de una Constitución de cada estado miembro donde se establezca una división de poderes en sus gobiernos locales. Todo esto es signo de que los estados-miembros gozan de autonomía constitucional que les permite legislar, crear y modificar su propia Constitución con los límites que implica no contravenir la constitución federal.

¹ Previamente, Nohlen distingue los Estados federales del Estado unitario bajo el criterio del grado de autonomía que gozan los estados miembros y por el modo de su independencia, no por el hecho de que se diferencian los niveles estatales verticalmente.

B) **Descentralización.** Este elemento es fundamental debido a que es la gran diferencia del federalismo frente al unitarismo o centralismo². Se parte del hecho de que existe una división territorial en estados-miembros que se convierte en la delimitación de los poderes. Entonces existe una distribución de las competencias y responsabilidades políticas, económicas y administrativas entre los estados y la federación. En este punto, existe entonces una autonomía administrativa donde los estados-miembros cuentan con facultades propias para llevar su propia administración pública, su hacienda, etcétera.

C) **La existencia de un tribunal federal** que juegue el papel de árbitro en las controversias entre los estados y la federación o que simplemente garantice que se cumplan los requerimientos de cada nivel estatal, así como de que se respeten sus ámbitos de competencia. Su importancia es debido a que

[...] si se considera que los gobiernos federales tienen tres ámbitos de poder bien diferenciados y con delimitación política muy clara, lo que determina una serie de relaciones verticales y horizontales, como lo son entre el gobierno de la unión, los estados y los municipios, entre los segundos y estos últimos y los contactos horizontales de los estados entre sí y de los municipios de un estado, o de cada uno de los tres miembros de la federación con respecto a una multitud de actos y funciones (Retchkiman, 1975: 39).

D) Finalmente, coincide en que **los estados-miembros deben participar en la formación de la voluntad política federal** de forma directa o indirecta. Esto no es más que todos los estados-miembros deben estar representados en el parlamento para realizar la función legislativa, es decir, los estados tienen participación directa en la tarea de revisar la constitución general de forma medianamente amplia. Tena Ramírez (2009: 141) opina al

² Se toman los dos conceptos de manera indistinta únicamente con el fin de diferenciar al federalismo de ellos, aunque ambos puedan tener particularidades cada uno.

respecto que “esta participación garantiza la persistencia del *estatus* federal, es decir, asegura por lo que toca a los Estados-miembros su existencia y sus competencias en virtud de que precisa y exclusivamente al revisar la Constitución se puede alterar ese estatus”.

1.1.1. Federalismo fiscal

Partiendo de que *la particularidad del sistema federal consiste en que la asignación de las competencias al gobierno central y a las entidades que lo integran se hace respetando su independencia y buscando su coordinación*, por su parte, en el federalismo fiscal están las relaciones hacendarias (ingresos, gastos y deuda) que se establecen entre los órdenes de gobierno. Alberto Porto (2003: 2) menciona que “la teoría tradicional del federalismo fiscal estudia los problemas de asignación de funciones (gastos) y fuentes de financiamiento entre los distintos niveles de gobierno. También es central en esa teoría el estudio de los mecanismos de coordinación de decisiones fiscales”. Por otro lado, Oates Wallace opina que, en un sistema federal, hay que conocer los instrumentos que es preferible tener centralizados y otros que se pueden usar descentralizadamente en los distintos órdenes de gobierno. Es muy claro al decir que “este es el tema del federalismo fiscal. Como subcampo de las finanzas públicas, el federalismo fiscal aborda la estructura vertical del sector público. Explora, tanto en términos normativos como positivos, los roles de los diferentes niveles de gobierno y las formas en que se relacionan entre sí a través de instrumentos tales como las subvenciones intergubernamentales” (Oates, 1999: 1120).

Entonces, el ámbito del federalismo fiscal es más limitado. Pero es importante recalcar de la definición arriba mencionada que la manera en que se distribuyen las competencias entre los distintos órdenes de gobierno es un elemento clave. Aunque muchas veces esta distribución se limita a funciones administrativas que simplemente son delegadas a los estados y municipios, la distribución de competencias va más allá. En términos generales, se busca una coordinación

entre los órdenes de gobierno con el fin de hacer más eficiente la administración pública. El tema de la asignación de competencias en el ámbito fiscal y hacendaria tiene usualmente el objetivo de fomentar el desarrollo de los municipios y reducir las brechas de desigualdad entre los estados. Por lo tanto, es relevante enfatizar que, desde el punto de vista económico, estos objetivos se pueden cumplir mediante un sistema centralizado o descentralizado. El debate, entonces, gira en torno a si puede ser más eficiente la descentralización o la centralización en la persecución y alcance de estos objetivos.

Para Díaz Flores (2002: 390), el objetivo central del federalismo fiscal es “establecer una combinación óptima entre la centralización y la descentralización en la asignación de competencias entre los diferentes niveles de gobierno...y su potencial reside precisamente en aprovechar las ventajas que cada uno de estos procesos tiene respecto a la eficiencia y la equidad en la provisión de bienes y servicios públicos”. Este objetivo, por lo tanto, implica la necesidad de los gobiernos locales de recursos financieros para poder cumplir sus competencias de manera eficiente y es en este punto donde normalmente se encuentran problemas debido a que los gobiernos nacionales aún tienen la concentración de la mayor parte de los recursos tomando en cuenta que es desde el ámbito federal donde se reparten los recursos a los estados y municipios. Desde el punto de vista de la descentralización y, en términos de Díaz Flores (2002: 292), “el federalismo fiscal se traduce en un proceso legal, administrativo y político orientado a revertir las desventajas de la centralización para mejorar la eficiencia y la equidad, tanto en el ámbito macroeconómico como en el microeconómico e institucional”.

Partiendo de la idea de que **no se puede tener un sistema federal cien por ciento descentralizado**, es necesario tomar en cuenta que entonces también implica factores de centralización. El argumento de hacer más eficiente la administración pública es saber aprovechar las ventajas de cada uno. Por ello se expondrán brevemente las fortalezas de descentralización y luego de la centralización.

La **descentralización** se refiere a que las unidades descentralizadas tienen un auténtico poder independiente para la toma de decisiones, y **se diferencia de la desconcentración por el hecho de ésta implica únicamente una delegación del control administrativo a los niveles más bajos de la jerarquía administrativa.**

Desde el punto de vista económico, una ventaja de la descentralización tiene que ver con el hecho de que los gobiernos locales tienen mayor percepción de las necesidades de sus comunidades al estar más cercanos a ellas. También ofrece una perspectiva de eficiencia económica más elevada, ya que los diferentes niveles de oferta de estos bienes podrían ser tan diversificados como las preferencias y gustos de los grupos de consumidores. La búsqueda de la eficiencia asignativa ante la presencia de preferencias locales diferentes sobre bienes públicos locales se basa en los modelos de Tiebout (1956), Musgrave (1959) y Oates (1972: 1977).

Según Musgrave (1959), la función asignativa debe estar a cargo de los gobiernos locales, pues son éstos quienes deben decidir cómo han de emplear sus recursos y qué bienes y servicios han de producir.

A su vez, Tiebout (1956) explica las ventajas de la descentralización mediante su teorema: el consumidor selecciona su lugar de residencia en función de la estructura ingreso-gasto que mejor se adapte a sus preferencias, suponiendo la total movilidad de los ciudadanos dentro de una jurisdicción, y al prescindir de todos los factores no fiscales que puedan arraigar al hombre a una tierra determinada.

Oates (1977) también desarrolla su argumento mediante el “teorema de la descentralización”, según el cual se pueden aprovechar las ventajas de la descentralización y la centralización al buscar el equilibrio entre la eficiencia económica, por una parte, y el criterio de equidad, por la otra: la eficiencia apunta

en dirección de la opción de la descentralización en el sector público, mientras que la equidad trata de garantizar un adecuado nivel de servicio en todas las jurisdicciones, lo que motiva el control central de las finanzas locales. Oates (1977) señala que:

para un bien público –cuyo consumo está definido para subconjuntos geográficos del total de la población y cuyos costos de provisión de cada nivel de producto del bien de cada jurisdicción son los mismos para el gobierno central o los gobiernos locales será siempre más eficiente (o al menos tan eficiente) que los respectivos gobiernos locales provean los niveles de producto pareto-eficientes³ a sus respectivas jurisdicciones, en relación a la provisión por el gobierno central de cualquier nivel prefijado y uniforme de producto para todas las jurisdicciones. Desde esta óptica las transferencias están orientadas a suplir los costos de la provisión de los servicios públicos por parte de las entidades subnacionales, para alcanzar un mayor bienestar en la sociedad. En cambio, el gobierno central no puede proporcionar un nivel de bienes y servicios públicos pareto-eficiente en cada jurisdicción, con excepción de un caso especial en que el nivel de su oferta sea igual para todas las jurisdicciones. Solamente en este caso, es indistinto que sea descentralizada o centralizada la provisión de estos bienes.

De acuerdo con lo anterior, Oates llega a la conclusión de que la forma de gobierno más adecuada para lograr las funciones básicas de todo sector público (eficiente asignación de recursos, distribución equitativa del ingreso y garantizar una razonable estabilidad de precios), es el sistema federal. La razón fundamental es que pueden combinar las ventajas y las limitaciones del proceso centralización-descentralización de la toma de decisiones en los diferentes niveles de gobierno.

El principal argumento en favor de la descentralización fiscal es el de favorecer la responsabilidad fiscal de los gobiernos subnacionales, es decir, *trata de incrementar la capacidad para recaudar los ingresos que puedan cubrir el gasto público de los gobiernos locales*

³ Una asignación es *óptima de Pareto* si no existe otra asignación en la cual al menos uno de los consumidores mejora sin que empeoren los demás. Sin embargo, no involucra necesariamente criterios de equidad social

Por otra parte, la centralización en términos generales “puede definirse como un sistema orgánico ordenado mediante relación jerárquica. Esto lo caracteriza por disponer de un órgano central único (Méndez, 1973: 31). En el campo de la administración pública están estrechamente relacionados con las tres funciones clásicas que el sector público debe desempeñar en la economía: la estabilización de la economía, la distribución de los recursos y su asignación de manera que garanticen una oferta adecuada de bienes y servicios⁴.

La *estabilización* consiste, fundamentalmente, en el manejo de la política monetaria y la política fiscal. La fortaleza de un manejo centralizado está dada en gran medida por la naturaleza misma de estas dos políticas que rebasan el ámbito local. Para la función de estabilización se requiere de un control centralizado de la oferta monetaria en todo el país que permita mantener niveles de inflación que no distorsionen la actividad económica en su conjunto. Desde este enfoque, la función del gobierno federal es proveer los bienes y servicios públicos nacionales que por su naturaleza se salen de los ámbitos estatales y municipales (relaciones exteriores, defensa y control de la reserva monetaria, entre otros), buscar la equidad redistributiva en el país y mantener la eficiencia del mercado interno (libre movilidad de bienes y servicios, mano de obra y capital).

La función de distribución se refiere al impacto que tienen el ingreso y el gasto del gobierno en la economía, sobre todo los efectos de la política impositiva, el nivel de déficit público y la aplicación del gasto del gobierno a través de sus diversos programas. En este caso, se hace todavía más evidente la fortaleza del gobierno central, ya que la transferencia de subsidios mediante el cobro diferenciado de impuestos a ricos y pobres crearía distorsiones y provocaría desplazamientos de los contribuyentes de aquellas localidades que pagan más impuestos a otras que lo hacen en menor medida. Se presentaría el llamado comportamiento *free-rider* que consiste en que cualquier individuo dejaría para

⁴ Estas funciones clásicas fueron elaboradas y desarrolladas por Musgrave (1959) y luego aplicadas al federalismo fiscal por Oates (1977).

otros la carga del financiamiento de los programas distributivos si descubriera alguna forma que evitara su contribución, aun en el caso de estar convencido de los beneficios de una política redistributiva orientada a disminuir la pobreza de su comunidad. Finalmente, la asignación tiene que ver con la responsabilidad del sector público de asignar adecuadamente los recursos que garanticen una oferta suficiente y accesible de bienes y servicios públicos para el conjunto de la población. Por tanto, la producción de estos bienes tendría que ser de la forma más eficiente posible, lo que está en función de las características propias de cada bien y servicio en cuestión. En el caso de un bien público puro y que, por tanto, se consume conjuntamente y en la misma cantidad por todos los consumidores, se presentan mayores ventajas en un gobierno centralizado que en los gobiernos descentralizados ya que se trata de bienes que benefician a miembros de diferentes comunidades.

1.2. Coordinación fiscal

La administración pública desarrolla una actividad que se encamina a la realización de los servicios públicos y a la satisfacción de las necesidades generales. Entonces, resulta evidente que tenga que utilizar medios personales, materiales y jurídicos para lograr el cumplimiento de sus fines, siendo uno de los sectores más importantes de la actividad administrativa el que está constituido precisamente por la gestión de intereses económicos. Esa actividad ha recibido el nombre de “actividad financiera”, la cual cumple el gobierno para administrar el patrimonio, para determinar y recaudar los impuestos para conservar, distribuir o manejar los ingresos, y se distingue de todas las demás en que no constituye un fin en sí mismo, o sea, en que no atiende directamente a la satisfacción de una necesidad de la colectividad, sino que cumple una función meramente instrumental de amplia importancia.

Dado que el concepto clave de este trabajo es el de **coordinación fiscal** es necesario definirlo. Para ello, utilizaremos las definiciones proporcionadas

Secretaría de Hacienda y Crédito Público, distinguiendo la coordinación fiscal y la hacendaria. La coordinación hacendaria se define como: "el esquema que tiene por objeto el fortalecimiento económico de la federación, los estados y los municipios, así como la eficiente provisión de servicios y el logro de un desarrollo regional justo y equilibrado, mediante la redistribución de competencias entre los tres niveles de gobierno y la descentralización y federalización de funciones para una adecuada distribución de ingresos, facultades de recaudación y responsabilidades de gasto. La asignación de atribuciones y responsabilidades conlleva también el mejoramiento de la colaboración administrativa entre las tres instancias de gobierno", por su parte la coordinación fiscal se refiere al "mecanismo que tiene por objeto coordinar el Sistema Fiscal de la Federación con los de los estados, municipios y Distrito Federal; establecer la participación que corresponda a sus haciendas públicas en los ingresos federales; distribuir entre ellos dichas participaciones; fijar reglas de colaboración administrativa entre las diversas autoridades fiscales; constituir los organismos en materia de coordinación fiscal y dar las bases de su organización y funcionamiento" (SHCP, 2001: 107-108). En general, ambos conceptos, si bien pueden distinguirse, también se presentan como complementarios.

Ya se refirió, brevemente, la dicotomía centralización-descentralización, considerando que ambas no se excluyen mutuamente debido a que, en un sistema federal, son necesarias ambas; y, para que dicho sistema sea más eficiente, se deben aprovechar las ventajas que las dos brindan. En el análisis económico, la provisión de bienes sociales actúa a través de una situación multi-jurisdiccional, con **bienes nacionales provistos centralmente y bienes locales provistos descentralizadamente** (Musgrave, 1992: 568). La provisión de bienes y servicios a través de la distribución del gasto se realiza normalmente por el *principio del beneficio* que Musgrave desarrolla en el sentido espacial diciendo que "[...] los beneficios de los servicios públicos prestados en un determinado punto del espacio son disfrutados en cantidades iguales por todos los que estén presentes en dicho espacio" y añade "el requisito de que la provisión de servicios

públicos debería determinarse y su coste financiarse por los que los disfrutan, se deduce que los servicios públicos, cuyos beneficios se perciben por las personas situadas en una determinada región, deberían determinarse y pagarse por las personas que viven en dicha región” (Musgrave, 1973: 290-291).

Ahora, para fines de equidad entre los miembros de una federación, es usual que, en la teoría de la asignación aplicada al sector público, los servicios y bienes públicos deberían ser provistos, y su costo compartido, en función de las preferencias y necesidades de los habitantes de la región de beneficio pertinente. Esto quiere decir que los bienes que provee el sector público deben dividirse entre cada orden o nivel de gobierno dependiendo del modo en que la población se configure. Por ejemplo, usualmente, los servicios de alumbrado público, agua potable, recolección de basura, etc., son servicios que provee y administra el gobierno municipal (en el caso de México) que es el nivel de gobierno más pequeño. Por otro lado, de bienes como caminos o puentes, se encargarían los gobiernos locales. Finalmente, servicios tales como la defensa nacional o bienes como algunos combustibles y energía, solo pueden ser provistos por el gobierno federal. Musgrave justifica en esta idea la existencia de lo que él llama jurisdicciones múltiples; su argumento es el que sigue:

Cada jurisdicción debería proveer aquellos servicios cuyos beneficios afluyan dentro de sus límites y debería utilizar únicamente aquellas fuentes de financiación que internalicen los costes. La naturaleza limitada especialmente de los beneficios exige, por tanto, una estructura fiscal compuesta de múltiples unidades de servicio, abarcando cada una de ellas una región de diferente extensión dentro de la cual se determine y se financie la oferta de un servicio particular. [...] estamos frente a unidades coordinadas que abarcan regiones de diferentes tamaños (Musgrave, 1992: 559).

Ahora bien, esta existencia de jurisdicciones múltiples para la provisión de bienes y servicios públicos también aplica para el diseño de la estructura impositiva; esto **se refiere al modo en que han de recaudarse los recursos que van a financiar los bienes provistos entre los distintos órdenes de**

gobierno y, básicamente, esta recaudación también se hace usualmente bajo el modelo de imposición sobre el beneficio donde, si los niveles de imposición difieren por nivel de gobierno, también lo hará el nivel de servicios y beneficios.

Musgrave (citado por Álvarez y Aparicio, 2004: 9) esquematizó los criterios que deberían seguirse para una correcta atribución impositiva entre distintos niveles de gobierno, partiendo del principio de que la carga tributaria debe ser internalizada, es decir, la deben soportar los residentes en la jurisdicción del gobierno beneficiario de sus rendimientos. Estos criterios son los siguientes:

- 1) Los niveles medios y, especialmente, bajos de jurisdicción deberían de gravar aquellas bases que tuvieran una baja movilidad interjurisdiccional.
- 2) Los impuestos personales con tipos progresivos deberían ser usados por aquellas jurisdicciones dentro de las cuales una base global pudiera ser implementada más eficazmente.
- 3) La imposición progresiva, dirigida a asegurar objetivos redistributivos, debería ser primariamente central.
- 4) Los impuestos apropiados para propósitos de políticas de estabilización deberían de ser centrales, mientras que los impuestos de los niveles inferiores deberían ser estables cíclicamente.
- 5) Las bases imponibles distribuidas de manera altamente desigual entre subjurisdicciones, deberían de ser usadas centralmente.
- 6) Impuestos aplicados según el principio del beneficio y tasas sobre usuarios son apropiadas a todos los niveles.

1.2.1. Finanzas públicas: Ingresos y gastos

Los **ingresos** pueden definirse como cualquier operación o partida que afecte los resultados de una organización, aumentando las utilidades o disminuyendo las pérdidas, son la expresión monetaria de los valores recibidos, causados o producidos por concepto de ingresos fiscales, venta de bienes y servicios, transferencias y otros, en desarrollo de la actividad del ente económico. En este sentido, los ingresos públicos son aquellos percibidos por órganos gubernamentales; son los recursos que potencialmente recibirá la entidad territorial durante determinado periodo fiscal correspondiente para cumplir con sus planes y objetivos; están destinados a atender las necesidades de las diferentes entidades desde las cuales se materializa la acción de la administración, con el fin de que éstas cumplan con las funciones que les son asignadas desde la constitución, la ley y otras normas específicas.

Los gobiernos subnacionales deben tener claridad de sus posibilidades de obtener ingresos, con el fin de planear y ejecutar acciones que le permitan acceder a los recursos en la cantidad y oportunidad adecuadas para hacer las inversiones requeridas en el cumplimiento de su capacidad para la provisión de bienes y servicios públicos.

Cabe agregar que, para fines de este trabajo, **en el federalismo fiscal el orden de gobierno federal es el principal encargado de la recaudación del ingreso público mediante los impuestos**. Aunque también algunos gobiernos locales tienen ciertas competencias tributarias, el gobierno federal puede asignar funciones cooperativas y coordinadas de recaudación, conforma a la Ley de Coordinación Fiscal. Por este motivo, se habla de que la recaudación de los ingresos se debe realizar de manera centralizada debido a que el gobierno federal es el que coordina la asignación de funciones accesorias entre los estados-miembros, tarea que estos no tienen potestad de realizar.

Como se anotó en párrafos anteriores, las necesidades colectivas se satisfacen tomando en cuenta el principio de beneficio; por lo tanto, el gobierno, para satisfacerlas en su función de provisión, **debe gastar los ingresos públicos que recauda**. En palabras de Rosas, de manera simplista el gasto público puede definirse como “la cantidad de dinero que el Estado utiliza para el cumplimiento de sus funciones” (1962: 45). En otros términos, el gasto público es la erogación realizada por el Estado en la aplicación y ejecución de sus planes y programas (INEGI, 1994: 13). **Es una manera de devolver a la comunidad los recursos que obtiene de ella misma en forma de bienes y servicios públicos**. Un aspecto importante en este sentido es la manera en que se distribuye el gasto público entre los distintos niveles de gobierno. Una manera es a través de las *transferencias intergubernamentales*, de las cuales se hablará a continuación.

1.2.2. Transferencias Intergubernamentales

Las **transferencias federales**⁵ a los gobiernos locales constituyen una fuente muy importante de los ingresos de estos. Puede decirse que las transferencias de un nivel de gobierno a otro son el principal sistema de intercambio de recursos fiscales en un sistema federal (Rosen, 2008: 533). Las transferencias, en general, *sirven para que los gobiernos locales financien parte de su gasto público y así cumplir con sus funciones y actividades*. Sin embargo, podría afirmarse que la existencia de las transferencias federales se justifica por el hecho de que los gobiernos subnacionales usualmente no son capaces de financiar completamente sus gastos a través de sus propios ingresos, es decir, sus capacidades tributarias son limitadas o no son suficientes para recaudar suficientes ingresos; además, a nivel interestatal también existen desequilibrios en la cantidad de ingresos y gastos. Estos son desequilibrios verticales y horizontales, respectivamente. Por ello, se hace necesario que, **con el fin de corregir dichos desequilibrios, el gobierno federal**

⁵ Debido al argumento de que las transferencias intergubernamentales pueden darse de un orden de gobierno a otro, es decir, así como la federación puede transferir recursos a los estados y municipios, estos también pueden transferir recursos a la federación, cabe aclarar que en este trabajo las transferencias solo se referirán a las del primer caso por lo tanto se denominarán transferencias federales.

transfiera recursos a los estados. Comúnmente, las transferencias siguen criterios para distribuirse de manera diferenciada. Con el fin de concretizar, citaremos los criterios mencionadas por Peña Ahumada (2011: 24-25):

1. Criterios resarcitorios: toman en cuenta el nivel de recaudación o el dinamismo y las características de una economía local para distribuir las transferencias. Se trata de “resarcir” lo que cada estado o municipio aporta a la hacienda o a la economía nacional o estatal
2. Criterios distributivos: toman en cuenta criterios demográficos o territoriales para asignar las transferencias federales. Asignan más recursos a los municipios más poblados o a los que tienen un territorio más extenso.
3. Criterios compensatorios: toman en cuenta el nivel de rezago, marginación o pobreza como criterio para asignar las transferencias federales. Asignan más recursos a los estados o municipios con mayores índices de marginación, pobreza, rezago en infraestructura, o cualquier otro elemento que ponga en evidencia su mayor condición de vulnerabilidad.
4. Criterios históricos o inerciales: toman en cuenta los montos distribuidos en años pasados para asignar los recursos en el ejercicio fiscal para el cual se hace el cálculo. Simplemente se asignan en función de los porcentajes con los que se ha distribuido en años anteriores.
5. Criterios de incentivos a avances programáticos: consideran el grado de avance, cumplimiento u obtención de metas establecidas en programas, convenios o estrategias específicas, para asignar los mayores montos de transferencias.

1.3. Las entidades federativas en México

Como se dijo en párrafos anteriores, uno de los elementos fundamentales de los sistemas federales reside en la existencia de una ley suprema escrita que contenga todo el ordenamiento normativo por el que se va a regir dicho sistema federal. Entonces, es en la Constitución donde se va a establecer la forma de organización política de un Estado que, para nuestros fines, es el Estado federal. Esta forma de organización se refiere, en una primera instancia, a la división territorial y sobre todo administrativa de la federación en estados-miembros con

jurisdicción propia. En este sentido, Arteaga Nava (1988: 3) menciona que *en el sistema federal coexisten dos fuentes de autoridad*: “una, la central, a la que tradicionalmente se ha llamado como los poderes federales; y la otra, las locales, que son las que se dan a sí mismos las entidades y a las que la constitución general denomina estados libre y soberanos”. Esta coexistencia de poderes se puede denominar *división vertical del poder público* en un Estado federal. Sin embargo, la existencia de estados miembros va más allá debido a que implican, como dice Burgoa, “personas morales de derecho político que preceden a la creación federativa conservando su entidad jurídica [...]” (Burgoa, 1996: 897).

Desde el punto de vista de Tena Ramírez, se le atribuye al Estado Federal dos elementos esenciales que están directamente relacionados con la existencia de los estados-miembros. La primera es la autonomía local, la cual no es otra cosa que la capacidad o competencia que tienen los estados miembros para crearse y modificar sus propias normas, es decir su constitución; la otra característica fundamental que concibe dicho autor se refiere a la participación de los estados en la formación de voluntad política federal, la cual puede ser directa o indirecta. En el caso de la primera, se puede entender como “la que en forma más o menos amplia tienen los estados-miembros en la tarea de revisar la constitución general” (Tena Ramírez, 1984: 141). Estos elementos son meramente constitucionales, pero sirven como referencia para conocer el marco en el que se están inmersas las entidades federativas y cómo dicho marco les permite tener autodeterminación en su régimen interior.

1.3.1 Distribución de competencias en el ámbito constitucional

Los estados miembros cuentan con funciones y atribuciones específicas que la Constitución establece como propias de ellos, así como establece las competencias exclusivas de la federación. Esta idea se justifica en el hecho de que los estados tienen personalidad jurídica propia. Esto quiere decir que tienen una análoga capacidad para adquirir obligaciones y derechos en sus relaciones

recíprocas y en sus relaciones con el poder federal. Este atributo de la personalidad jurídica es distintivo de los estados como miembros de una federación, ya que les da un estatus de personas morales de derecho político y no quedan como simples divisiones administrativas.

El tema de los criterios para distribuir competencias en un sistema federal es muy complejo; sin embargo, podemos establecer, como argumenta Gámiz Parral (2000: 139), que en el marco internacional hay tres modelos para distribuir competencias:

1) La enumeración de las atribuciones que se asignan a los órganos federales y también la especificación de las facultades de las autoridades locales, según el modelo de la Constitución austriaca de 1920.

2) Incluir en la Constitución el listado de las atribuciones de las autoridades federales y dejar reservada a los órganos estatales la competencia de todo aquello que no se haya señalado para el orden federal, según el modelo de la Constitución de Estados Unidos y la de México en términos generales.

3) Enumerar en la carta fundamental las facultades que integra el ámbito competencial de los órganos estatales y dejar sentado que la competencia residual corresponde a la Federación, según el modelo de la Constitución australiana.

En el caso de México, la división de competencias está referida en el Título Quinto de la Constitución Política federal. Así, en el artículo 124 se precisa la idea anterior: “la competencia de origen pertenece a los estados, quienes delegan una serie de facultades en la Federación, la que tiene atribuciones limitadas, numeradas. *Todo aquello que no está expresamente señalado a la Federación son facultades de los estados.* La Constitución indica qué puede hacer el poder federal y todo lo demás es competencia de las entidades federativas” (Camargo González, 2009: 66). Esto es lo que se suele llamar la doctrina de la **competencia**

residual. Aunque hay que mencionar que en la Constitución federal sí se establecen las prohibiciones absolutas a los estados en el artículo 117⁶ y las relativas⁷ en el 118. Estas últimas son facultades expresas concedidas al Congreso de la Unión y al presidente de la República en los artículos 73 y 89 (Carpizo y Madrazo, 1991: 103-104).

Laura Trigueros afirma que en México esa distribución de competencias se asigna con base en dos criterios principales: la materia, por lo que toca a la delimitación de campos entre la federación y los estados, y el territorio, en lo que se refiere a las entidades federativas en sí (Trigueros, 1990: 248). Sin embargo, un problema en la división de competencias es que, en la Constitución, si bien quedan precisadas las facultades de los poderes federales en los artículos 72, 89, 103 y 104, y otras disposiciones en los artículos 74, 76, 122, 130, 132, etcétera, quedan las facultades estatales inscritas en la doctrina de la competencia residual que se habló arriba y no precisadas explícitamente como las competencias federales.

1.3.2 Distribución de competencias tributarias entre la federación los estados

El tema de **la coordinación entre la federación y los estados** es especialmente importante debido a que un aspecto de esta relación es la coordinación fiscal, a través de la cual se establecen las competencias tributarias de cada orden de gobierno. Pero también subsiste la cuestión de qué tantas competencias de este tipo se le pueden delegar a los estados y en si esto resultaría en una mayor eficiencia en el manejo de las finanzas públicas o, por el contrario, lo podría perjudicar generando mayores desequilibrios. Como ya mencioné, con Camargo

⁶ Las prohibiciones absolutas tienen que ver con celebrar alianzas, tratados o coalición con otro Estado, acuñar moneda, emitir papel moneda, gravar o prohibir el tránsito de personas o mercancías que circulen en por territorio, contraer deuda con gobiernos de otras naciones, etcétera.

⁷ Tanto estas prohibiciones absolutas como las relativas pueden justificarse en el hecho de que, de no ser respetadas contravendrían las competencias de la federación como el conjunto de estados miembros, y por lo tanto con los principios básicos del sistema federal.

González, el artículo 124 constitucional establece, aunque no de una manera clara, la distribución de competencias de los estados mediante la doctrina de la competencia residual; y, si esto mismo se aplica al ámbito de las competencias tributarias, surgen inconvenientes debido a que la jurisprudencia y la teoría mexicana son contrarias a dicho postulado (Carpizo, 1994: 99). No obstante, autores como De la Garza, Carpizo y Flores Zavala están de acuerdo en que **la facultad tributaria de la federación y de las entidades federativas es concurrente o coincidente**, por el hecho de que las legislaturas federales y locales tienen competencia tributaria ilimitada, con excepción de las locales que tienen restricciones en los ámbitos que le son concedidos expresamente a la federación (Carpizo, 1994: 100). Por ejemplo, De la Garza (citado por Carpizo, 1994: 99) expone cuatro ideas a las que responde el poder fiscal de las entidades federativas en México:

- a) Principio general: tiene facultad tributaria limitada.
- b) Limitaciones de carácter negativo: las establecidas en la fracción XXIX del artículo 73 constitucional.
- c) Limitaciones de carácter positivo: que son las prohibiciones contenidas en el artículo 117, fracción III, IV, V, VI y VII.
- d) Subordinación de los estados al poder legislativo federal ordinario: de acuerdo con la fracción I del artículo 118 la que –en su opinión– debe ser derogada

Capítulo 2

EVOLUCIÓN DEL SISTEMA NACIONAL DE COORDINACIÓN FISCAL (1980-2007)

Este capítulo tiene como finalidad proporcionar un panorama de la evolución de la coordinación fiscal en México hasta 2007, para entender cómo había venido funcionando la coordinación fiscal en referencia específicamente a los criterios de distribución de recursos (es decir, de transferencias federales), así como el modo en el que se han dividido las competencias tributarias entre la federación y los estados.

2.1. La coordinación fiscal en México

Si bien en la Constitución de 1927 se plantea la cuestión de la tributación como obligación de los mexicanos de contribuir al gasto público, ésta queda establecida de manera muy general, por lo que en el sistema fiscal intergubernamental en México no había coordinación entre los distintos niveles de gobierno. Esto, aunado al hecho de que las necesidades de gasto no siempre crecen en proporción a las capacidades de ingreso, hizo que esta situación resultara muy compleja. Por ello, *el primer antecedente más significativo en la historia de la coordinación fiscal en nuestro país se remonta a la Primera Convención Nacional Fiscal en 1925*, derivado principalmente de los problemas anteriores. Astudillo Moya explica que en dicha Convención “se destacan los problemas derivados de la falta de coordinación en el uso de las fuentes impositivas tanto entre federación, estados y municipios como entre las entidades federativas, pues cada una de éstas contaba

con su propio sistema de imposición y ello propiciaba la rivalidad y daba lugar a verdaderas guerras económicas” (Astudillo Moya, 2005: 206).

Posteriormente se llevaron a cabo otras dos Convenciones, las cuales no vamos a describir en este escrito por cuestiones de periodización. Cabe recordar que nuestro estudio temático parte de la Ley de Coordinación Fiscal aprobada en 1978 y puesta en vigor en 1980, *la cual tuvo como principal objetivo la creación del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal*, y constituye la base jurídica de este.

2.1.1. La Ley de Coordinación Fiscal de 1978 como fundamento jurídico del nuevo SNCF

Si bien el antecedente directo de esta ley está en la Ley de Coordinación Fiscal de 1953, el funcionamiento de la coordinación fiscal bajo dicha ley no dio los resultados que se esperaban, además se tenía un sistema fiscal-hacendario altamente concentrado en el nivel federal de gobierno, y el principal problema era la tributación múltiple. Es por ello que, con el fin de hacer más eficiente la coordinación fiscal y establecer de modo claro las facultades tributarias de cada orden de gobierno, se promulgó en 1978 la vigente aún Ley de Coordinación Fiscal (LCF). En concreto, la esencia de la ley ha sido la de *coordinar al nuevo sistema fiscal de la Federación con las entidades federativas, así como con los municipios y demarcaciones territoriales* para:

Establecer la participación que corresponda a sus haciendas públicas en los ingresos federales; distribuir entre ellos dichas participaciones; fijar reglas de colaboración administrativa entre las diversas autoridades fiscales; constituir los organismos en materia de coordinación fiscal y dar las bases de su organización y funcionamiento (LCF, 1978: 1).

La LCF se estructuró en cinco capítulos, a saber:

1. De las participaciones de los estados, municipios y el Distrito Federal en ingresos federales
2. Del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal
3. De la colaboración administrativa entre las entidades y la federación
4. De los organismos en materia de coordinación
5. De las aportaciones federales

Con la nueva Ley, no sólo se creó un nuevo esquema de distribución de transferencias federales, sino que mediante dicha ley se configuró formalmente el **Sistema Nacional de Coordinación Fiscal (SNCF)** el cual operaría a través de Convenios de Adhesión por parte de las entidades federativas con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, es decir, nace como un arreglo institucional mediante el cual los estados renunciaron a gravar algunos de sus impuestos no prohibidos en la Constitución, a cambio de recibir recursos de la federación.

Como puede observarse, en la estructura de la LCF otorga un capítulo al SNCF en el cual define el modo en el que habrán de operar los convenios de adhesión en distintos casos y sus respectivas especificaciones.

2.1.2 El Sistema Nacional de Coordinación Fiscal

Una de las dificultades del sistema fiscal mexicano en el siglo XX fue el de la tributación múltiple y concurrente, es decir, al no existir en la legislación especificaciones, o al menos no lo suficientemente claras, sobre los impuestos que le correspondía cobrar a cada orden de gobierno, los contribuyentes pagaban un mismo impuesto pero a cada orden de gobierno lo cual era un obstáculo a la producción y el comercio, también hay que considerar que si bien existía mayor

orden en la coordinación fiscal entre los niveles de gobierno, aun así se daba lugar ciertas disformidades en el sistema tributario. Pérez Guardián ilustra de manera concreta este panorama previo:

En la segunda mitad de los años setenta la recaudación e fue deteriorando gradualmente; los estados se empezaron a incorporar por la forma en que se distribuían los recursos federales asignables al argumentar que la mayor parte de los ingresos se concentraba en unos cuantos estados; se manipulaba la ubicación de los contribuyentes a fin de cobrar los ingresos que debían corresponder a ciertas localidades; existían continuos retrasos en el pago de las participaciones a los estados, entre otras. Ante este panorama la restructuración del sistema de coordinación fiscal era impostergable (Pérez Guardián, 2000: 15).

Es por ello por lo que el año de 1980 marca cambios significativos en esta situación: en primer lugar, la introducción del IVA como impuesto a las ventas, en sustitución del Impuesto sobre ingresos mercantiles (ISIM), y derivado de esto la desaparición de 18 impuestos federales y 458 estatales y la creación del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal. En referencia a la introducción del IVA, Núñez considera que esta decisión por parte del gobierno federal tuvo el propósito de “eliminar el efecto cascada del primero [ISIM] y coadyuvar en el proceso de modernización de la imposición al consumo en México” (Núñez, 1981: 9). Por otro lado, Sobarzo dice: “la responsabilidad impositiva se transfirió por completo al gobierno federal, y los gobiernos estatales recibieron a cambio transferencias condicionadas (participaciones)” (Sobarzo, 2006: 815) Los estados, entonces recibieron por lo menos el mismo monto de ingresos que antes recaudarían por el ISIM, pero en general la introducción del IVA produjo un incremento en general de los ingresos estatales.

Cabe reiterar que la creación del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal emanó de la nueva Ley de Coordinación Fiscal de 1978 para regular de un modo distinto las relaciones fiscales intergubernamentales, en cuyo primer capítulo se delimitó el

objeto de los Fondos a constituir y determinó diversos aspectos relacionados con su implementación; su objetivo quedó expresado en el artículo 1:

Coordinar el sistema fiscal de la federación con los de los Estados, Municipios y Distrito Federal, establecer la participación que corresponda a sus haciendas públicas en los ingresos federales; distribuir entre ellos dichas participaciones; fijar reglas de colaboración administrativa entre las diversas autoridades fiscales; constituir los organismos en materia de coordinación fiscal y dar las bases de su organización y funcionamiento (Ley de Coordinación Fiscal, diciembre de 1978: 4).

La substancia del SNCF es el hecho de que funciona a través de convenios de adhesión fiscal por parte de los estados para con la Federación. Tales convenios implican la limitación de facultades tributarias de los primeros en pro de la segunda, con la contraprestación de que ésta les proporcionara recursos derivados del cobro de impuestos y derechos federales, más en concreto “los convenios obligan a los estados y municipios a derogar o suspender y a no establecer impuestos estatales o municipales sobre: el comercio y la industria, la producción y la industrialización; las utilidades de las empresas; los servicios independientes; el otorgamiento del uso o goce de bienes y la agricultura y ganadería” (Gallegos, 1995:79).

La legislatura de cada estado debe aprobar dicho convenio e incluye todos los ingresos federales, y no se pueden negociar los impuestos específicos. **Con ello se aseguró, por un lado, un mínimo de recursos suficientes a estados y municipios, se eliminó el sistema que asignaba cuotas distintas para cada impuesto, se adoptó uno de porcentajes sobre el total de los ingresos federales participables, y la federación se comprometió a fortalecer el nuevo sistema de participaciones bajo el principio de resarcimiento.** Es importante resaltar que con este nuevo esquema de coordinación fiscal no sólo **se simplificó la administración de los impuestos**, sino que, por primera vez en el desarrollo de la coordinación fiscal en México, **se estableció una distribución de**

participaciones a Estados y Municipios del ingreso total por impuestos federales y no únicamente de unos cuantos, como pasaba antes.

El SNCF cuenta con una red de organismos intergubernamentales para su funcionamiento, de los cuales la Reunión Nacional de Funcionarios Fiscales (RNFF) es el órgano máximo y está integrado por el secretario de la SHCP y los encargados de los órganos hacendarios de cada entidad. La RNFF se encarga principalmente de proponer a los correspondientes poderes ejecutivos, las medidas de actualización y de mejora del SNCF. Luego está la Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales (CPFF) que vigila el cumplimiento de los lineamientos establecidos; está conformado por un representante de la SHCP y representantes de ocho entidades, uno por cada región en que se organiza la administración tributaria nacional. La Junta de Coordinación Fiscal (JCF) se encarga de formular los dictámenes técnicos que le solicite la Hacienda Federal, para resolver los casos en los que se presente alguna inconformidad por alguna persona afectada con el incumplimiento de las disposiciones del SNCF, y está conformada por los mismos miembros de la CPFF. También forma parte del SNCF, el Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas (INDETEC) cuyas funciones básicas son: realizar estudios sobre el SNCF y sobre las legislaciones y administraciones tributarias, tanto de la Federación como de los estados; desempeñarse como Secretaría Técnica de la RNFF y de la CPFF; actuar como consultor técnico de las haciendas públicas; capacitar técnicos y funcionarios fiscales; y desarrollar los programas que aprueben conjuntamente las autoridades federales y estatales (Núñez, 1981: 100).

2.2. Evolución del Sistema de Transferencias Federales hasta 2007

Desde sus inicios, la coordinación fiscal en México ha tenido diversas dificultades. Su evolución muestra diversos esfuerzos por atenuar las dificultades, así como de solucionar los problemas que fueron surgiendo. **Los cambios más significativos han consistido en la modificación de las fórmulas y los criterios de**

distribución de transferencias federales a los estados. Sin embargo, **casi siempre se cae en una distribución *resarcitoria*** donde los estados, que ya de por sí tienen un alto grado de desarrollo y potencial económico, reciben más ingresos por parte del gobierno federal y los estados menos beneficiados de dichos recursos son aquellos con mayor rezago económico. **Para corregir este desbalance se intentado introducir nuevos criterios *compensatorios* que permitan cerrar la brecha de desigualdad económica entre las entidades.** Sin embargo, salta a la luz otro de los mayores problemas que tiene que ver con la escasa recaudación de ingresos propios de las administraciones estatales, esto a su vez ha generado el segundo problema principal: la alta y creciente dependencias de transferencias federales. **La coordinación fiscal en este sentido ha tratado de incentivar la recaudación local asignándole mayores competencias tributarias a los estados, pero sus efectos a veces han sido incluso contraproducentes.**

2.2.1. El sistema de transferencias federales emanado de la Ley de Coordinación Fiscal de 1980

Esta Ley representa un instrumento jurídico para regular las relaciones fiscales intergubernamentales que mantienen los diferentes niveles de gobierno en México y su objetivo en general fue la creación Sistema Nacional de Coordinación Fiscal.

Como ya se mencionó en apartados anteriores, **la LCF de 1978 tiene como objetivo coordinar las relaciones gubernamentales** que, en materia fiscal, mantienen los distintos niveles de gobierno en México y para ello se creó el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal. Sin embargo, en dicha Ley también se estableció la composición del sistema de transferencias federales

En 1980 se definió la Recaudación Total Participable (RFP) como todos los ingresos provenientes de impuestos federales más los que se derivan de derechos de extracción de petróleo y minería. La LCF estableció el Fondo General de

Participaciones (FGP) que constituía el 13% del total de Recaudación Federal por concepto de impuestos; y el Fondo Financiero Complementario de Participaciones, constituido por el 0.37% de esa misma recaudación total. Núñez explica que esos porcentajes se establecieron “tuvo que ver con los cálculos y estimaciones de la SHCP, hechos para que, en la transición al nuevo régimen de distribución de participaciones, todos los estados obtuvieran recursos por encima de los incrementos que habían venido registrando en los últimos años” (Núñez, 1981: 96). Con dichos porcentajes, entonces, se aseguraban de esto se cumpliera y además se facilitaba el procedimiento para calcular el monto del total de recursos federales distribuibles, se aplicaría los porcentajes sobre el total de ingresos federales por impuestos para disponer del monto total a participar.

Respecto al FGP es necesario mencionar que tuvo un criterio de distribución resarcitorio. Para determinar el monto de que le toca a cada estado, se parte únicamente de la recaudación que es perfectamente identificable respecto a su fuente, es decir, la recaudación federal asignable la cual determina una formula distinta de para cada entidad asignando la recaudación obtenida de aquellos gravámenes cuya fuente puede adjudicarse con seguridad a su territorio. Entonces, la cantidad de recursos que corresponde a cada entidad está en estrecha relación con la cantidad de recursos que recauda y, por lo tanto, las entidades con una mayor capacidad recaudatoria recibirían más recursos en detrimento de los estados con mayor rezago económico que recibirían menos recursos; **por este motivo se creó un fondo complementario para nivelar este desequilibrio horizontal**, y se distribuiría en proporción inversa a las cantidades resultantes del reparto del FGP.

El Fondo Financiero Complementario de Participaciones se creó en 1981 con el objetivo de nivelar el desbalance horizontal del FGP. En un inicio se integró por el 3.5% del FGP y por un monto de 3% del mismo FGP, pero aportado por la Federación, y su distribución a las entidades, prevista por la LCF, se basó en los convenios de adhesión que establecieron que el 50% del fondo se repartiera entre

partes iguales y el otro 50% con una fórmula, de tal modo que se otorgarían recursos en función directa de la cantidad de población y en proporción inversa a la erogación por habitante realizada por la federación por concepto de participaciones federales y gasto corriente en educación primaria y secundaria (Núñez, 1981: 98). Sin embargo, su efecto redistributivo era pequeño, porque al final el fondo sólo equivalía a 6.5% del FGP y a 0.845% de la RFP, y se puede destacar el hecho de que fue un primer intento de reducir las brechas de desigualdad en la distribución de recursos a los estados bajo el esquema de coordinación fiscal que sería el medio para instrumentar políticas orientadas a distribuir el ingreso nacional, en contrapartida del rol que la ha llevado a contribuir y a acentuar los desequilibrios regionales que configuran el desarrollo económico y social del país (Núñez, 1981: 97).

El último fondo se creó en 1987 y fue el Fondo de Fomento Municipal constituido por el 96.7% de la recaudación correspondiente al 95% del derecho adicional sobre hidrocarburos y por el impuesto adicional de 2% sobre el impuesto general de las exportaciones de petróleo crudo y gas natural. El 67% del FFM era única y exclusivamente para los municipios coordinados con la Federación en materia de derechos y el 3% restante se distribuía entre todos los municipios en proporción directa a la población de su entidad.

En 1988 se reformó la LCF para eficientizar la recaudación del IVA, así como para incentivar a la recaudación propia de los estados. Para ello, se utilizó un nuevo esquema de distribución donde, por un lado, se asignó de manera directa el 30% de la recaudación del IVA al estado donde se recaudaba y, por el otro, una parte del FGP se conformaba con un porcentaje fijo de 13.09% del total de la RFP, excluyendo el 30% de la recaudación local del IVA. Sin embargo, si bien de manera inmediata este nuevo esquema de distribución potenció los ingresos públicos que percibían los gobiernos locales, también implicó una serie de complicaciones administrativas y políticas que hicieron que se replanteará. Pimentel (2003: 53) enumera los problemas administrativos derivados de este

esquema; argumenta que la descentralización del IVA dificultó ubicar con exactitud el lugar de venta, porque se podía manipular el lugar de acreditamiento y a su vez causaba problemas en las solicitudes de devolución; desincentivó el esfuerzo recaudatorio de las entidades, pues una gran parte de su recaudación se convertía en participaciones que beneficiaban a otros; debido a la concentración de recaudación en pocos estados, especialmente en la capital, era suficiente que estos no se esforzaran en su administración para que el conjunto de estados y la Federación misma se vieran perjudicados en sus ingresos y, finalmente, resultaba complejo para los contribuyentes, pues eran 32 autoridades a las que acudían en materia de consulta, interpretación y aplicación de la ley. Puede argumentarse que, en síntesis, se desincentivó a los gobiernos locales con un importante esfuerzo administrativo y además provocó nuevos desequilibrios en la distribución.

Derivado de estas dificultades administrativas, en 1989 se desligaron las participaciones de recaudación del IVA, y en 1990 se decidió la distribución de las participaciones igual que en el año anterior, excluyendo las del FFM; así que sólo el FGP se distribuiría en función del crecimiento relativo de algunos impuestos asignables, excepto el IVA (Pimentel, 2003: 55). También es importante destacar que 1989 los tres fondos que habían cimentado el SNCF se redujeron a dos, con la supresión del Fondo Complementario, el cual se incorporó al FGP. Respecto al FFM, se distribuyó directamente de acuerdo con la recaudación del impuesto predial y de los derechos de agua con respecto a los niveles medios

Entre 1990 y 1995 se hicieron cambios significativos en el FGP (ya fusionado con el FFC). El fondo se incrementó con una reserva de contingencia, entonces su cuantía aumentó a 18% de la RFP y se incluyó en su fórmula un criterio distributivo, que consideró el tamaño de la población, que junto con el **resarcitorio** que ya existía sumaban un 90.34% (con una ponderación de 45.17% cada uno), y otro **compensatorio** de 9.66% (Peña y Monroy, 2011: 86). Dado que la adición del FFC al FGP introdujo criterios de nivelación de las participaciones *per cápita* y no de los ingresos *per cápita* totales de los estados, con la consecuencia de que las

haciendas estatales con más participaciones *per cápita* se veían crecientemente más beneficiadas, **con este nuevo marco de distribución se intentaba corregir ese desequilibrio**; también se buscaba promover la recaudación estatal de impuestos federales bajo el criterio resarcitorio (distribuido en proporción directa a la recaudación de impuestos “asignables” respecto a la recaudación media de todas las entidades). Luego, a mediados de los noventa, volvió a incrementarse el FGP llegando a 20% de la RFP y el FFM se incrementó a 1%. Además, es importante destacar “la adición al SNCF de un nuevo rubro de transferencias de carácter compensatorio denominado “aportaciones federales”, constituido inicialmente por siete fondos” (Peña y Monroy, 2011). Este hecho, entonces, marcó una nueva pauta en el modo en que habían venido transfiriéndose los recursos a los estados, dado que se hizo una clasificación de transferencias federales más precisa. **Las aportaciones surgieron como transferencias condicionadas** de las que la LCF determinaría sus criterios de gasto en educación, salud, seguridad pública, entre otros rubros de aplicación específica.

Sin embargo, el nuevo esquema de distribución se aplicó gradualmente aumentando el porcentaje del criterio distributivo y reduciendo el del criterio resarcitorio cada año, esto con el fin de evitar un impacto brusco en las haciendas de ciertos estados, hasta que en 1994 la distribución se administró de acuerdo con los porcentajes mencionados anteriormente.

El balance de todas estas modificaciones en el sistema de transferencias federales muestra resultados negativos. Uno de ellos es que, “tanto la fusión del FFC con el FGP como el cambio en los criterios de distribución del FFM, impactaron negativamente en la financiación de los estados con menos bases fiscales, por lo que la creación del tercer criterio de distribución del nuevo FGP respondió a que no era suficiente la nivelación mediante el primer criterio para sustraer las pérdidas de los estados pobres” (Pimentel, 2003: 57). De manera general, **los cambios a los esquemas de distribución seguidos en este periodo no consiguieron revertir los efectos de los desequilibrios** que se

generaron desde 1980. Los criterios niveladores traían efectos contraproducentes. Y la prueba está en que se tenían que volver a replantear los criterios de distribución de todas maneras. También se destaca la desincentivación del esfuerzo de recaudación estatal, y esto todavía se vio más acentuado por el hecho de que fue aumentando el porcentaje de la RFP que se destinaba a las transferencias federales y con esto los montos de participaciones a los estados, lo que a la larga y **hasta la fecha ha dado lugar a una creciente dependencia de transferencias federales por parte de los estados.**

2.2.2. Modificaciones derivadas del Programa para el Nuevo Federalismo

En 1996 se dio a conocer en el Diario Oficial de la Federación el llamado “Programa para el Nuevo Federalismo”. Dicho programa se venía gestando desde 1994, pero el gobierno de Ernesto Zedillo Ponce de León decidió impulsarlo como una de sus principales políticas. Es pertinente mencionar que *la historia institucional de nuestro país muestra un sistema federal con una clara tendencia centralista*, es decir, las responsabilidades, no necesariamente las más importantes, han estado concentradas en el ámbito federal, quedando rezagados los gobiernos estatales y municipales de tal modo que estos no han tenido fuerza suficiente para establecer programas de acción en su propio contexto particular debido a la alta dependencia de las decisiones federales. Se planteó, entonces, *una nueva manera de ejecutar el federalismo con la idea de fortalecer a los gobiernos locales mediante una distribución de atribuciones y responsabilidades desde la federación a los estados con el principio del respeto a sus esferas de competencia y con el objetivo, en general, de hacer más eficiente la administración pública.*

En síntesis, el nuevo federalismo se traducía en descentralización o como explica Cabrero: “Se trata de un reacomodo en las responsabilidades de los diferentes órdenes de gobierno con la idea de generar un descongestionamiento del centro transfiriendo funciones a los ámbitos estatales y municipales” (1997: 331), se buscaba una nueva articulación de las relaciones intergubernamentales basadas

en la coordinación y cooperación. Cabe mencionar que las relaciones intergubernamentales en México no funcionaban como originalmente se conciben en el marco de un sistema federal, ya que, como se mencionó, **existía una concentración de atribuciones por el gobierno federal**. Se trataba, entonces, de hacer funcionar al federalismo como en la práctica debía ser y que el país no sólo fuera *de jure* -o formalmente- una República Federal; era prioritario devolver a las entidades federativas su carácter, sus márgenes de acción, de decisión y autonomía.

En su vertiente fiscal-hacendaria, el programa tenía por objeto desconcentrar competencias tributarias del gobierno federal y transferírselas, especialmente, a los gobiernos estatales, así generar nuevos incentivos que incrementen la capacidad recaudatoria de estos con el fin de fortalecer sus haciendas públicas y sus ingresos mediante fuentes propias con ello aumentar su autonomía política y financiera. De igual manera se planteó la reorientación del gasto público con base en las funciones que se transfirieran a las entidades de tal modo que se distribuyera territorialmente la inversión y el gasto federal para fomentar el desarrollo (Pimentel, 2003: 58).

Sin embargo, **lo más relevante en este contexto fue la incorporación de un nuevo rubro de transferencias federales denominado *aportaciones federales***. Este rubro de transferencias se consideraba como **transferencias condicionadas**, es decir, con dichas aportaciones las entidades federativas tenían que lograr ciertos objetivos en materia de educación, salud, combate a la pobreza, etcétera. Fue así como las aportaciones federales nacen en el marco de descentralización de funciones administrativas y de fomento del desarrollo social como **recursos de los cuales se encargan de fiscalizar de manera directa los gobiernos y congresos locales, aunque bajo las reglas y supervisión del gobierno federal mediante convenios especiales**.

Posteriormente, en 1998 el concepto y la política de **aportaciones federales** se incorporaron en la LCF con la creación del capítulo V, y se añadieron como **ramo 33** al Presupuesto de Egresos de la Federación. Así, se conformaron, en un inicio, con cinco fondos: FAEB para la educación básica y normal, FASSA para los servicios de salud, FAIS para la infraestructura social con dos sub-fondos FORTAMUN para el fortalecimiento de los municipios y de las demarcaciones territoriales del Distrito Federal y el FAM de aportaciones múltiples. En 1999 se añadió el FAETA para la educación tecnológica y de adultos y el FASP para la seguridad pública de los estados y del Distrito Federal.

Es necesario resaltar el cambio político de nuestro país a partir de 2000, lo que configuró la alternancia partidista, además de que se diversificaron aún más las gubernaturas de los estados según las filiaciones partidistas, es decir, se alineó un sistema donde cada vez más estados y municipios tuvieron *alternancia partidista*. En el Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006 se planteó, entre muchas otras cosas, el fortalecimiento del federalismo y el desarrollo regional como motores de cambio, es decir, en ese sentido se siguió la misma línea del sexenio anterior. Sin embargo, el compromiso estribaba en:

La justa redistribución del gasto, la capacidad para generar mayores ingresos, así como el poder de decisión y de ejecución de obras y prestación de servicios públicos, hacia los gobiernos locales. Por ello, resulta indispensable fortalecer y respetar las autonomías estatales y municipales, reconociendo la capacidad de autodeterminación y ejecución de los órdenes de gobierno, habilitándolos para que sean los principales artífices de su desarrollo (PND, 2001: 45).

Para alcanzar los fines que perseguía el PND, se implementó el Programa para un Auténtico Federalismo y una serie de programas sectoriales que impactaron a estados y municipios. Los ejes de dichos programas seguían girando en torno a la descentralización, y el fomento del federalismo y desarrollo municipal.

Lo que puede destacarse de estos programas en materia hacendaria es el Programa de Apoyo a las Entidades Federativas (PAFEF) cuyos recursos en general se destinaron al apoyo a los sistemas de pensiones, saneamiento financiero, y la inversión en infraestructura de las entidades. En 2003 se constituyó el Fideicomiso Fondo de Estabilización de los Ingresos de las Entidades Federativas (FEIEF) y desde entonces se comparten los excedentes petroleros con los estados. En 2006 se creó un Fondo de Compensación del Impuesto sobre Automóviles Nuevos (ISAN), para resarcir a las entidades federativas. También se firmaron los Anexos al Convenio de Colaboración Administrativa en Materia Fiscal Federal (CCAMFF), para fortalecer las potestades tributarias de los gobiernos locales y se avanzó en el Programa de Actualización del Registro Federal de Contribuyentes (PAR) para la modernización y eficiencia de los sistemas de recaudación de los tres órdenes de gobierno.

El panorama desde el Programa para el nuevo federalismo, como puede verse, siguió los mismos objetivos en materia de descentralización para los años siguientes, inclusive con la alternancia partidista del año 2000. El periodo de 1996-2006 creó un marco para impulsar de manera activa el fortalecimiento de los gobiernos locales en materia administrativa, especialmente en el caso de las funciones fiscales y de recaudación de recursos. Si bien no hay una completa descentralización de funciones en este sentido, hay un gran avance en el alcance de la autonomía de los estados, así como un incremento de los recursos que estos perciben y la forma en que se gastan. **Las facultades transferidas a los estados les han sido útiles para generar mayores recursos fiscales y, así, reducir la dependencia de recursos federales, aunque en una baja medida.**

2.3. Composición del Sistema de Transferencias Federales

Como se mencionó en párrafos anteriores, el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal nació como un arreglo institucional para coordinar las relaciones

intergubernamentales en materia fiscal mediante convenios de adhesión. Dicho sistema se encargó de distribuir las potestades tributarias o recaudatorias, esto en referencia al ingreso, pero también coordinó y distribuyó las responsabilidades de gasto entre la federación para financiar y proveer diversos servicios públicos, estados y municipios, esto mediante reglamentos y leyes.

2.3.1. Recaudación Federal Participable

La RFP es un monto que sirve de referencia para calcular algunos fondos de los dos tipos de transferencias federales que contempla la LCF. Actualmente, de la RFP se desprenden los principales fondos de participaciones (ramo 28). La ley la define como “la que obtenga la Federación por todos sus impuestos, así como por los derechos de minería, disminuidos con el total de las devoluciones por dichas contribuciones” (LCF, 1978: 2).

Como puede observarse, la RFP se integra por varios ingresos que el gobierno federal obtiene por concepto de impuestos como el IETU, IVA, ISR, IDE, impuestos por comercio exterior y derechos de minería. La recaudación federal participable no contempla otros impuestos como el ISR por concepto de extracción de hidrocarburos, por concepto de salarios, impuesto sobre automóviles nuevos, cierta parte de la recaudación del IEPS⁸, entre otros; en consecuencia, excluyendo estos conceptos resulta la Recaudación Participable neta.

Sin embargo, hasta 2015, más de tres cuartas partes de la RFP se componía de ingresos petroleros del gobierno federal, así como de los ingresos excedentes que marca la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria.

⁸ Los conceptos que excluye la RFP son: Devoluciones, Compensaciones, Impuesto Sobre Tenencia y Uso de Vehículos, Impuesto Sobre Automóviles Nuevos, 8% Tabacos, Labrados, 20% Bebidas Alcohólicas, 20% Cerveza, Derecho Adicional por Extracción de Petróleo, Incentivos Económicos y 6% Loterías.

Hay que resaltar que la cantidad de la RFP varía en referencia a las fluctuaciones de la economía nacional e internacional y, por ende, los recursos que perciben estados y municipios varían.

2.3.2. Participaciones Federales: Ramo 28

Las participaciones federales son los recursos que obtienen estados y municipios por parte de la federación, en un inicio, como contraprestación por la renuncia algunas de sus facultades tributarias. Su ubicación en el Presupuesto de Egresos de la Federación está en el Ramo 28. Su particularidad consiste en que “se trata de ingresos que se incorporan directamente a la libre hacienda de los estados y de los municipios, y son ellos los que deciden su destino de manera autónoma” (Peña Ahumada, 2007: 39). **Su objetivo es resarcir a los gobiernos locales la parte que aportan a la renta nacional expresada en los ingresos fiscales federales.**

Actualmente, el ramo 28 se compone de ocho fondos que constituyen la RFP, y se distribuyen a los estados de la siguiente manera.

1. Fondo General de Participaciones: constituye un 20% de la RFP neta y se distribuye a las entidades federativas un 60% con base al crecimiento del PIB estatal, 30% al incremento en la recaudación de impuestos locales en los últimos 3 años y un 10% por el nivel de recaudación local, los tres porcentajes ponderados por la población.

2. Fondo de Fomento Municipal: constituye un 1% de la RFP neta y se distribuye mediante un monto nominal recibido durante 2007 y otro como mejora de un año a otro, en la recaudación del predial y los derechos de agua del conjunto de los municipios, ponderado por la población

3. Fondo de Fiscalización: equivale al 1.25 de la RFP neta y se compone de un monto nominal recibido en 2007 por concepto coordinación en derechos y por la

reserva de contingencia, 30% en función del monto de cifras virtuales de la entidad como porcentaje del PIB estatal, 10% en función de la mercancía embargada o asegurada por su introducción ilegal al país, 25% en función del incremento en la recaudación del régimen de pequeños contribuyentes, 25% en función del incremento en la recaudación del régimen de intermedios 5% en función del nivel de recaudación del régimen de pequeños contribuyentes, 5% en función del nivel de recaudación del régimen de intermedios.

4. Participaciones por la venta final de gasolina y diésel del IEPS: constituye un 81.8% de lo que se recaude en la entidad federativa y se distribuye el 100% en función de lo recaudado.

5. Fondo de Compensación: constituye 18.2% de lo que se recaude en la entidad federativa Su distribución es en función a la inversa del PIB per cápita no minero y no petrolero. Sólo se reparte a las primeras diez entidades.

6. Fondo de Extracción de Hidrocarburos: constituye 0.46% del importe obtenido por el derecho ordinario sobre hidrocarburos pagado por PEMEX. Se distribuye 75% en función del valor de la extracción bruta de los hidrocarburos de la entidad conforme a la clasificación de extracción de petróleo y gas definida en el último censo económico realizado por el INEGI, con relación al valor total de las entidades que formen parte de dicha clasificación y 25% en función del valor de la producción de gas natural asociado y no asociado de la entidad, con relación al valor total de las entidades que formen parte de la clasificación del INEGI.

7. Participaciones por concepto de impuestos asignables (IEPS, ISAN y Tenencia): Para el IEPS Constituye un 20% cuando se trata de cervezas, bebidas alcohólicas y refrescantes, 8% cuando se trata de cigarros labrados y se distribuye según la proporción que represente la venta de dichos bienes en la entidad respecto al total nacional. Para el ISAN, el monto se conforma con el 100% de lo recaudado en la entidad y se distribuye 100% de lo recaudado en la entidad. El monto de la

tenencia se conforma con el 100% de lo recaudado en la entidad y se distribuye el 100% de lo recaudado en la entidad.

8. Participaciones especiales a municipios fronterizos o con litorales: se conforma por el 0.136% de la RFP. Para distribuirlo se contempla la tasa de mejora en la recaudación local de predial y de los derechos de agua de un año a otro, ponderado con el coeficiente de distribución del año inmediato anterior.

2.3.3. Aportaciones Federales: Ramo 33

Como ya se anotó anteriormente, la LCF incorporó las aportaciones federales en 1998 en su capítulo V y también se institucionalizaron en el Presupuesto de Egresos como el ramo 33, esto dentro de un amplio proceso de descentralización de competencias administrativas y con ello se sistematizó las transferencias de diversos recursos a los gobiernos estatales bajo modos poco claros.

Las aportaciones, a diferencia de las participaciones, si son transferencias federales condicionadas en su gasto, es decir, se otorgan a las entidades federativas para que puedan financiar el cumplimiento de ciertos objetivos de desarrollo social principalmente la educación.

Están formadas actualmente por 8 fondos, 6 de los cuales corresponden a las entidades federativas y 2 para los municipios:

1. Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal (FAEB);
2. Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud (FASSA);
3. Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social (FAIS), en su vertiente estatal y municipal (FISE y FISM)
4. Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FORTAMUNDF);
5. Fondo de Aportaciones Múltiples (FAM);
6. Fondo de aportaciones para la Educación Tecnológica y de Adultos (FAETA)

7. Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública de los Estados y del Distrito Federal (FASP) y,
8. Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas (FAFEF, antes PAFEF).

En referencia a los seis fondos para las entidades federativas conforman su monto a partir de los registros con que cuentan diversas dependencias federales sobre las necesidades de gasto en cada entidad federativa en materia de educación y salud, y que en su distribución se utilizan criterios eminentemente históricos o inerciales. Por este hecho su conformación y distribución cambian dependiendo la entidad que se trate y varían en el tiempo.

Capítulo 3

EL ALCANCE DE LA REFORMA AL SNCF EN 2007

La finalidad de este capítulo es explicar el *alcance real* que tuvo la reforma fiscal hacendaria de 2007 sobre la coordinación fiscal, en el marco de las anteriores reformas que han modificado, en concreto, al esquema de coordinación fiscal.

3.1. La Reforma Fiscal-hacendaria de 2007

En términos concretos la reforma tuvo como objetivos fundamentales, en primer lugar mejorar la administración tributaria de modo tal que, como menciona Dionisio Pérez, “se establecieran bases para un sistema impositivo que permitiera incrementar la recaudación mediante instrumentos flexibles y neutrales” (Pérez; 2007), en segundo lugar, también se facilitaría que los contribuyentes cumplieran con sus obligaciones fiscales, en tercer lugar, se reduciría la evasión y elusión fiscal, como cuarto objetivo principal, se trataría de mejorar el ejercicio del gasto público y la rendición de cuentas de acuerdo con resultados (CESOP, 2007: 8), y finalmente se buscaba reformular el federalismo fiscal, creando incentivos para incrementar la recaudación fiscal de estados y municipios

3.1.1. Diagnóstico: Baja recaudación y alta dependencia

Después de los múltiples cambios a la coordinación fiscal, se hizo necesario realizar uno más. La reforma fiscal-hacendaria partió del diagnóstico, en general, de la mala operación del sistema tributario. Una de las cuestiones más importantes era la muy baja recaudación fiscal que tiene el país en comparación,

por ejemplo, con los países de la OCDE (véase anexo 1). El problema se agudiza también por el amplio margen que tiene el sistema tributario para la evasión y elusión de impuestos por parte de personas físicas y morales. Además, como cita Peña Ahumada: “Entre los países de la OCDE, México tiene el nivel más bajo de recaudación del impuesto predial, sólo 0.3% con respecto al PIB, cuando el promedio en el organismo es de 1.9%. En este indicador, México está incluso por debajo de países como Brasil (0.52%), Argentina (0.58%) y Chile (0.69%)” (2011:89). Hay que tomar en cuenta el hecho de gran parte de los ingresos del país son derivados de lo que se obtiene por ingresos petroleros en comparación con los ingresos tributarios como puede apreciarse en el anexo 2. Es importante mencionar algunas consideraciones que incorpora la iniciativa de reforma al art. 73 constitucional, entre las cuales se hace referencia a la insuficiencia de ingresos que ha enfrentado el país dada la baja recaudación tributaria lo cual hacía necesaria una reforma de la hacienda pública, avanzando en un nuevo federalismo fiscal con mayor corresponsabilidad de los niveles de gobierno con el objetivo de contar con una política fiscal moderna que, entre otras cosas, “dote de nuevas potestades tributarias a los gobiernos locales a fin de que cuenten con instrumentos fiscales flexibles que les permitan incrementar sus ingresos propios y satisfacer sus necesidades de gasto.”

A decir verdad, el asunto de la baja recaudación tributaria como no es nuevo ha constituido un problema para las finanzas públicas del país desde hace décadas. Históricamente el sistema tributario de México se ha caracterizado por su baja productividad en comparación con otras economías de América Latina. Por ejemplo, Tello Hernández menciona que “en el año 1992 por cada punto porcentual del IVA Chile recaudaba 50% más que Argentina y 60% más que México. En 2001, la productividad del IVA en México fue de alrededor del 0.3, mientras que la de Chile, Brasil, Costa Rica y Perú fue de 0.59, 0.52, 0.45 y 0.44, respectivamente. En 2003, la productividad del IVA era de 0.22 en México y de 0.49 y 0.34 para Chile y Argentina, respectivamente. Esto significa que, si México hubiera tenido la productividad de Chile o Argentina, la carga tributaria del IVA se

hubiera incrementado en 4 o 1.8 puntos porcentuales del PIB, respectivamente, manteniendo constante la tasa de 15%. Actualmente, con una tasa del IVA de 15%, sólo se recauda menos de 4% del PIB” (Tello Hernández, 2010. 43).

Como puede notarse la baja recaudación es un problema antiguo que ha afectado las finanzas públicas, esto en el sentido de la baja generación de ingresos por fuente de recaudación de impuestos por lo que se ha complementado en parte por los ingresos petroleros para cubrir el gasto público. Sin embargo, esto ha traído dificultades en la economía mexicana por el hecho de que se han intentado equilibrar las finanzas públicas mediante la limitación del público, en especial el de inversión por lo que no se ha podido satisfacer de manera adecuada las necesidades de la población, ni generar condiciones para impulsar la economía y el desarrollo del país.

Por su parte, la alta dependencia de transferencias federales por parte de los gobiernos locales constituye, en cierta medida, una consecuencia derivada del punto anterior, es decir, de la baja recaudación tributaria. Ambos problemas van estrechamente relacionados, pero es necesario también mencionar la cuestión de manera puntual.

Debido a que las circunstancias han cambiado desde que se creó el SNCF, es lógico que los planteamientos iniciales de los años ochenta ya no estén adecuados al contexto actual. La cantidad y distribución geográfica de la población, la producción nacional, entre otras cosas, se han modificado desde entonces.

Dentro de esta cuestión cabe resaltar que la forma en que se distribuyen las transferencias federales es muy compleja, además de que los criterios de distribución, aunque se han enfocado en resarcir las desigualdades regionales del país, al final han tenido un carácter compensatorio, lo que ha incrementado la desigualdad económica entre los estados y no ha permitido que los estados con menor desempeño económico logren obtener mayores recursos propios, sino que

se han hecho aún más dependientes de las transferencias federales. Podría decirse que en cierta medida el diseño del modelo de coordinación fiscal, en específico el mismo esquema de distribución de transferencias federales, ha generado un aumento en la dependencia de dichas transferencias, al no impulsar un mayor esfuerzo de recaudación por parte de los gobiernos locales.

Bonet y Rueda mencionan que los fundamentos de la alta dependencia tienen que ver con el hecho de que “las transferencias crean un incentivo perverso para que los gobiernos estatales no se preocupen por lograr una mayor recaudación propia. Por otro lado, las crecientes demandas de provisión de bienes públicos y servicios sociales que contribuyan a la productividad, competitividad y desarrollo de los estados, genera una presión sobre estos para que gestionen los recursos necesarios para atenderlas. Finalmente, la necesidad de propiciar un vínculo más estrecho entre los ciudadanos y los gobernantes, en el cual los primeros se sientan más cercanos a los segundos y tengan un estímulo por supervisar su gestión y los segundos estén obligados a optimizar los recursos y hacer rendición de cuentas” (Bonet y Rueda, 2012: 2). A mí parecer estas ideas deben considerarse a la hora de hacer el diagnóstico sobre el sistema tributario en su conjunto porque toma en cuenta el factor de gasto y provisión de bienes públicos que es el objetivo de la recaudación de ingresos.

El panorama de las entidades federativas en cuestión de ingresos para el 2007, de acuerdo con las iniciativas de la reforma, hay una constitución importante de transferencias federales en el total de sus ingresos debido a que las participaciones federales representan alrededor de 41%, las aportaciones otro 41%, los convenios de descentralización, el reparto de ingresos excedentes y los programas de financiamiento con el gobierno federal representan alrededor de 3.5% , 3% y 1% respectivamente y, los ingresos propios representan únicamente el 10%. Lo que nos deja ver que más del 80% de los ingresos estatales provienen del gobierno federal y por tanto, es su principal fuente de ingresos.

3.1.2. Las nuevas modificaciones a la coordinación fiscal

Debido a la falta de recaudación, en la reforma se hizo necesario hacer hincapié en distintas maneras de mejorar el sistema tributario para incrementarla, una de las bases para lograrlo consistió en rediseñar el federalismo fiscal, es decir, se hicieron cambios en la coordinación fiscal, específicamente en el esquema de transferencias federales a estados y municipios. También debe mencionarse que la alta dependencia financiera que presentan los gobiernos estatales y municipales tiene diversos orígenes, pero en general se coincide en que ésta ha crecido a raíz del aumento en los recursos de las transferencias federales y de las características generales de los anteriores mecanismos de distribución establecidos para las participaciones y aportaciones federales que, como ya se comentó, no incentivaban la recaudación de ingresos locales y contribuían poco a impulsar el desarrollo regional desde lo local. Derivado de estas cuestiones y de acuerdo con las iniciativas se “hace necesaria una reforma a la hacienda pública que permita el incremento de los ingresos vía recaudación, al tiempo que optimice y redimensione los mecanismos del ejercicio del gasto, ya que el esquema actual impide que las entidades federativas con mayor rezago en infraestructura y desarrollo social alcancen o se acerquen al nivel de las más desarrolladas” (iniciativas de la Reforma Fiscal de 2007: 2)

En esta vertiente de federalismo fiscal, la reforma hacendaria contempló dos grandes ejes

1. Expandir las facultades tributarias de los estados y municipios.

Esto para resolver el asunto de la baja recaudación, es importante resaltar que la reforma planteó ampliar las facultades tributarias de estados y municipios con el fin de que generaran sus propios ingresos y se redujera la alta dependencia de transferencias federales, para ello, en primer lugar, se abroga la Ley del Impuesto sobre Tenencia y Uso de Vehículos en 2012, transfiriendo a las entidades

federativas la facultad de mantener dicho gravamen, en segundo lugar se les permite introducir un impuesto a las ventas finales de todos los bienes que actualmente están gravados por IEPS (como bebidas alcohólicas), siempre que dicho gravamen no esté reservado a la Federación, en tercer lugar se aprueba la creación de un Fondo de Compensación equivalente al 0.46 por ciento del Derecho Ordinario sobre Hidrocarburos para los estados productores de petróleo y gas, que se distribuirá de acuerdo con su participación porcentual en la producción nacional. Y en cuarto lugar se introduce un impuesto federal la venta final de gasolinas y diésel que se entrega en su totalidad a las entidades federativas, con el objeto de fortalecer las haciendas públicas de éstas en tanto entre en vigor la reforma constitucional que les permita establecer este tipo de impuestos a nivel estatal. Se establece que cuando menos el 20% de lo recaudado se destine a los municipios

- 2. Simplificar y mejorar los incentivos de las fórmulas de las transferencias federales (participaciones y aportaciones), partiendo de la premisa de que no disminuya el monto de los recursos recibidos en 2007 para ninguna entidad federativa.*

La reforma modificó las fórmulas de asignación de varios fondos de las transferencias, y en el caso de las participaciones, dio origen a nuevos rubros, para ello se reforma el artículo 2º de la Ley de Coordinación Fiscal, en función de la determinación de los tres componentes que conforman la fórmula del Fondo General de Participaciones; asimismo, “establece que se utiliza la recaudación por impuestos y derechos locales para la cuantificación de los dos componentes relacionados con el esfuerzo recaudatorio” (CEFP: 2007). Esto significa que se modificaron las fórmulas de distribución de transferencias federales. Esto se explicará con más detalle en el siguiente apartado.

Aunque de manera puntual se pueden establecer las iniciativas que acerca de las modificaciones propuestas. En primer lugar para las participaciones se deben

redefinir los tres componentes de distribución del Fondo General de Participaciones⁹ por lo que se propone fijar un monto nominal de las participaciones recibidas por entidad en el año 2007 y distribuir los incrementos del fondo correspondiente, derivados de una mayor Recaudación Federal Participable, en función de aumentos en la actividad económica, medida mediante el crecimiento del PIB estatal (60%), de los incrementos en la recaudación local (30%) y del nivel de recaudación local (10%). En segundo lugar, se propone fusionar los recursos para la coordinación de derechos con la reserva de contingencia para crear el fondo de fiscalización que premie pecuniariamente las labores de fiscalización de las entidades. Y en tercer lugar se pretende ajustar la fórmula de distribución del Fondo de Fomento Municipal de manera similar que la primera propuesta.

Para el caso de las aportaciones federales se propone modificar la fórmula del FAFEF, se plantea que todas las entidades perciban los montos nominales que reciban en el 2007 y que los incrementos correspondientes en dicho fondo debido a la mayor recaudación federal participable sean distribuidos de manera inversa al PIB per cápita de la entidad. También plantea modificar el mecanismo de distribución de los incrementos en el FAEB entre las entidades federativas para destinar mayores recursos a aquellas donde las necesidades educativas crezcan más. Finalmente se propone una modificación al FASP, para prever expresamente que dentro de los criterios que el Consejo Nacional de Seguridad Pública determine para la distribución de los recursos del fondo se consideren los recursos destinados a los municipios, para fortalecer sus labores de seguridad pública y dar mayor transparencia al otorgamiento de recursos.

⁹ La distribución del FGP, en ese momento, era 45% en función de la población, 45% del cambio en la recaudación de impuestos asignables, los cuales reflejan el consumo en las entidades federativas (impuestos especiales sobre producción y servicios, sobre tenencia y uso de vehículos y sobre automóviles nuevos) y, 9.66% del inverso del cambio en los primeros dos factores para neutralizar los avances de los mismos. La problemática es que los dos primeros criterios son resarcitorios y el tercero es distributivo por lo que no provee de incentivos claros a los gobiernos locales para aumentar su actividad económica y por lo tanto su recaudación.

3.2. El nuevo esquema de distribución de transferencias federales

3.2.1. Participaciones federales a los estados

El Fondo General de Participaciones mantendría la estructura de distribución del 20% de la Recaudación Federal Participable (RFP). Según el CEFP (2007), **anteriormente la fórmula de reparto estaba condicionada por tres componentes:** 1) El 45.17% con base en la población de la Entidad. 2) El 45.17% con base en el cambio en la recaudación de los impuestos asignables (IEPS, Tenencia y Uso de Vehículos e ISAN). 3) El 9.66% por la inversa per cápita de las dos partes anteriores.

Con la reforma, el FGP modifica su integración en dos partes: 1) La primera garantiza el monto nominal recibido en el 2007. 2) **La segunda se integra por tres componentes:** a) El primero se refiere al *crecimiento del PIB de cada entidad federativa* ponderado por su población: 60 %. b) El segundo determina el *esfuerzo recaudatorio estatal*, en el tiempo, sobre los impuestos y derechos locales ponderados por la población: 30 %. c) El tercer componente establece *el peso relativo de la recaudación local respecto del total nacional ponderado por su población: 10%*. En el anexo 3 se puede apreciar el monto que reciben las entidades federativas de este fondo en 2007 y el que recibirían en 2008 con la reforma.

La fórmula anterior del Fondo de Fomento Municipal (FFM) estaba compuesta por el 1% de la RFP y se distribuía de acuerdo con el crecimiento de la recaudación de agua y predial multiplicado por el coeficiente del año anterior. Con la reforma, el FFM mantiene su estructura en función del 1% de la RFP, y a partir de 2008 queda integrado en dos partes: 1) La primera garantiza el monto nominal recibido en 2007. 2) La segunda se encuentra determinada por el siguiente componente: Establece el factor de crecimiento de la recaudación de predial y agua, respecto del total nacional ponderado por población. El FFM está constituido por el 1% de la

RFP, la cual según la LIF es de 1 billón 394 mil 954.9 millones de pesos a la cual se le adiciona el 1.1% del PIB de 2008 por concepto de Reforma Fiscal y se descuenta 30 mil millones de pesos por concepto del nuevo Régimen Fiscal de PEMEX. Adicionalmente se anexa la tabla comparativa de los montos que se transferirían a los estados en 2008 con la reforma (anexo 4).

El Fondo de Fiscalización (FF) se constituirá con los recursos destinados actualmente al Fondo de Contingencia y al de Coordinación de Derechos; dicho fondo pretende retribuir e incentivar a aquellos estados que realicen esfuerzos de fiscalización de acuerdo con los criterios que fije la SHCP. Con la reforma, el FF se constituirá del 1.25% de la RFP: a) Fondo de Contingencia (0.25% de la RFP). b) Coordinación de Derechos (1% de la RFP). Para ilustrar esto, en el anexo 5 se expone una tabla con la estimación preliminar de los montos para cada entidad en 2008.

3.2.2 Aportaciones federales a los estados

Para el caso de los fondos de aportaciones, el FAEB La iniciativa enviada por el Ejecutivo consideraba la asignación de recursos del FAEB a partir de tres componentes: 30% entre las entidades que tengan una transferencia federal por alumno, por debajo del promedio nacional, 60% sobre la matrícula de cada entidad y 10% entre todas las entidades, de acuerdo con un índice de calidad educativa, determinado por la SEP.

Durante el proceso de Dictamen, se reformó el artículo 27º de la Ley de Coordinación Fiscal incorporando a la fórmula de asignación de recursos un componente adicional, en virtud del esfuerzo que hacen las entidades federativas para fortalecer su sistema educativo, con la aportación de ingresos propios. La fórmula establece: rezago por alumno: 20%., matrícula: 50%, aportaciones estatales a la educación: 20% e índice de calidad educativa: 10%.

La ley vigente establece que el Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas (FAFEF), se determinará anualmente en el Presupuesto de Egresos de la Federación correspondiente con recursos federales por un monto equivalente al 1.40% de la RFP. La distribución de este fondo se determina conforme al reparto de dicho Fondo en el PEF del ejercicio fiscal inmediato anterior.

La Iniciativa y el Dictamen: mantienen el monto del FAFEF en 1.4% de la RFP; además, fue aprobado un cambio en el esquema de distribución de acuerdo con una fórmula basada en la inversa del PIB per cápita que se aplica sólo al incremento anual del FAFEF, garantizando el monto obtenido por cada entidad en 2007.

Para el caso del FORTAMUN, la Ley vigente señala en su Artículo 37 que las aportaciones federales con cargo al Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal, se destinarán exclusivamente a la satisfacción de sus requerimientos, dando prioridad al cumplimiento de sus obligaciones financieras y a la atención de las necesidades directamente vinculadas a la seguridad pública de sus habitantes. Las aportaciones podrán afectarse como garantía del cumplimiento de las obligaciones de pago de derechos y aprovechamientos por concepto de agua, cuando así lo dispongan las leyes locales. En ese caso, la Comisión Nacional del Agua podrá solicitar al gobierno local correspondiente, previa acreditación del incumplimiento, la retención y pago del adeudo con cargo a los recursos del Fondo mencionado (Artículo 51 de la Ley de Coordinación Fiscal).

3.3 El alcance de la reforma en la coordinación fiscal en México

Como ya se describió en párrafos anteriores la consistencia de la reforma de 2007 a la coordinación fiscal, es evidente que fundamentalmente se hicieron modificaciones en el esquema de coordinación, cambiando, no de manera

sustantiva, las fórmulas de distribución de algunos fondos de las participaciones y de las aportaciones federales.

Resulta claro, entonces, que el alcance fue muy limitado para todo lo que abarca la coordinación fiscal, además de que no generó cambios sustanciales, los problemas que pretendía combatir tampoco fueron solucionados ni siquiera en parte. Únicamente se vino a añadir una más a la serie de modificaciones que se habían venido haciendo en años pasados al esquema de coordinación fiscal. Si bien es cierto que tuvo su relevancia por el hecho de que se partió de un diagnóstico correcto y con ello se hizo de conocimiento la problemática, los resultados no fueron los que se proyectaron.

La reforma entro en vigor a partir de enero de 2008 por lo que es pertinente examinar los años posteriores respecto a las dos principales variables de la reforma que tratamos en este trabajo: la dependencia de las transferencias federales por parte de las entidades federativas y la recaudación de ingresos propios de estas mismas.

Los estados son dependientes de las transferencias del gobierno federal. En promedio, el 80.0% de los ingresos estatales provienen de transferencias y solamente un 20.0% se financia con recursos propios, de los cuales el 4.2% corresponde a ingresos tributarios. Bajo la consideración general de que, como se mencionó de manera más completa y precisa en capítulos anteriores, las participaciones federales a los estados se distribuyen mediante criterios resarcitorios y sin condicionamiento de gasto y las aportaciones lo hacen por criterios compensatorios, por lo cual están destinadas a cumplir ciertos objetivos de gasto; podemos comenzar haciendo una pequeña comparativa del año 2009 y 2010 respecto a los montos recibidos por las entidades federativas.

En 2009, las tres entidades que recibieron mayores participaciones fueron el Estado de México (43,994.4 mdp), el Distrito Federal (46,702.6 mdp) y Veracruz

(21,614.6 mdp), del mismo modo, estas tres entidades en 2010 fueron las que mayor incremento tuvieron en el monto de participaciones 9,436.4, 6 5,849.4 y 4,377.1 millones de pesos respectivamente. En el cuadro del anexo 6 puede verse que, independientemente de cuales estados recibieron más recursos en este ramo, el monto de las participaciones aumentó en buena medida de 2009 a 2010, esto se debe también a que aumento la Recaudación Federal Participable por la incorporación de nuevos impuestos. Sin embargo, considerando el origen resarcitorio de este ramo, los estados más beneficiados son aquellos que tienen un buen desempeño económico y resaltan los dos estados que más aportan al PIB nacional.

Por otro lado, en el ramo 33 de aportaciones federales, en el año 2009 el Estado México se le otorgaron 42,448.30 mdp. a Veracruz 30,963.40 mdp y a Puebla 20,493.70 mdp. Fueron los tres estados con mayor cantidad de recursos asignados por aportaciones, respecto a 2010 el monto también aumento a 45,527.1032, 412.10 y 21,781.70 respectivamente. En el cuadro del anexo 7 puede observarse que, en este ramo, a pesar de que el Estado de México sigue siendo el que recibe más, los estados que más reciben no son necesariamente los mejores en desempeño económico.

El total de transferencias federales en 2009 fue de 814,791 mdp mientras que en 2010 la cifra aumentó a 898,725.4 mdp, una cantidad considerable tomando en cuenta que solo transcurrió un año.

Por lo que toca a la baja recaudación propia de las entidades federativas es necesario mencionar que, entre los ingresos tributarios de los estados mexicanos, los impuestos directos representan aproximadamente el 90.0%, mientras los indirectos el restante 10.0%. Los impuestos, los derechos, los aprovechamientos, los productos y las contribuciones de mejoras constituyen los ingresos propios de los estados. Los impuestos que bajo el SNCF quedaron a disposición de los gobiernos estatales son: el impuesto sobre hospedaje, el impuesto sobre la

nómina o a las remuneraciones, el impuesto sobre loterías, rifas y demás juegos de azar permitidos, impuestos que gravan la tenencia, uso y/o enajenación de vehículos, impuestos a ciertas actividades económicas, entre otros. Al ser un país federal, cada estado decide qué gravámenes cobrar en su territorio, “por ello es posible encontrar casos como los de Baja California, México, Quintana Roo y San Luís de Potosí que emplean solo cuatro impuestos, mientras otros como Guerrero, Hidalgo, Morelos, Nayarit y Sonora que hacen uso de ocho” (Bonet y Rueda, 2011: 5). El Impuesto Sobre Nómina (ISN) constituye la fuente de ingresos propios más importante para la mayoría de las entidades.

A pesar de que la reforma amplió las facultades tributarias de las entidades federativas, sigue siendo significativamente preponderante la cantidad de recursos que obtienen por concepto de transferencias y en realidad, el monto de ingresos propios no varió demasiado. La evolución de los ingresos de las entidades federativas muestra que los ingresos propios han sido muy bajos y así se han mantenido y las transferencias federales han aumentado significativamente, en especial las aportaciones (Véase anexo 8).

Para conocer en términos numéricos si al año siguiente de la reforma la cuestión de la baja recaudación continuo o hubo algún cambio se presenta en el anexo 9 una gráfica con el porcentaje de ingresos propios recaudados por cada entidad en el año 2007, en el anexo 10 se muestra otra gráfica con los mismos datos, pero del año 2008. Puede observarse que la variación en ambos años es muy ligera, en parte por ser el primer año de implementación de la reforma, sin embargo, sigue notándose el escaso porcentaje de recaudación tributaria propia de la gran mayoría de las entidades ya que ninguna rebasa el 20%, ni siquiera las más desarrolladas económicamente. Por su parte, se argumenta que las reformas de 2006 a 2009 “no lograron aumentar la recaudación tributaria, ya que los ingresos tributarios pasaron de 8.8 % del PIB en 2007, a 8.4 % en 2012, mientras que los incrementos en el gasto público hicieron que se pasara del equilibrio

presupuestario en 2007 a un déficit de 2.6 % en 2012” (Auditoría Superior de la Federación, 2016: 15).

Por la parte de la alta dependencia de transferencias federales puede verse en el anexo 11. En este caso sí puede observarse un incremento promedio en el porcentaje de ingresos que representan las transferencias federales a los estados de 2007 a 2008. En este sentido la dependencia hacia las transferencias únicamente se enfatizó, dado el hecho de que en la reforma se planteará incrementar los montos de transferencias. Conforme al cambio en los criterios de distribución de transferencias el resultado no fue sino incrementar la cantidad de ingresos que reciben las entidades por parte del gobierno federal. Y como se notó en los dos anexos anteriores hay algunos estados que incluso recaudan por ingresos propios menos del 5% de sus ingresos totales lo cual es preocupante por ejemplo para el estado de Oaxaca debido a que tiene una mayor distribución geográfica y demográfica, comparada con estados más pequeños y que recaudan un porcentaje de ingresos propios similar. Los estados con mayor desempeño económico siguen siendo los más beneficiados con la reforma debido a que en proporción a su nivel de recaudación han recibido mayores recursos. Todo esto nos indica que la reforma no llegó ni siquiera a aproximarse al éxito, al menos en sus primeros años, para resolver la alta dependencia de transferencias federales por parte de los gobiernos locales.

Sin embargo, en la gráfica del anexo 12 puede hacerse una comparativa con el porcentaje de ingresos tributarios en el año 2007 y luego en el año 2008. Puede apreciarse que, si bien el porcentaje de recaudación sigue siendo muy bajo, en algunos estados como Chiapas, Hidalgo y Puebla, la recaudación aumentó en 2008 respecto al año anterior; sin embargo, este avance se compensa con estados como Colima donde su recaudación propia disminuyó en más del 5% en 2008, además de Chihuahua, Baja California, y Quintana Roo, entidades con buen desempeño económico en general pero que de 2007 a 2008 disminuyó el porcentaje de sus ingresos propios.

3.3.1 La importancia de la coordinación fiscal

Para un país organizado bajo el federalismo, resulta de gran importancia que exista un alto grado de organización entre los niveles de gobierno que lo componen. Es necesario, en todos los aspectos, que exista coordinación en las tareas que les compete a cada nivel, así como, en su conjunto para que los planes y programas que se planteen puedan llevarse a cabo de la manera más eficiente posible, así como para que se respondan y resuelvan las demandas de la sociedad. Es por ello por lo que se hace necesario el trabajo en conjunto coordinado y organizado. En el tema particular que le compete a este escrito que es la coordinación en el ámbito fiscal-hacendario se hacen evidentes las particularidades nuestro país.

En primer lugar, México es un país territorialmente vasto y que a su vez cuenta con una gran cantidad de población, en segundo lugar, es un país ampliamente diverso y rico en recursos naturales por lo que tiene una alto potencial económico y en tercer lugar, y derivado de los dos puntos anteriores, está constituido por regiones visiblemente diferenciados principalmente en el aspecto económico. De esto se deriva la existencia de una brecha de desigualdad en nuestro país, desigualdad en muchos sentidos, pero en el que nos ocupa, es una desigualdad en el percibimiento de recursos fiscales o tributarios lo cual tiene que ver con el potencial y desempeño económico de cada región y de cada estado.

De ello, surge la necesidad de que exista una coordinación entre la federación y los estados para reducir esa brecha de desigualdad entre los estados, Sabemos que históricamente las regiones económicas más fuertes y más débiles en México están establecidas y muy difícilmente se lograría mediante la distribución de transferencias modificar esto, sin embargo lo que la coordinación fiscal busca es “ayudar” por decirlo de alguna manera a los estados que por sus condiciones particulares no pueden tener un mayor desempeño económico que les permita obtener más ingresos por su propia cuenta.

3.3.2 Los retos y tareas pendientes en la coordinación fiscal

Uno de los grandes retos que enfrenta cualquier sistema de coordinación fiscal en su tarea de asignar recursos a los gobiernos subnacionales es hacerlo de manera equitativa, es decir, asignar recursos de acuerdo con las necesidades y condiciones de cada división administrativa partiendo de conocimientos y estudios previos que permitan establecer criterios de qué es lo que puede hacerse para distribuir los recursos de tal modo que se reduzcan las brechas de desigualdad. Sin embargo, lo más importante es que participen todos los niveles de gobierno debido a que, para distribuir recursos, primero hay que recaudarlos y en ese sentido cada nivel tiene facultades tributarias específicas que deben realizarse de la forma más eficiente posible para poder obtener suficientes recursos.

Uno de los principales retos del sistema tributario en México es la evasión y elusión fiscal, lo que no permite captar gran cantidad de recursos y es un obstáculo que afecta las finanzas públicas de cualquier gobierno. También cabe resaltar que casi siempre los ingresos no son suficientes para cubrir las necesidades de gasto de los gobiernos locales y esto debido a que, en primer lugar, no se logra recaudar lo que se tiene planeado y, en segundo lugar, porque el gasto no se eroga de manera eficiente, ya que muchas veces se destina mayormente a gasto corriente.

Otra importante cuestión en la coordinación es la falta de criterios concretos que permitan establecer cómo pueden distribuirse los recursos desde las entidades hacia los municipios, ya que es en este nivel donde más son visibles las necesidades y condiciones que tiene la población y las posibilidades de establecer objetivos de gasto que puedan efficientizar su uso.

Evidentemente, la coordinación fiscal no es un asunto sencillo, tanto en la teoría como en la práctica. Ha habido importantes avances en la materia y en la medida en que aumentado y se ha hecho más compleja la sociedad mexicana y por lo

tanto la forma en que se satisfacen sus necesidades se ha buscado crear nuevas fuentes de ingresos tributarios que permitan cubrirlas en lo posible.

Aún queda mucho por hacer, de inicio es necesario conocer mediante estudios de investigación que determinen las necesidades reales no sólo de cada región y estado sino de cada municipio y sus comunidades y de este modo poder plantear soluciones viables que atiendan las problemáticas específicas y se puedan sanear las finanzas públicas locales.

Conclusiones

I. Federalismo Fiscal

Partiendo de la teoría general del Federalismo, y por tanto de la afirmación que México es un país federal donde los gobiernos locales tienen una alta relevancia en su sistema político. Bajo el federalismo fiscal, se define el modo idóneo para distribuir competencias tributarias entre los distintos niveles de gobierno para obtener recursos y así establecer la provisión de bienes público. La cuestión que aquí nos ha ocupado es sobre la coordinación fiscal entre los gobiernos locales y el gobierno federal.

II. El Sistema Nacional de Coordinación Fiscal

En México, la coordinación fiscal tuvo sus antecedentes en la primera mitad del siglo XX. Lo esencial fue de la Ley de Coordinación Fiscal que dio vida al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal en el que los gobiernos estatales delegaron su capacidad recaudatoria en favor del gobierno federal, a cambio de recibir participaciones federales. Por ello, el sistema se concibió de modo fundamentalmente resarcitorio, debido a que el gobierno federal se hizo cargo de las bases impositivas más amplias como el IVA y el ISR y los gobiernos locales dependerían de los recursos que se les otorgara. Esto evidencia la tendencia de concentración de potestades tributarias que tiene la federación, y la poca relevancia que tienen los estados y municipios para recaudar impuestos. Aunque, por otra parte, la creación del SNCF tuvo a bien simplificar el sistema tributario y por ende hacer más eficiente la recaudación y, permitió que la forma de distribución de transferencias federales funcionara como un mecanismo transparente.

III. Finanzas Públicas

Las reformas a la coordinación fiscal han buscado, en parte, resolver el desequilibrio en las finanzas públicas nacionales y locales. Como se ha visto la recaudación de ingresos tributarios propios es muy escasa, tanto a nivel nacional como en los gobiernos locales y eso ha propiciado que existan diversos desequilibrios en las finanzas públicas ya que las necesidades de gasto aumentan y por lo tanto, se deben buscar fuentes de ingreso que permitan satisfacerlas. Dada esta situación, por el lado del gasto hay diversos vacíos en el sentido de que sus criterios de asignación son poco claros, la concentración de funciones en este rubro por parte del gobierno federal ha propiciado una falta de transparencia en el ejercicio de egresos. Esto aunado a la baja recaudación de ingresos nacional ha favorecido un sistema con una baja responsabilidad en la coordinación fiscal por parte de los tres órdenes de gobierno.

Otro punto importante acerca de las finanzas públicas tiene que ver con la falta de crecimiento económico que ha sido una de las principales consecuencias del mal funcionamiento del sistema tributario y de la alta dependencia de los ingresos petroleros no tributarios ya que esto ha compensado la poca recaudación tributaria pero ha mostrado la escasa capacidad del gobierno federal para encontrar fuentes alternativas de ingreso que puedan corregir o por lo menos, atenuar, el desequilibrio en las finanzas públicas nacionales y subnacionales.

IV. La Reforma Fiscal- Hacendaria

En su momento, la reforma fiscal-hacendaria de 2007 contenía planteamientos muy ambiciosos que prometían acabar con dos de los grandes retos que enfrentaba el sistema tributario y la coordinación fiscal: la baja recaudación de ingresos tributarios por parte, principalmente, de los gobiernos locales y la alta dependencia de estos de las transferencias de recursos federales. El diagnóstico fue acertado, pero no fue nuevo.

Los esfuerzos de reforma se han encaminado a resolver estas problemáticas, además de otras que también fueron en aumento como la desigualdad regional que enfrenta el país en el ámbito económico-social, lo cual evidencia que la coordinación fiscal aún se encuentra lejos de resolver las problemáticas que plantea esta desigualdad y por lo tanto la poca capacidad de algunas haciendas públicas locales de obtener recursos propios que puedan ayudar a atenuar las desigualdades.

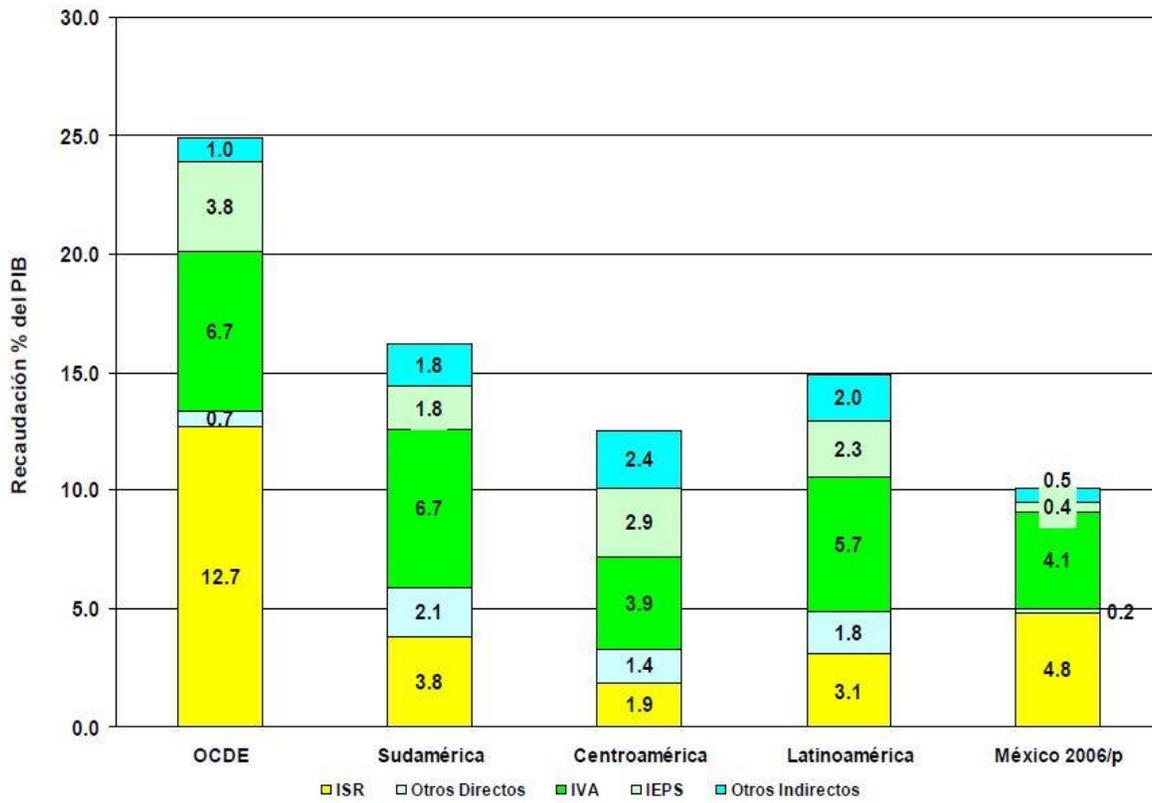
El hecho es que, como en otros contextos, las reformas a la Ley de Coordinación Fiscal y específicamente la de 2007 que en su momento generó altas expectativas de solución, no logró ni siquiera reducir significativamente las problemáticas descritas. El cambio en los modos de distribución de recursos a las entidades federativas no hizo más que incrementar los montos de transferencias. Se hizo más visible la tendencia compensatoria a los estados con mejor desempeño económico como se venía haciendo décadas antes. Si bien el esfuerzo por asignar nuevas competencias tributarias a los estados para incrementar su recaudación propia fue un gran avance, quedaron tareas pendientes y ciertas cosas plasmadas de manera muy general.

Es evidente, entonces, que el alcance de la reforma de 2007 fue bastante limitado para lo que en un principio planteó y las expectativas que generó. Aunque se reconoce que no es una tarea fácil la coordinación fiscal, especialmente tomando en cuenta las condiciones específicas del país como son la gran cantidad de municipios que hay, las distintas circunstancias económicas y sociales de cada región y de cada entidad, entre otras, por lo que al menos hay un buen avance y existe la preocupación por sanear las finanzas públicas de estados y municipios y generar incentivos para que sean más independientes económicamente. Todo esto al final es para beneficio de la federación en su conjunto.

Anexos

Anexo 1

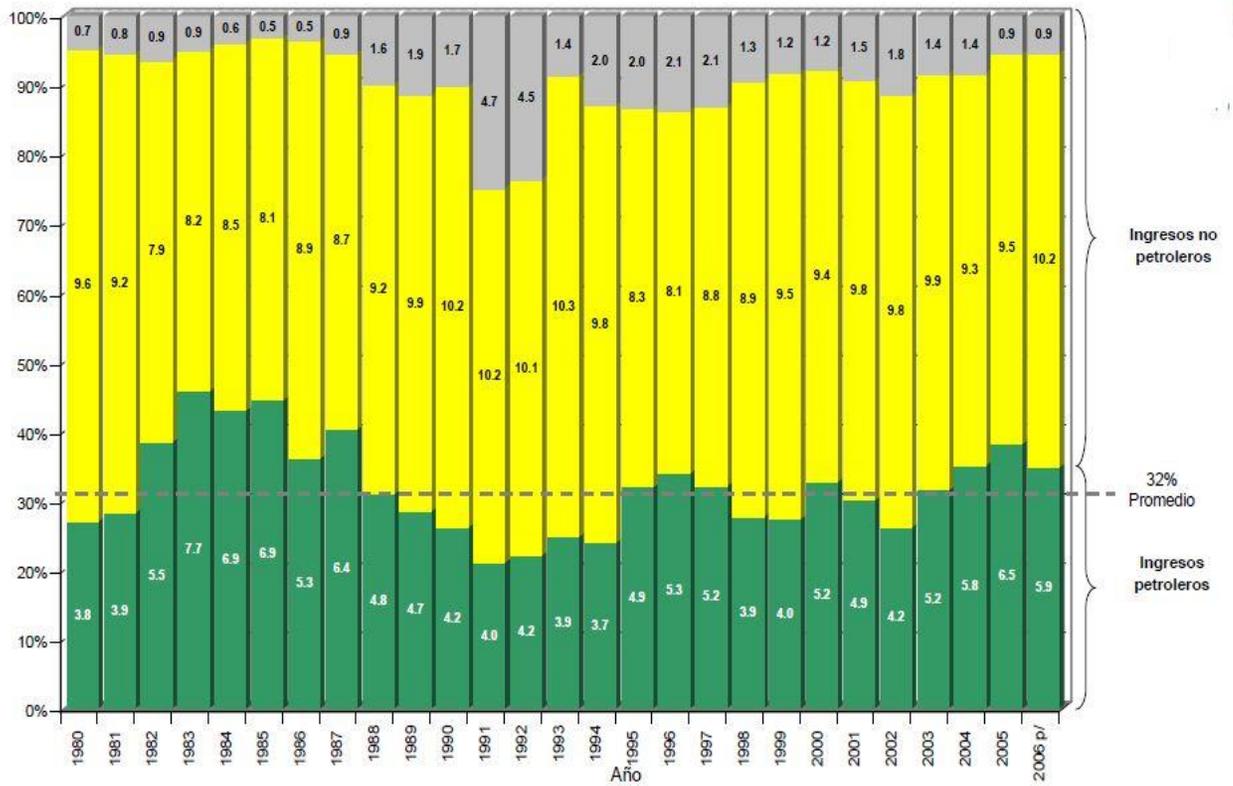
Comparación internacional de carga fiscal en países de la OCDE, América Latina y México, 2004 (% del PIB)



Fuente: Subsecretaría de ingresos de la SHCP, 2007

Anexo 2

Ingresos del gobierno federal (Estructura porcentual y porcentaje del PIB) 1980-2006



Fuente: Subsecretaría de Ingresos de la SHCP. 2007

Anexo 3

Fondo General de Participaciones (Cifras en millones de pesos)

Entidad	Aprobado 2007	2008 con Reforma Fiscal	Diferencia	Variación porcentual real
Aguascalientes	2,912.6	3,309.8	397.2	9.79
Baja California	6,965.9	8,038.1	1,072.2	11.49
Baja California Sur	1,809.9	2,014.4	204.5	7.54
Campeche	2,595.9	2,870.0	274.1	6.82
Coahuila	6,265.1	7,166.9	901.9	10.53
Colima	1,886.2	2,118.4	232.2	8.51
Chiapas	11,282.6	12,957.3	1,674.7	10.96
Chihuahua	7,195.5	8,433.6	1,238.1	13.24
Distrito Federal	32,338.4	37,748.3	5,410.0	12.78
Durango	3,332.3	3,868.7	536.4	12.17
Guanajuato	9,858.9	11,836.4	1,977.5	16.00
Guerrero	5,708.1	6,834.5	1,126.4	15.68
Hidalgo	4,552.0	5,555.1	1,003.1	17.91
Jalisco	16,566.4	19,035.7	2,469.3	11.02
México	31,596.3	37,032.7	5,436.4	13.24
Michoacán	7,324.8	8,812.9	1,488.1	16.25
Morelos	3,757.2	4,353.2	596.0	11.95
Nayarit	2,500.2	2,841.9	341.7	9.82
Nuevo León	12,149.4	13,774.3	1,624.9	9.54
Oaxaca	6,255.3	7,529.4	1,274.1	16.30
Puebla	10,190.2	12,117.9	1,927.7	14.90
Querétaro	4,248.3	4,912.4	664.1	11.72
Quintana Roo	3,021.6	3,470.3	448.7	10.96
San Luis Potosí	4,775.6	5,701.6	926.0	15.35
Sinaloa	6,213.4	7,147.3	933.9	11.14
Sonora	6,329.5	7,210.3	880.8	10.06
Tabasco	11,852.2	12,561.2	709.0	2.40
Tamaulipas	6,903.6	8,031.5	1,127.9	12.40
Tlaxcala	2,626.1	3,007.2	381.1	10.64
Veracruz	15,051.4	17,626.2	2,574.9	13.15
Yucatán	3,929.7	4,583.0	653.3	12.68
Zacatecas	3,106.3	3,600.6	494.3	11.99
Total	255,100.6	296,101.0	41,000.4	12.15

Fuente: Elaborado por el CEFP de la H. Cámara de Diputados con base en cifras del INEGI, la SHCP y estimaciones preliminares sujetas a modificaciones por dictamen.

Anexo 4

Fondo de Fomento Municipal (Cifras en millones de pesos)

Entidad	Aprobado 2007	2008 con Reforma Fiscal	Diferencia	Variación porcentual real
Aguascalientes	402.8	424.1	21.3	1.74
Baja California	128.8	186.6	57.7	39.91
Baja California Sur	82.0	91.4	9.4	7.64
Campeche	167.4	183.5	16.2	5.96
Coahuila	166.1	213.3	47.2	24.10
Colima	217.9	229.4	11.5	1.72
Chiapas	133.5	217.4	83.9	57.34
Chihuahua	232.8	294.0	61.2	22.00
Distrito Federal	2117.7	2,287.4	169.7	4.36
Durango	351.0	383.2	32.1	5.46
Guanajuato	362.0	457.7	95.6	22.15
Guerrero	125.3	195.1	69.8	50.46
Hidalgo	770.3	820.3	50.0	2.89
Jalisco	362.0	493.0	131.0	31.58
México	310.5	574.9	264.5	78.91
Michoacán	756.3	839.8	83.5	7.29
Morelos	378.5	409.4	30.9	4.51
Nayarit	288.6	305.8	17.2	2.36
Nuevo León	164.7	247.4	82.7	45.11
Oaxaca	832.6	902.7	70.1	4.75
Puebla	699.2	813.1	113.9	12.35
Querétaro	391.2	424.7	33.5	4.90
Quintana Roo	232.2	256.5	24.3	6.73
San Luis Potosí	339.4	383.6	44.2	9.20
Sinaloa	136.4	188.0	51.7	33.21
Sonora	112.7	159.2	46.5	36.48
Tabasco	319.7	366.3	46.7	10.73
Tamaulipas	364.8	425.0	60.2	12.57
Tlaxcala	266.2	287.5	21.4	4.37
Veracruz	436.4	570.2	133.8	26.24
Yucatán	507.4	546.7	39.3	4.10
Zacatecas	598.6	627.6	29.1	1.31
Total	12,755.0	14,805.0	2,050.0	12.15

Fuente: Elaborado por el CEFP de la H. Cámara de Diputados con base en cifras del INEGI, la SHCP y estimaciones preliminares sujetas a modificaciones por dictamen.

Anexo 5

Fondo de Fiscalización para 2008 Estimación preliminar (millones de pesos)

Entidades	Monto	Estructura porcentual
Aguascalientes	188.7	1.01%
Baja California	905.2	4.85%
Baja California Sur	97.8	0.52%
Campeche	143.3	0.77%
Coahuila	395.3	2.12%
Colima	119.6	0.64%
Chiapas	648.2	3.48%
Chihuahua	489.1	2.62%
Distrito Federal	1,790.6	9.60%
Durango	202.6	1.09%
Guanajuato	645.3	3.46%
Guerrero	359.7	1.93%
Hidalgo	286.6	1.54%
Jalisco	1,047.5	5.62%
México	1,857.8	9.96%
Michoacán	441.7	2.37%
Morelos	241.1	1.29%
Nayarit	222.3	1.19%
Nuevo León	623.5	3.34%
Oaxaca	380.4	2.04%
Puebla	602.8	3.23%
Querétaro	279.7	1.50%
Quintana Roo	184.8	0.99%
San Luis Potosí	302.4	1.62%
Sinaloa	522.7	2.80%
Sonora	2,457.6	13.18%
Tabasco	1,344.9	7.21%
Tamaulipas	420.0	2.25%
Tlaxcala	151.2	0.81%
Veracruz	871.6	4.67%
Yucatán	236.2	1.27%
Zacatecas	185.8	1.00%
Total	18,645.8	100.00%

Fuente: Elaborado por el Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de la H. Cámara de Diputados con base en datos de la SHCP.

Anexo 6

Diferencial de las Participaciones Federales pagadas a las Entidades Federativas del país, enero-diciembre, 2009-2010. (Millones de pesos).

Entidad Federativa	Participaciones pagadas 2010	Participaciones pagadas 2009	Diferencial de las Participaciones 2010 respecto a 2009
México	53,430.8	43,994.4	9,436.4
Distrito Federal	52,552.0	46,702.6	5,849.4
Veracruz	25,991.7	21,614.6	4,377.1
Jalisco	28,084.6	24,086.7	3,997.9
Puebla	18,248.4	14,816.5	3,431.9
Guanajuato	16,862.5	13,992.8	2,869.7
Nuevo León	20,430.4	17,975.9	2,454.5
Chiapas	17,484.5	15,186.6	2,297.9
Michoacán	13,355.3	11,070.4	2,284.9
Tamaulipas	14,170.6	12,125.5	2,045.1
Oaxaca	11,166.2	9,299.5	1,866.7
Chihuahua	12,537.6	10,810.9	1,726.7
Baja California	12,391.3	10,707.5	1,683.8
Guerrero	9,527.7	7,877.1	1,650.6
Sinaloa	11,012.0	9,395.1	1,616.9
Coahuila	10,571.0	9,057.9	1,513.1
Sonora	13,020.6	11,604.8	1,415.8
San Luis Potosí	8,353.9	6,996.2	1,357.7
Tabasco	16,527.2	15,240.2	1,287.0
Hidalgo	8,315.7	7,150.2	1,165.5
Morelos	6,228.4	5,309.4	919.0
Zacatecas	6,041.5	5,218.5	823.0
Durango	5,639.4	4,865.8	773.6
Campeche	5,628.7	4,906.2	722.5
Yucatán	7,011.4	6,354.6	656.8
Tlaxcala	4,569.6	3,913.8	655.8
Quintana Roo	5,692.0	5,092.5	599.5
Querétaro	7,152.7	6,555.2	597.5
Aguascalientes	4,820.4	4,266.5	553.9
Nayarit	4,442.3	3,943.8	498.5
Baja California Sur	2,988.0	2,737.5	250.5
Colima	3,086.1	2,848.1	238.0
NDG	-	-	-
Total	437,334.5	375,717.3	61,617.2

Elaborado por la Subdirección de Análisis Económico de la Dirección de Servicios de Investigación y Análisis adscrito a la Dirección General de Servicios de Documentación, Información y Análisis de la Cámara de Diputados con información de la SHCP y el DOF.

1/ Las Participaciones y Aportaciones Federales pagadas se obtuvieron del *Información de Finanzas Públicas y Deuda Pública, enero-septiembre de 2009* publicado por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Anexo 7

Diferencial de las Aportaciones Federales pagadas a las Entidades Federativas del país, enero-diciembre, 2009-2010. (Millones de pesos).

Entidad Federativa	Aportaciones pagadas 2010	Aportaciones pagadas 2009	Diferencial de las Aportaciones 2010 respecto a 2009
México	45,527.10	42,448.30	3,078.8
Veracruz	32,412.10	30,963.40	1,448.7
Puebla	21,781.70	20,493.70	1,288.0
Jalisco	23,151.30	21,884.80	1,266.5
Chiapas	24,425.40	23,354.70	1,070.7
Guanajuato	18,606.50	17,557.40	1,049.1
Oaxaca	22,409.70	21,380.40	1,029.3
Guerrero	20,921.20	19,972.50	948.7
Distrito Federal	36,017.00	35,100.70	916.3
Michoacán	19,048.00	18,196.70	851.3
Nuevo León	14,117.20	13,355.20	762.0
Chihuahua	13,020.50	12,268.50	752.0
Hidalgo	13,364.50	12,660.80	703.7
San Luis Potosí	12,467.90	11,850.50	617.4
Sonora	10,614.50	10,071.60	542.9
Tamaulipas	13,799.70	13,268.30	531.4
Baja California	11,911.20	11,416.50	494.7
Sinaloa	11,309.60	10,821.30	488.3
Coahuila	10,664.50	10,229.10	435.4
Durango	9,007.80	8,574.70	433.1
Zacatecas	8,458.00	8,048.00	410.0
Tabasco	10,175.50	9,777.70	397.8
Yucatán	8,464.30	8,091.50	372.8
Morelos	7,473.50	7,104.30	369.2
Querétaro	7,094.10	6,759.50	334.6
Nayarit	5,984.60	5,666.60	318.0
Aguascalientes	5,336.00	5,030.50	305.5
Tlaxcala	5,438.80	5,155.00	283.8
Quintana Roo	5,803.20	5,553.90	249.3
Campeche	5,206.60	4,988.00	218.6
Baja California Sur	3,612.60	3,437.60	175.0
Colima	3,766.30	3,592.00	174.3
NDG	-	-	-
Total	461,390.90	439,073.70	22,317.2

Elaborado por la Subdirección de Análisis Económico de la Dirección de Servicios de Investigación y Análisis adscrito a la Dirección General de Servicios de Documentación, Información y Análisis de la Cámara de Diputados con información de la SHCP y el DOF.

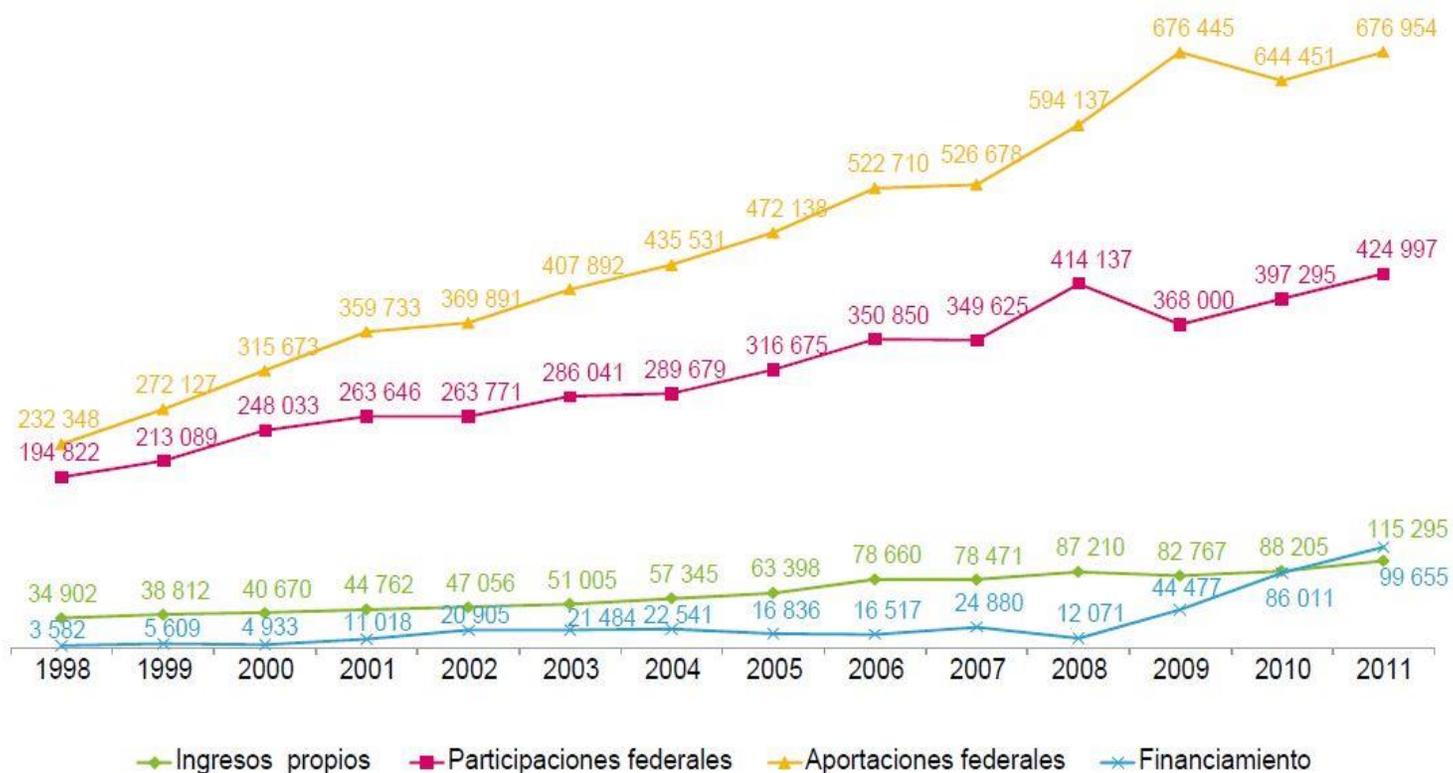
1/ Las Participaciones y Aportaciones Federales pagadas se obtuvieron del *Información de Finanzas Públicas y Deuda Pública, enero-septiembre de 2009* publicado por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

2/ El equivalente al FAEB para el DF es el *Ramo 25 del PEF Previsiones y Aportaciones para los Sistemas de Educación Básica, Normal, Tecnológica y de los Adultos*. La estimación de sus pagos se obtuvo de los *Calendarios de presupuesto autorizados para el ejercicio fiscal 2009 de los ejecutores del gasto que se indican*. En Diario Oficial de la Federación del 12 de diciembre del 2008.

Anexo 8

Evolución de los principales ingresos de los estados

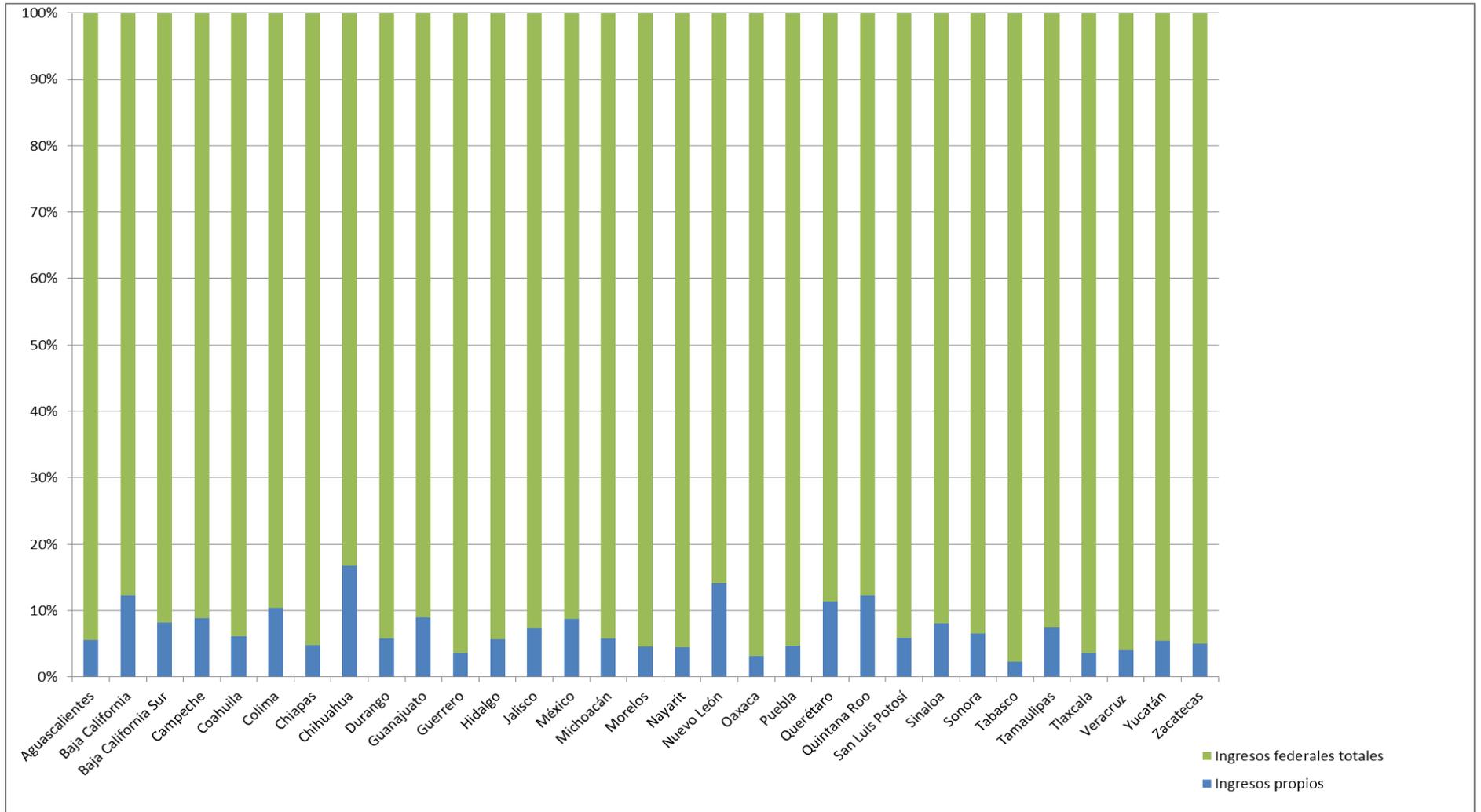
(millones de pesos de 2011)



Fuente: INEGI. Estadística de Finanzas Públicas Estatales y Municipales e Índice Nacional de Precios al Consumidor, 2014.

Anexo 9

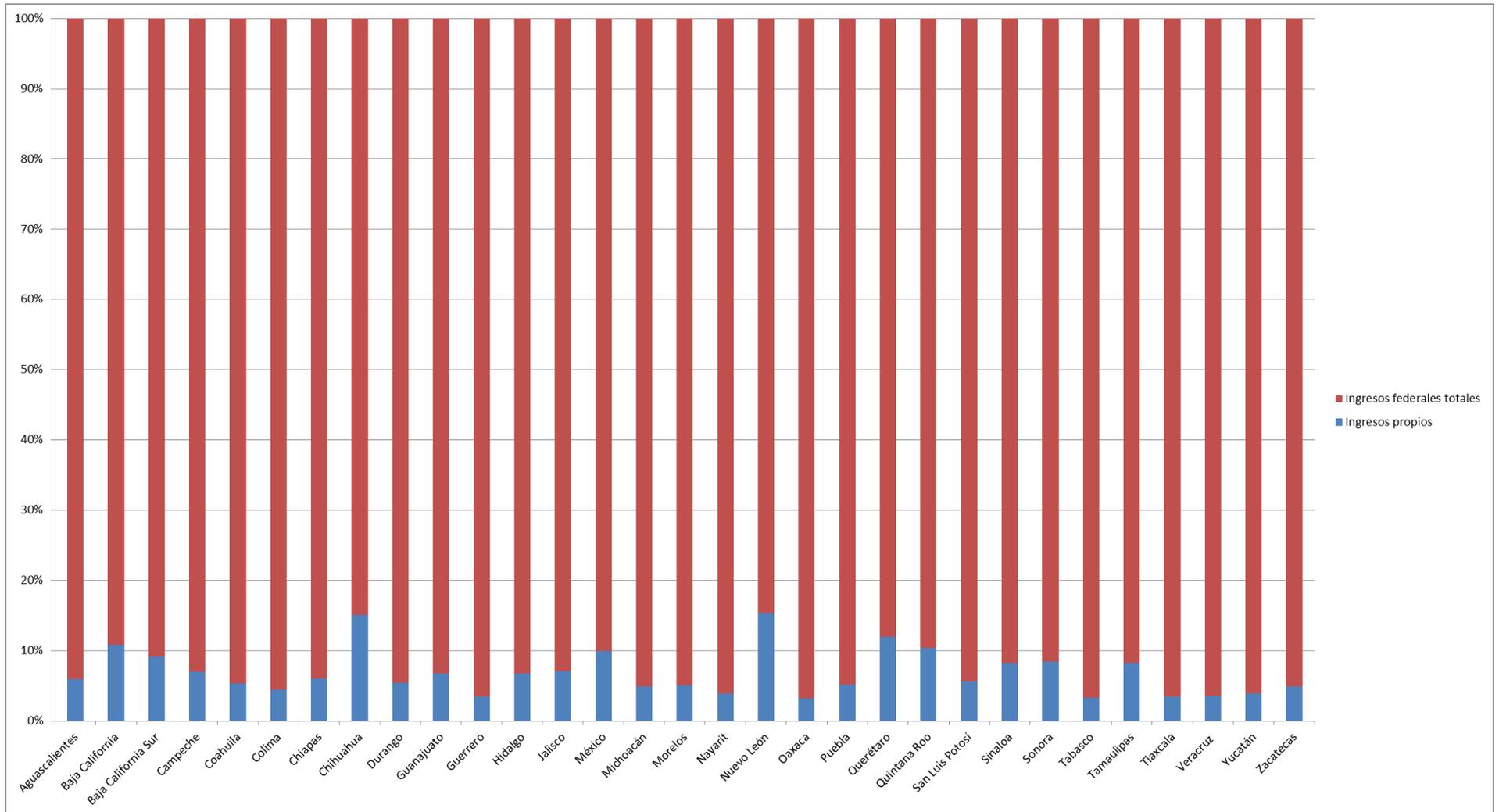
Estructura de ingresos tributarios propios de las entidades federativas en 2007



Fuente: Elaboración propia con datos del INEGI (Consultado en noviembre de 2018)

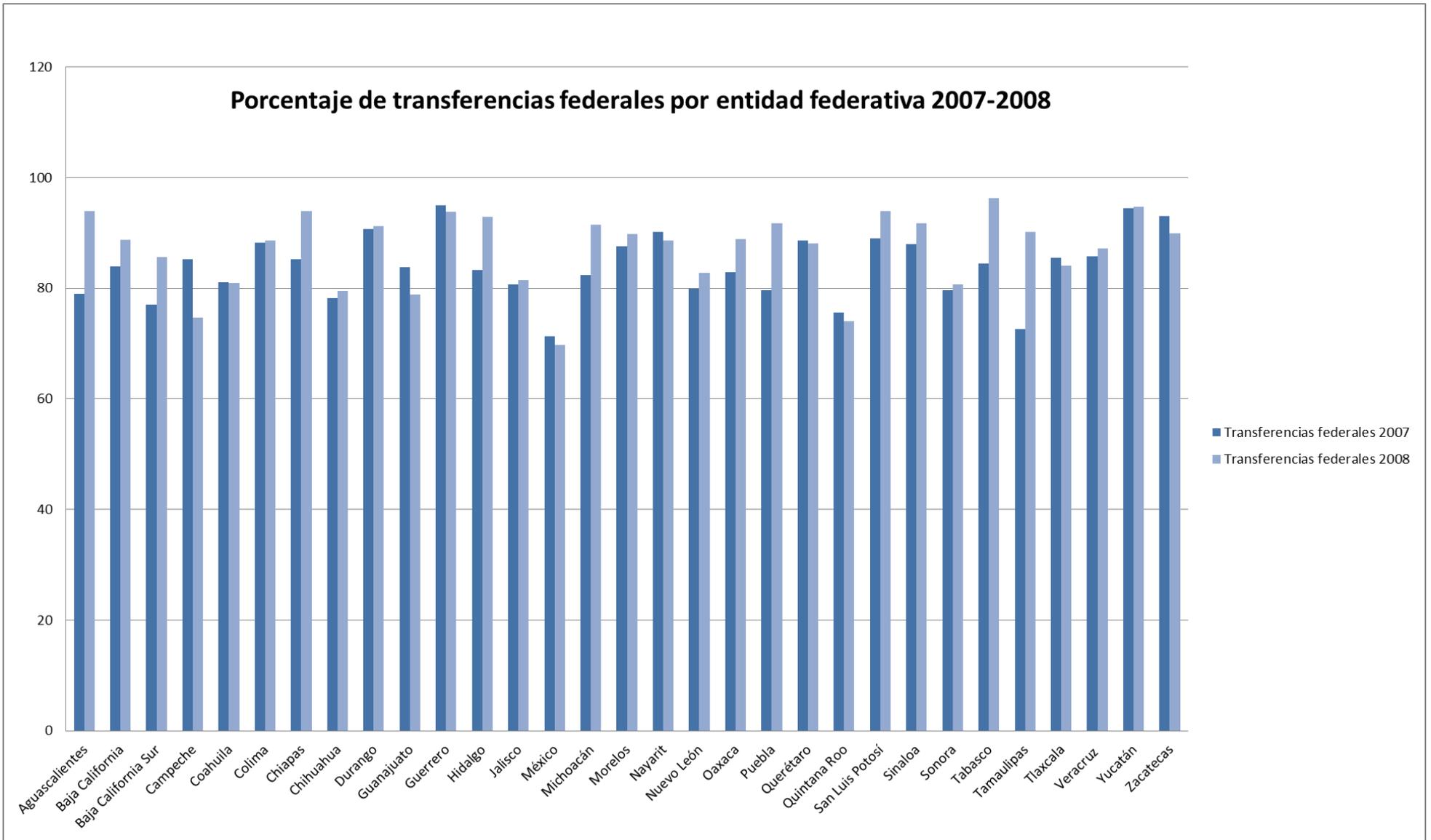
Anexo 10

Estructura de ingresos tributarios propios de las entidades federativas en 2008



Fuente: Elaboración propia con datos del INEGI (Consultado en noviembre de 2018)

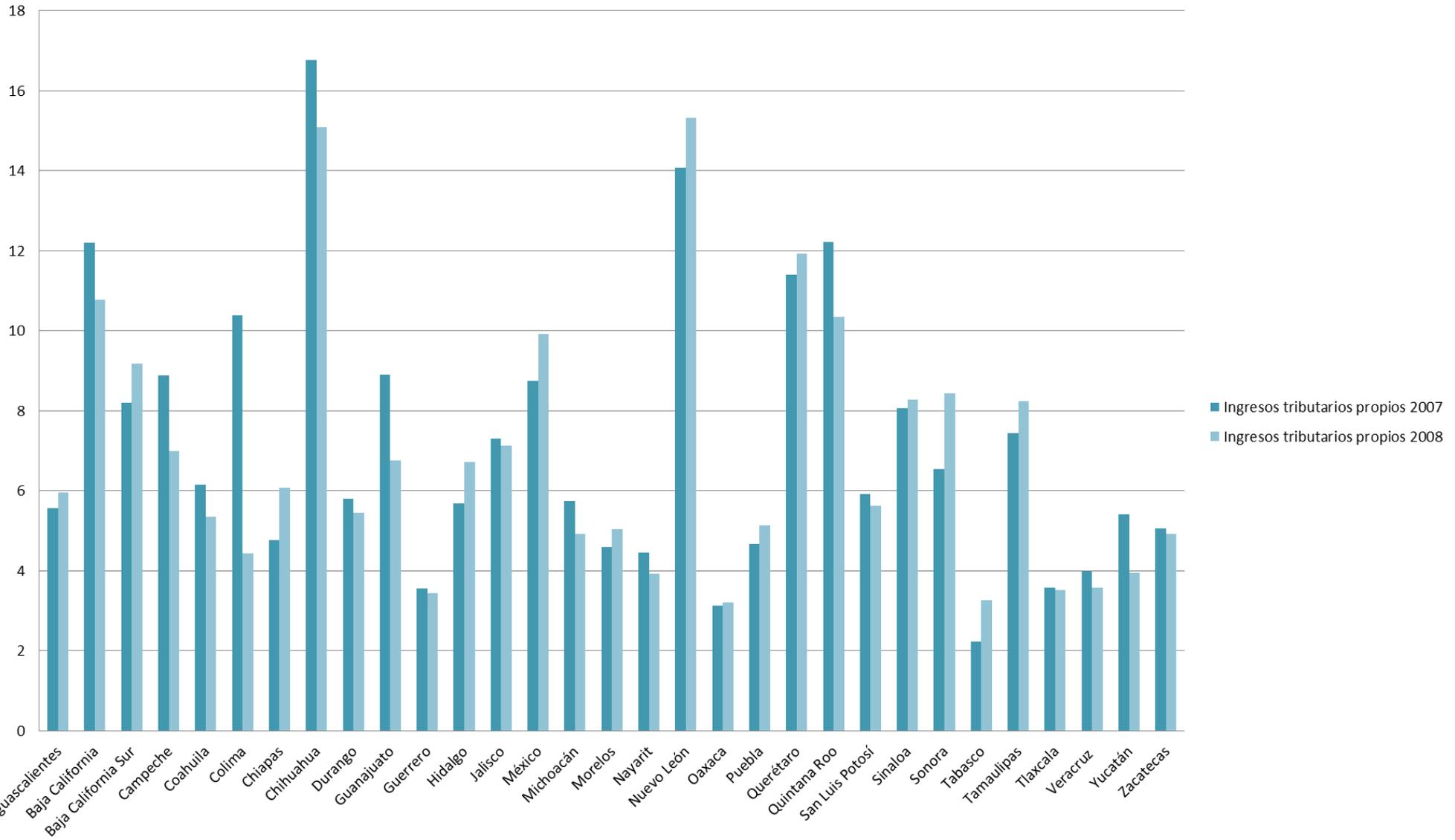
Anexo 11



Fuente: Elaboración propia con datos del INEGI (Consultado en noviembre de 2018)

Anexo 12

Porcentaje de ingresos tributarios propios de cada entidad federativa (2007-2008)



Fuente: Elaboración propia con datos del INEGI (Consultado en noviembre de 2018)

Fuentes consultadas

- Álvarez García, S. y Aparicio Pérez, A. 2002. *Principios de distribución de Impuestos en un sistema descentralizado*. Oviedo: Instituto de Estudios Fiscales. 19 págs.
- Álvarez García, S.; Aparicio Pérez, A. y A. I. González González. 2004. *La autonomía tributaria de las comunidades autónomas de régimen común*. Oviedo: Instituto de Estudios Fiscales. 123 págs.
- Arechederra Mustre, F. K. y Urzúa, C. M. 2016. *La Ley de Coordinación Fiscal en México: Una crítica aritmética*. México. Escuela de Gobierno del Instituto Tecnológico de Estudios Superiores de Monterrey. 22 págs.
- Arteaga Nava, E. 1988. *Derecho Constitucional Estatal*. México: Porrúa.
- Astudillo Moya, M. 2005. "La coordinación fiscal en México. Logros y desafíos. Problemas del Desarrollo". En: *Revista Latinoamericana de Economía*, 36(141), pp. 205-212.
- Auditoría Superior de la Federación. 2016. *El reto fiscal y la Reforma Hacendaria*. Serie de apuntes didácticos. México: A.S.F. 57 págs.
- Bautista Lucio, P.; C. Fernández Collado y R. Hernández Sampieri. 2010. *Metodología de la investigación*. 5ta edición. México: McGraw Hill.
- Behar Rivero, D. 2008. *Introducción a la metodología de la investigación*. Shalom Ediciones. 94 págs.
- Bonet, J. y F. Rueda. 2012. *Esfuerzo fiscal en los estados mexicanos*. Banco Interamericano de Desarrollo. Documento de Trabajo. 53 págs.
- Burgoa Orihuela, I. 1996. *Derecho constitucional mexicano*. 10a Edición [reimpresión 2009]. México: Porrúa.
- Camargo González, I. 2009. "El régimen interior de las entidades federativas". En: Armienta Hernández, G.; C. Astudillo; I. De los Santos Olivo, y M. N. Gámiz Parral. *Derecho Constitucional Estatal. Memorias del VI y VII Congresos Nacionales de Derecho Constitucional de los Estados*. México: UNAM.
- Carpizo, J. 1994. *Estudios Constitucionales*. 4ta edición. México: UNAM.
- Carpizo, J. y J. Madrazo. 1991. *Derecho Constitucional*. México: UNAM.
- Centro de Estudios De Las Finanzas Públicas (CEFP). 2007. *Iniciativas de reforma hacendaria. Modificaciones realizadas por el H. Congreso de la Unión*. México. 42 págs.

- Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública (CESOP). 2007. *La reforma hacendaria en el debate público*. México. CESOP, Cámara de Diputados. 28 págs.
- Díaz Flores, M. 2002. "Federalismo fiscal y asignación de competencias: una perspectiva teórica", En: *Economía, sociedad y territorio*, núm. 11, pp. 387-407.
- Gallegos Ramírez, M. 1995. "Estructura y evolución de las participaciones federales a los estados: el caso de México". En: *Espiral Estudios sobre Estado y Sociedad*, 3(8), pp. 74-91.
- Gámiz Parral, M. N. 2000. *Derecho constitucional y administrativo de las entidades federativas México*: UNAM.
- Guillén López, T. 1999. *Federalismo, gobiernos locales y democracia*. Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática, IFE, núm.17, México. 92 págs.
- Instituto Nacional para el Federalismo (INAFED). (2012). *Curso: Introducción a la Descentralización*.
- Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI). 1994. *El ABC de las Finanzas Públicas*. México. 37 págs.
- INEGI. 2014. *Finanzas públicas estatales y municipales en síntesis*. México. 28 págs.
- INEGI. 2018 *Estadística de finanzas públicas estatales y municipales*. México: INEGI.
Recuperado de
<http://www.inegi.org.mx/est/contenidos/Proyectos/registros/economicas/finanzas/descripciones.aspx>
- Jiménez, A. N. 2002. "Antecedentes y características del Sistema de Coordinación Fiscal en México". En: *Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal* (65), pp. 85-108.
- Kelsen H. 1979. *Teoría general del Derecho y del Estado*. México: UNAM.
- Méndez, A.1973. "Centralización. Concepto y elementos" En: *Sistemas orgánicos. Centralización*. Montevideo: Amalio M. Fernández.
- Merino, G. 2000. *Federalismo fiscal: diagnóstico y propuestas*. Documento. ITAM-México. 41 págs.
- Musgrave, R. A. y Musgrave, P. 1992. *Hacienda pública: teórica y aplicada*. Madrid: McGraw-Hill.
- Musgrave, R. A. 1973. *Sistemas fiscales*. Madrid: Aguilar.
- Nohlen, D. 2005. "El federalismo alemán: su evolución hasta el presente y reforma a futuro". En: Valadés D. y J. M. Serna De La Garza (Coord.). *Federalismo y Regionalismo*. México: Instituto De Investigaciones Jurídicas UNAM.

- Oates, W. E. 1999. "An Essay on Fiscal Federalism". *Journal of Economic Literature*, 37(3), pp. 1120-1149.
- Páez Pérez, P. N., P. Rodríguez Tobo y J. Silva Ruiz. 2008. *Finanzas Públicas Territoriales Programa De Administración Pública Territorial* Bogotá: Escuela Superior De Administración Pública: José Silva Ruiz. 198 págs.
- Peña J. A. 2011. "La Distribución de Transferencias Federales para Municipios, ¿Qué incentivos se desprenden para el fortalecimiento de sus haciendas públicas?" En: *Hacienda Municipal*, INDETEC, 115, pp. 78-96.
- Pérez, D. 2008. *Aspectos relevantes de la reforma hacendaria integral en México*. Presentación: 20 Seminario Regional de Política Fiscal ECLAC, United Nations en Santiago de Chile. México. Secretaría de Hacienda y Crédito Público. 15 págs.
- Peréz Guardián, A. 2000. *La coordinación fiscal en México: Evaluación de la distribución de participaciones federales*. México: Universidad Autónoma de Nuevo León.
- Pimentel Méndez, N. E. 2003. *Análisis jurídico-administrativo de los ingresos municipales*. Cholula, Puebla, México: Tesis de Licenciatura. Universidad de las Américas Puebla.
- Peña Ahumada, J. A. 2011. *Manual de transferencias federales para municipios*. Tercera edición. México: INAFED.
- Retchkiman, K. B. 1975. *Aspectos estructurales de la economía pública*. México: UNAM.
- Reyes Tépatch, M. 2011. *Las Participaciones y Aportaciones Federales pagadas y estimadas para las Entidades Federativas de México, enero-diciembre, 2009-2010*. México. Subdirección de análisis económico de la Dirección de servicios de investigación y análisis de la Cámara de Diputados. 59 págs.
- s/a. *Documentos del Ejecutivo Federal 2007*. 2007. Colección sociedad, democracia y política. México: Antología. 156 págs.
- Sánchez Ugarte, F. 2007. *Diagnóstico del sistema tributario y reforma hacendaria*. México. Subsecretaría de ingresos de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Presentación. 18 págs.
- SHCP, 2001. *Glosario de términos más usuales en la administración pública federal*. Unidad de Contabilidad Gubernamental e Informes sobre la Gestión Pública, México
- Rosas Figueroa, A. 1962. *Teoría general de las finanzas públicas y el caso de México*. México: UNAM.

- Sánchez de la Barquera y Arroyo H. 2014. "El federalismo como forma de organización del Estado". En: *Antologías para el estudio y la enseñanza de la Ciencia Política Volumen primero Fundamentos, teoría e ideas políticas*. México: Instituto De Investigaciones Jurídicas UNAM.
- Sobarzo, H. 2006. "Esfuerzo y Esfuerzo y potencialidad fiscal de los gobiernos estatales en México. Un sistema fiscal representativo". En: *El Trimestre Económico*. 292(4), pp. 809-861.
- Tello Hernández, Carlos Domingo. 2010. *Sobre la reforma tributaria en México*. Economía UNAM. 21(7), pp. 37-56.
- Tena Ramírez, F. 1984. *Derecho Constitucional Mexicano*. México: Porrúa.
- Trigueros Gaisman, L. 1990. "El federalismo en México. Autonomía y coordinación de las entidades federadas" en: Frank Smith, J. *Derecho constitucional comparado México-Estados Unidos*. Tomo I. México: Instituto de Investigaciones jurídicas UNAM y Facultad de Derecho de la Universidad de California en Davis. 20 págs.