



# UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

---

FACULTAD DE ECONOMIA

LAS PARTICIPACIONES EN  
INGRESOS FEDERALES Y EL  
DISTRITO FEDERAL, 1990-2005.

E N S A Y O

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:  
LICENCIADO EN ECONOMIA

P R E S E N T A :

JUAN PEDRO CHAVEZ TOVAR

DIRECTOR DE ENSAYO:

LIC. JOSE LUIS PEREZ BERMUDEZ



MEXICO, D. F.

2006



Universidad Nacional  
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

**Biblioteca Central**



**UNAM – Dirección General de Bibliotecas**  
**Tesis Digitales**  
**Restricciones de uso**

**DERECHOS RESERVADOS ©**  
**PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL**

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

**A MIS PADRES: POR HABER SER EL  
PRINCIPIO DE TODO.**

**A LA VIDA: POR  
ENSEÑARME A DISFRUTAR  
LO BUENO Y MALO QUE  
ELLA TIENE.**

**A MIS HERMANOS: POR SER PARTE DE  
MI VIDA.**

**A LA FACULTAD DE  
ECONOMIA POR  
MOSTRARME EL CAMINO  
DEL SER.**

**A KARINA POR SER EL KARMA DE MI VIDA.**

**Y A TODOS AQUELLOS  
QUE DE UNA U OTRA  
MANERA CONFORMAN MI  
VIDA**

# **LAS PARTICIPACIONES EN INGRESOS FEDERALES Y EL DISTRITO FEDERAL, 1990- 2005**

## **INTRODUCCIÓN, III**

### **CAPÍTULO 1: Marco teórico de los ingresos del Sector Público., 1**

#### **1.1 El sistema tributario., 1**

#### **1.2 La incidencia de los impuestos., 4**

##### **1.2.1 La incidencia de los impuestos en mercados competitivos., 5**

##### **1.2.2 La incidencia de los impuestos en mercados imperfectamente competitivos., 6**

##### **1.2.3 Impuestos equivalentes., 7**

##### **1.2.4 Otros factores que afectan la incidencia de los impuestos., 9**

##### **1.2.5 Características legales de los impuestos., 10**

### **CAPÍTULO 2: El federalismo y la Coordinación Fiscal en México 1980-2000., 14**

#### **2.1 El federalismo mexicano., 14**

#### **2.2 La Coordinación Fiscal en México., 19**

##### **2.2.1 Periodo previo a 1980., 22**

##### **2.2.2 Periodo de 1980-1987, 25**

##### **2.2.3 Periodo 1988-1989, 28**

##### **2.2.4 Modificaciones a partir de 1990., 31**

### **CAPITULO 3: La Coordinación Fiscal y el Distrito Federal., 40**

#### **3.1 Los ingresos del Distrito Federal 1980-2005., 40**

##### **3.1.1 Sustento jurídico de los ingresos del Distrito Federal., 42**

##### **3.1.2 Ingresos totales y propios del Distrito Federal 1989-2005., 45**

##### **3.1.3 Ingresos por transferencias federales al Distrito Federal 1980-2005., 48**

##### **3.1.4 Otros Ingresos del Distrito Federal., 49**

##### **3.1.5 Ingresos por participaciones federales al Distrito Federal 1980-2005., 49**

### **CAPITULO 4: Hacia un sistema de participaciones más equitativo., 53**

#### **4.1 El debate sobre un nuevo federalismo fiscal mexicano., 54**

#### **4.2 Una propuesta para romper la “suma cero”, 56**

##### **4.2.1 Aspectos favorables a la propuesta., 61**

##### **4.2.2 Aspectos no favorables a la propuesta., 62**

#### **4.3 Algunas consideraciones finales., 63**

### **BIBLIOGRAFIA Y HEMEROGRAFIA, 66**

## INTRODUCCIÓN

El Estado ha sido definido de diversas maneras, pero en términos generales se habla de él como la forma de convivencia que se dan los seres humanos políticamente organizados en un ente público superior, con soberanía y poder de coacción, dentro de un territorio propio, bajo un régimen jurídico con independencia y autodeterminación, y además cuenta con órganos de gobierno y de administración para la consecución de determinados fines mediante actividades concretas<sup>1</sup>.

Las formas de organización varían, pero en la actualidad la mayoría de los países se organizan en Estados federales. El federalismo teóricamente se define como el sistema de división de poderes en una nación o conjunto de naciones, en el cual el gobierno federal y estatal se encuentran dentro de un mismo ámbito, coordinados e independientes.

Así pues, el federalismo, antes que un sistema económico o de descentralización administrativa del gobierno, es un **sistema político** por cuanto que es una forma de *expresión de la democracia* en una sociedad y como tal tiene sus propios valores de justificación, con independencia de los factores económicos o administrativos.

La filosofía del federalismo señala que mientras los sistemas políticos pequeños tienden a ser débiles, humanos y flexibles, los grandes fuertes, burocráticos y rígidos, los federales son fuertes, humanos, flexibles y plurales.

La teoría política ha reconocido dos ideas principales en el federalismo; primeramente el principio de la subsidiariedad el cual postula

---

<sup>1</sup> Para mas sobre el tema del Estado y algunos tipos de estado se puede ver a Serra Rojas, Andrés, Teoría y Práctica del Federalismo Mexicano, México, Cámara de Diputados, 1996, págs. 23-31.

...que las unidades inferiores de gobierno deben tener todos los derechos y poderes para manejar sus propios asuntos libremente y que las unidades superiores deben restringirse a tareas que las unidades inferiores no puedan desarrollar eficazmente, tales como la defensa nacional, las comunicaciones y transporte nacional, y las políticas económicas nacionales.<sup>2</sup>

1. Existe una división constitucional de los poderes tal que cada nivel es *autónomo* en por lo menos una esfera de acción.
2. Cada gobierno es autoridad final y suprema en su área constitucionalmente asignada.
3. Ambos niveles actúan directamente sobre los ciudadanos (a diferencia de las confederaciones, en las que sólo las unidades confederadas actúan directamente sobre los ciudadanos en tanto que el gobierno central actúa exclusivamente sobre los propios gobiernos confederados).
4. Ambos niveles derivan sus poderes de la soberanía (esto es, la población o la Constitución), antes que uno de otro.
5. En consecuencia, ninguno de los niveles puede cambiar la relación unilateralmente.
6. Las entidades federativas existen por su propio derecho, no justifican o legitiman su existencia por el gobierno nacional.<sup>3</sup>

A través de los años y en diferentes países pero sobre todo en Estados Unidos de América (USA), se han utilizado una serie de modelos diferentes de federalismo. Estos difieren por las creencias y prioridades de los observadores y por que algunos modelos se desarrollaron en diferentes épocas. Los *modelos de federalismo* son significativos porque dirigen la atención hacia los aspectos importantes en la operación de un sistema federal. La teoría del federalismo distingue tres grandes clasificaciones:

□ **Modelos competitivos**<sup>4</sup>, basados en la competencia entre los niveles de gobierno; para algunos observadores el federalismo es un juego de suma cero, en el que para ganar más de algún bien o poder sólo puede ser a expensas de otro. Este tipo de federalismo se clasifica en:

---

<sup>2</sup> Indetec, *Federalismo Fiscal: Conceptos, Principios y Teoría*, México, INDETEC., pág. 24.

<sup>3</sup> Idem. pág. 27 y 28.

<sup>4</sup> Toda la parte sobre modelos de federalismo puede verse en INDETEC, op. cit. pág. 44-54.

- *Federalismo Centrado en la Nación*, el gobierno nacional es la fuerza predominante.
  - *Federalismo Centrado en los Estados*, propugna por que los Estados sean la fuerza predominante.
  - *Federalismo Dual*, cada nivel de gobierno, nacional y estatal, es supremo dentro de su área de responsabilidad. No hay predominio de un nivel sobre el otro y ni interferir en los asuntos del otro.
- **Modelos Funcionales**, lo importante en el sistema federal no son las divisiones horizontales entre los gobiernos nacional, estatal y municipal, sino las divisiones verticales entre programas de gobierno tales como educación, salud, transporte, etc. Por lo que llaman la atención sobre el papel de la burocracia.
- *Federalismo de la Valla de Postes*, las fuentes principales de poder en un sistema federal son las diversas burocracias, no los gobiernos federal, estatal o municipal.
  - *Federalismo de la Valla de Bambú*, reconoce la importancia tanto de las relaciones horizontales como verticales en un sistema federal, por lo que son más flexibles que el Modelo de Valla de Postes, ya que están dispuestos y son capaces, aunque sea ocasionalmente, de responder a las presiones ejercidas por los funcionarios de los distintos niveles de gobierno.
- **Modelos Interdependientes**, compartir el poder y la responsabilidad, los participantes trabajan en la búsqueda de objetivos compartidos. Todos los niveles de gobierno pueden ganar simultáneamente. Se divide en:

- *Federalismo Cooperativo*, se enfatiza el gran valor de la cooperación entre los niveles de gobierno, ya que esfuerzos conjuntos dan mejores resultados que cualquier nivel sólo.
- *Federalismo Creativo*, es una modificación del *federalismo cooperativo*, que surge a finales de década de 1950 y tiene auge en la de los setenta en EUA, como la era de la *Gran Sociedad*, en la solución a los problemas sociales además de los distintos niveles de gobierno, lo hace el sector privado. Se incrementan las transferencias de recursos.
- *Nuevo Federalismo I*, se considera que es en gran medida un *federalismo cooperativo* pero con una dosis de *federalismo dual o centrado en los estados*, valora el compartir y reconoce que el gobierno federal tiende a expandirse, por lo que favorece a los estados y en está por reducir las transferencias.
- *Nuevo Federalismo II*, resulta similar a la primera versión, ambas se dieron en los EUA, en esta ocasión se enfatiza en la separación de las funciones federales y locales, en reducir los contactos federación y municipio, y en reducir el involucramiento del gobierno federal en la formulación de políticas domésticas.
- *Federalismo del Bote de Remos*, este describe al sistema federal en términos de que los tres gobiernos van en un bote, sacudidos por las mismas olas y dependientes de los remos de cada uno de los demás, si alguno deja de remar todos se mueven más lentamente y las olas se vuelven peligrosas para todos.

Se dice que es el modelo interdependiente más puro porque si bien tiene una percepción del destino compartido y de la dependencia mutua, no señala muchos supuestos sobre las relaciones entre los involucrados.

Por lo que, aunque los participante pueden estar de acuerdo en algunas cosas, como sobrevivir, pueden no estarlo en su destino, en dónde se debe sentar cada quien, o en como dividirse la carga. “La cooperación es posible, pero también lo es el conflicto. El poder no es **necesariamente** un *juego de suma cero*, en virtud de que por medio de la cooperación pueden ser capaces de alcanzar objetivos mutuos más fácilmente que a través de la acción de individual. Sin embargo, pueden surgir circunstancias que creen una situación de suma cero, particularmente si los diferentes participantes mantienen objetivos mutuamente excluyentes.”<sup>5</sup>

Si bien, el federalismo es antes que otra cosa un sistema político, los principios federales tienden a expresarse en el terreno económico, la forma a como se da el reparto de las responsabilidades económicas entre los gobiernos federales, estatales y municipales; se le conoce como ***federalismo fiscal***.

Parecería que al existir una teoría del federalismo, existiría un modelo de federalismo, sin embargo, no hay que olvidar los sistemas políticos son resultados de procesos históricos, los cuales pueden variar en las distintas partes del mundo. Por lo que el federalismo puede presentar particularidades en distintas regiones del planeta, pero seguirá siendo federalismo, siempre y cuando se mantenga la esencia del sistema federal, que es la división constitucional del poder entre los niveles de gobierno.

La teoría del federalismo fiscal señala variadas vías para financiar los gastos de los distintos niveles de gobierno; sin embargo, señala que lo ideal, y que colaboraría a lograr el óptimo de Pareto en la prestación de

---

<sup>5</sup> Idem. pág. 54.

servicios públicos, es que cada nivel cuente con fuentes autónomas y suficientes de recursos.

Lo anterior es muy complicado de lograr por lo que existen otros métodos de coordinación de ingresos, entre ellos la participación en ingresos federales, como la que actualmente tiene México; por lo que el presente trabajo se plantea como **objetivo** *el análisis de la estructura actual del Sistema de Participaciones en Ingresos Federales y sus efectos sobre las finanzas del Distrito Federal.*

El análisis del sistema de participaciones, se **justifica** porque si bien la Coordinación Fiscal vigente desde 1980, ha dado homogeneidad al sistema fiscal del país, incrementó la recaudación y las participaciones se han repartido de manera institucional y oportuna. Sin embargo, el sistema ha significado una extraordinaria redistribución del Distrito Federal hacia otras entidades, mismas que se han vuelto dependientes de las participaciones federales. Por lo que resulta necesario modificar el actual sistema en beneficio de todos, fortaleciendo la descentralización y autonomía financiera de las entidades federativas.

Por lo que en el presente trabajo se plantea como **hipótesis** *que el sistema de participaciones en ingresos federales es inequitativo para el Distrito Federal, por el efecto “suma cero”, el cual es necesario romper, no sólo para que el D. F. obtenga mayores recursos, sino que mejore la coordinación fiscal e independencia de las entidades.*

Con este fin la estructura del trabajo se divide en cuatro capítulos, en el primero se realiza una rápida revisión teórica del sistema tributario y de las dificultades para lograr la eficiencia y equidad del mismo, destacando el problema de la incidencia impositiva. El capítulo 2 se analiza históricamente el federalismo y la coordinación fiscal en México desde su

origen hasta la actualidad. En el capítulo 3 se revisa la Coordinación Fiscal y los ingresos del Distrito Federal, destacando la baja en el peso específico de las participaciones en los ingresos del D. F., aunque se ha compensado con un crecimiento de los ingresos propios, que parecen estar llegando a su límite; siendo necesario incrementar las participaciones federales al Distrito Federal, por lo que en el capítulo 4 se propone una modificación al sistema de participaciones, sobretodo en lo referente al Fondo General y al de Fomento Municipal.

La propuesta que se realiza en el último capítulo 4 considera que se debe partir de que no se puede modificar radicalmente el sistema, por lo que introduce lo que el la teoría del federalismo fiscal se conoce como el compartir impuestos, que para autores como Oates<sup>6</sup> si bien no es el sistema perfecto, es la segunda mejor opción, ya que deja a la federación la capacidad de actuar en el terreno de las políticas de distribución del ingreso.

---

<sup>6</sup> Oates, Wallace E. *La Financiación de las Autonomías, Madrid, HBlume Ediciones, 1979, p.163-188.*

# **CAPÍTULO 1: Marco teórico de los ingresos fiscales del Sector Público.**

## **1.1 El sistema tributario.**

En la actualidad la mayoría de los países del mundo tienen economías mixtas en las que tanto el sector público como privado desempeñan un papel importante; una de las razones para que el Estado desempeñe un papel en la economía son las fallas que presenta el mercado y que se muestran en su magnitud en 1929, con la llamada Gran Depresión. Existen variadas opiniones sobre el papel que desempeña y el que debería desempeñar el Estado, pero ya se acepta su existencia y que existen limitaciones en su actuar las llamadas fallas del Estado<sup>7</sup>, las cuales se deben a:

- *La información limitada*, los gobiernos no cuentan con la información suficiente para tomar decisiones.
- *El control limitado de las respuestas del mercado privado*, el Estado no puede controlar los efectos que tienen sus actos sobre las decisiones de los privados.
- *El control limitado de la burocracia*, no se puede saber el tiempo que tarde la burocracia en lograr la aplicación práctica de las leyes, puede tardar mucho tiempo, lo que no ayuda a evaluar los efectos de determinada ley. Esto puede ser por falta de comunicación o de capacidad, incompreensión o vaguedad de la ley.

---

<sup>7</sup>Son los fallos del estados señalados por Stiglitz, Joseph E., *La economía del sector público*, España, 3ª edición, Antoni Bosch, 2000, p. 16-18.

- *Las limitaciones impuestas por el proceso político*, la política misma, con sus intereses de grupo impone dificultades en la elaboración y aplicación de las leyes.

Cuando se habla del Estado por lo regular se hace referencia a las instituciones que la integran: el Ejecutivo, el Congreso, los Tribunales, Paraestatales, etc. Pero el Estado también cuenta con diversos campos de actuación: el federal, estatal y municipal; cada uno tiene funciones específicas y complementarias.

Ya sea el gobierno federal, estatal y municipal para realizar sus funciones requieren de ingresos, la forma en que se obtienen es estableciendo un sistema tributario, basado en la recolección de impuestos, cuya característica principal es su obligatoriedad. Los impuestos son muy antiguos y se ha venido adaptando a la época y se perfeccionan. Así los impuestos pueden clasificarse en: *los impuestos directos*, sobre las personas físicas y morales y *los impuestos indirectos* sobre una gran variedad de bienes y servicios.

Los economistas establecen cinco características deseables que debe tener un sistema tributario<sup>8</sup>:

- 1) *Eficiencia económica*: un sistema tributario no debe ser distorsionador y en lo posible debe utilizarse para aumentar la eficiencia económica. Las distorsiones se relacionan con las medidas que adoptan los individuos para evitar el pago de los impuestos.
- 2) *Sencillez administrativa*: los costos de administración y de cumplimiento deben ser bajos. Los primeros son los que incurre

---

<sup>8</sup> Id. p.483.

la autoridad al cobrarlos y los segundos, los contribuyentes para pagarlos, por tanto tiene que ver con la complejidad del impuesto.

- 3) *Flexibilidad*: debe ser capaz de responder fácilmente (incluso automáticamente) a los cambios de las circunstancias. Deben tener la facilidad de ajustarse a cambios económicos (recesión e inflación). Las dificultades políticas para su modificación deben reducirse al mínimo, lo mismo que la velocidad con la que se aplican los cambios en la legislación fiscal.
- 4) *Responsabilidad política*: debe ser transparente, cada individuo puede saber que está pagando y saber en que medida refleja sus preferencias. Debe ser claro quién se beneficia y quién paga.
- 5) *Justicia*: debe ser justo en su manera de tratar a los diferentes individuos, es justo si trata de forma similar a los que están en circunstancia similares (**equidad horizontal**) y obliga a pagar más a los que pueden soportar mejor la carga tributaria (**equidad vertical**).

Hablar de justicia y equidad resulta siempre complicado, por se incluyen cuestiones de valor, qué hace feliz a una persona o es benéfico para ella. A quién debe beneficiar un sistema tributario, a ricos o pobres, además de ser un sistema eficiente. La llamada economía del bienestar propone desvincular a los sistemas tributarios de las cuestiones valorativas, analizar su eficiencia en el sentido de Pareto, es decir, "... las estructuras tributarias tales que, dados los ingresos recaudados, no pueden mejorar el bienestar de ninguna persona sin empeorar el de alguna otra...". Así se elige aquella estructura que maximiza la suma de

las utilidades de los individuos; la pérdida marginal por peso recaudado debe ser igual para todas las personas. Existen otros, como John Rawls, que maximizan la utilidad de la persona que se encuentra en peor situación<sup>9</sup>.

Los conceptos de justicia pueden ser diversos, por lo que hablar de un sistema tributario justo, para quién. Desde la perspectiva de los economistas se ha optado por analizar y describir cómo afectan los diferentes sistemas tributarios a los distintos grupos de población.

## **1.2 La incidencia de los impuestos.**

En el apartado anterior se vio que uno de los principios de un sistema tributario deseable es que sea justo; la justicia no depende de sobre quién se establezca el impuesto sino de quién lo paga en realidad, de la incidencia del impuesto. Pero un sistema tributario deseable, también debe ser transparente, por lo que la incidencia de los impuestos debe ser clara.

La traslación es una forma de eludir impuestos hacia otros sujetos, aquel quien termina pagando el impuesto. La traslación se da a través de los precios y se da en dos formas<sup>10</sup>:

- *Hacia adelante*, cuando el importe del impuesto se añade al precio de la mercancía que se vende, se traslada al consumidor.
- *Hacia atrás*, cuando el importe del impuesto se descarga reduciendo el precio de la materia prima, de los salarios, etc.

---

<sup>9</sup> Idem. p. 507.

<sup>10</sup> Ver Siglitz, op. Cit. P. 511 y Groves, Harold M.; *Finanzas Públicas*, México, Trillas, 1982, p. 161-162.

### 1.2.1 La incidencia de los impuestos en mercados competitivos.

La incidencia de un impuesto depende entre otros factores del grado de competitividad de la economía, y si la economía es competitiva, depende de la forma que tengan las curvas de la oferta y la demanda.

Si sube el precio, es el consumidor quién soporta el impuesto, el monto en que suba el precio depende de la forma de las curvas de demanda y de oferta<sup>11</sup>. En términos generales se establece que:

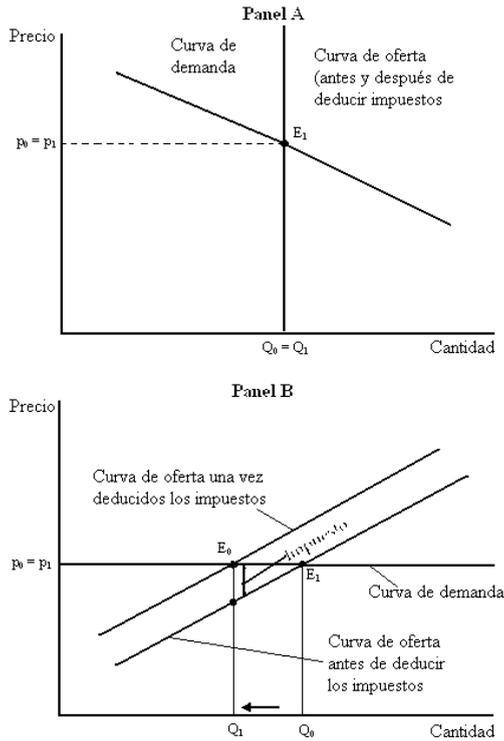
- *La mayor parte del impuesto recae en los consumidores, entre más inclinada es la curva de la demanda o más horizontal la de oferta.*
- *La mayor parte del impuesto recae en los productores, cuanto más horizontal es la curva de la demanda o más inclinada la de oferta.*

La inclinación de la curva de demanda u oferta se mide por su elasticidad, es decir por la variación porcentual de la cantidad demandada u ofrecida del bien provocada por la variación porcentual de su precio. Se dice que la curva de demanda es horizontal, cuando una pequeña reducción del precio da lugar a un enorme incremento de la demanda (infinitamente elástica); y en la curva de demanda vertical, la demanda no varía cuando se reduce el precio (elasticidad cero). En una curva de oferta vertical la oferta no varía cuando cambia el precio (elasticidad cero), mientras que una curva de oferta horizontal es infinitamente elástica. (ver figura 1)

---

<sup>11</sup> Se puede ver Stiglitz, op. cit. p. 515-528 y Groves, op. cit. p. 528-532.

**Figura 1**



**Figura 1. Elasticidad de la oferta y la demanda: el impuesto recae en los productores.** (A) Curva de oferta perfectamente inelástica: con una curva de oferta perfectamente inelástica, el precio no sube en absoluto; la carga total del impuesto recae en los productores. (B) Demanda perfectamente elástica: con una curva de demanda perfectamente elástica (horizontal), el precio no sube en absoluto; toda la carga recae en los productores.

### 1.2.2 La incidencia de los impuestos en mercados imperfectamente competitivos.

El análisis se refiere a casos como los de los monopolios, los cuales, cuando no hay impuestos, eligen su nivel de producción en función del

costo marginal (costo de aumento de la producción) es igual a su ingreso marginal (ingreso adicional por ventas).

- La traslación del impuesto al precio será de más del 100%, en un monopolio con un costo marginal constante y con curvas de demanda de elasticidad constante. Cuando las curvas de demanda son lineales, el precio sube en la mitad del monto del impuesto. (ver figura 2)
- Con una curva de costo marginal totalmente vertical, no variaran ni la producción ni el precio, el impuesto recae en los productores.

Hay otra diferencia entre las empresas competitivas y las monopolísticas en cuanto a los impuestos. En una competitiva no importa si se aplica un impuesto específico (como una cantidad fija por unida de producto), o un impuesto *ad valorem* (como un porcentaje del valor del producto). Lo que importa para determinar el efecto del impuesto en condiciones de equilibrio, es determinar la llamada brecha, la magnitud de la diferencia entre el precio que reciben los productores y el que pagan los consumidores.

En el caso de los monopolios, un impuesto *ad valorem* provoca una mayor producción que con un impuesto específico<sup>12</sup>

### **1.2.3 Impuestos equivalentes.**

Los impuestos se han visto a quién afectan desde el punto de vista legal y su incidencia real; existen algunos que desde el punto de vista legal y

---

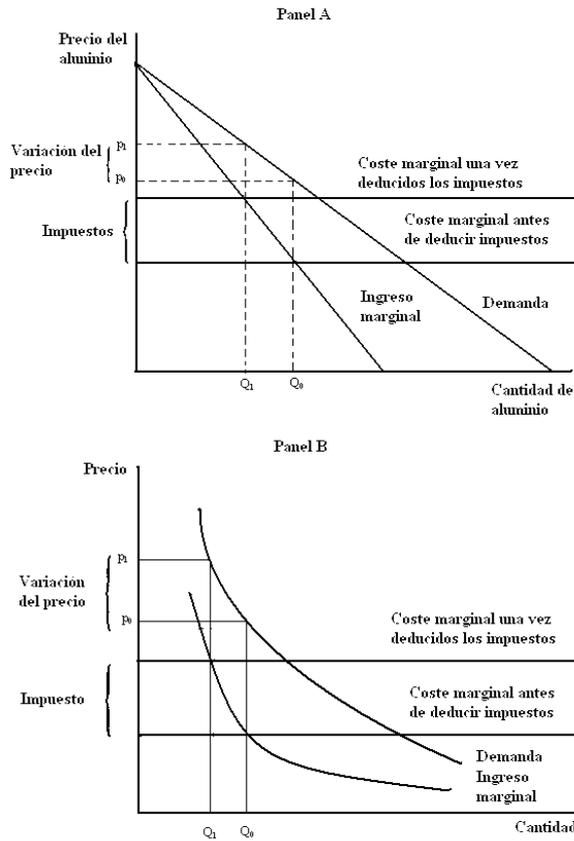
<sup>12</sup> Stiglitz, op. cit.. p. 532 y Groves op. cit. 181-184.

administrativo son diferentes pero son equivalentes desde el punto de vista económico.

Los impuestos son equivalentes si su incidencia es exactamente la misma, así se señalan como impuestos equivalentes:

- Los impuestos sobre la renta y los impuestos al valor añadido (sin exención de la inversión). Debido a que la renta es igual al producto, un impuesto que grave el total de la renta será equivalente a un impuesto que grave el valor añadido de la producción.
- Los impuestos al consumo y los impuestos sobre el valor añadido con una exención de la inversión.
- Los impuestos sobre el consumo y sobre los salarios. Al poner un impuesto sobre salarios su consumo se reduce en el monto del impuesto; si el impuesto es al consumo también se reduce el consumo en el monto del impuesto.
- Los impuestos sobre la renta y el consumo de toda la vida (en ausencia de donaciones y de herencias).

**Figura 2**



**Figura 2. Los impuestos sobre el monopolio.** (A) Con curvas lineales de demanda y oferta, el precio que pagan los consumidores sube exactamente en la mitad del impuesto: los consumidores y los productores soportan por igual la carga del impuesto. (B) Con curvas de demanda de elasticidad constante, el precio sube en una cuantía superior a la del impuesto.

### 1.2.4 Otros factores que afectan la incidencia de los impuestos.

La incidencia de un impuesto depende de las propiedades de la curva de oferta y demanda y del carácter del mercado, si es competitivo u monopolístico. Pero existen otros factores que afectan la incidencia de los impuestos y son:

- **Periodo de tiempo, el corto y largo plazo:** Es probable que las curvas de demanda y de oferta sean más elásticas a largo plazo que a corto plazo.
- **Economía abierta vs. economía cerrada:** Las curvas de oferta de los factores son más elásticas en una economía abierta.
- **Cambios de política:** Los cambios que realiza el gobierno debe tener contrapartida, los análisis que se pueden tener de estos son: Análisis de incidencia de un cambio de los impuestos (un impuesto se sustituye por otro y se mantienen los ingresos constantes); análisis de incidencia manteniendo el presupuesto equilibrado (el gasto varía cuando varían los ingresos fiscales) y; análisis de la incidencia manteniendo un crecimiento equilibrado (una combinación de mediadas que no altera la acumulación de capital).

### **1.2.5 Características legales de los impuestos.**

En México como en cualquier otro país la base del sistema tributario son los impuestos, los cuales tienen implicaciones y consecuencias en la macroeconomía (déficit público, deuda pública, ahorro e inversión públicos, etcétera) y, la incidencia de los impuestos sobre las decisiones de ahorro, inversión y consumo de las familias y las empresas.

Por lo que la política impositiva cobra relevancia y la gran preocupación para los expertos son los costos de administración y operación de los

sistemas de recaudación de impuestos, así como su creciente burocratización. De ahí que la búsqueda de un sistema tributario justo y eficiente es un objetivo aún no cumplido. Los requisitos de un sistema fiscal ideal se mantienen: eficiencia económica, sencillez administrativa, flexibilidad para adaptarse a un entorno cambiante, transparencia política y equidad.

El sistema tributario tiene dos elementos fundamentales: primero, el marco normativo que define los principios y reglas de acuerdo con las cuales se definen las distintas figuras tributarias, impuestos, derechos, etc.; segundo, las técnicas fiscales que se utilizan para mejorar la recaudación y hacerla más equitativa de acuerdo con los objetivos del gobierno y la sociedad.

### **Clasificación de los ingresos.**

Los ingresos públicos se establecen desde la Constitución, se definen en las leyes fiscales y se integran por las percepciones de las siguientes entidades: el gobierno federal, los gobiernos de las entidades federativas, y las entidades del sector paraestatal. Desde el punto de vista económico los ingresos del sector público pueden ser clasificados de diversas maneras: en ingresos ordinarios y extraordinarios; en ingresos corrientes y de capital, y en ingresos tributarios y no tributarios.

La clasificación de los ingresos se encuentra establecida en el caso federal por la Ley de ingresos, en las entidades federativas por las leyes de ingresos o de hacienda.

Los impuestos de acuerdo a la Ley, deben tener las siguientes características<sup>13</sup>:

- “Deben ser legales, es decir, definidos expresamente en las leyes de ingresos, que son aprobados por el congreso y/o los congresos de los estados en el ámbito local.
- Deben ser obligatorios, es decir, son una obligación inexcusable de todos los residentes del país independientemente de su estatus y, tienen como finalidad proveer al gobierno federal, estatal o municipal de recursos suficientes para satisfacer las necesidades públicas.
- Deben ser proporcionales y equitativos, es decir, que el impacto del tributo sea el mismo para todos los individuos comprendidos en la misma situación.
- Que establezca a favor de la administración tributaria correspondiente.
- Deben destinarse a sostener el gasto público, todo impuesto que se establezca y que no se destine a satisfacer los gastos de carácter público, debe considerarse institucional.”

De tal manera que un sistema tributario refleja los valores sociales e ideológicos dominantes en un país, por lo que para su modificación se requiere que los valores e ideologías se modifiquen. Sin embargo, podrían realizarse muchas cosas en el terreno administrativo que mejore la recaudación e incremente la carga fiscal.

Como se observa, lograr un sistema tributario eficiente es muy complicado y requiere de gran trabajo, mismo que puede y debe ser compartido por la federación con los estados. La descentralización fiscal es fundamental en este proceso.

Entre los objetivos de la descentralización fiscal esta el incrementar la eficiencia y mejorar el desempeño de las funciones que le son asignadas a los gobiernos. La política de descentralización debe ser la búsqueda de

---

<sup>13</sup> En relación al sistema tributario en México se puede ver Ayala Espino, José, *Economía del sector público mexicano*, 1ª reimpresión, México, Esfinge, 2005, p. 256.

la más adecuada distribución por nivel de gobierno de los impuestos y ejercicio de gasto público.

Algunos de los argumentos a favor que se señalan para descentralizar no sólo el gasto público sino también las fuentes de ingresos para financiarlos son<sup>14</sup>:

- 1) Se relaciona con la capacidad que tienen los ciudadanos de fiscalizar el desempeño de los gobiernos. Si el gasto de las entidades federativas se financia con recursos generados en su territorio, la población tendrá una mejor percepción del desempeño de su gobierno y la fiscalización se facilitará.
- 2) Un segundo argumento tiene que ver con el criterio de eficiencia propuesto por Charles Tiebout; según el cual los contribuyentes escogen residir en aquella población que les ofrece que ofrece la combinación de bienes y servicios públicos e impuestos más acorde con sus preferencias.

Las dos alternativas tienen que ver con la autonomía de los gobiernos de las entidades federativas y municipales.

---

<sup>14</sup> Id. P. 300.

## **CAPÍTULO 2: El federalismo y la Coordinación Fiscal en México 1980-2000.**

Como se señala en el capítulo anterior el lograr la equidad de un sistema tributario es muy complicado, igual de complicado es lograr la equidad, en la distribución de los ingresos obtenidos, entre los distintos niveles de gobierno. Actualmente la distribución se realiza con el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, el cual surge con el fin de evitar la concurrencia fiscal y fortalecer así la recaudación de impuestos federales. Dicho sistema muestra ya problemas como la dependencia de las entidades federativas de los ingresos federales y la insuficiencia de estos recursos para financiar los gastos de las entidades.

En las siguientes líneas se analizará el federalismo y la coordinación fiscal en México y lo inequitativo que es para el Distrito Federal.

### **2.1 El federalismo mexicano.**

El federalismo mexicano y latinoamericano en general, es considerado como una mala copia del modelo norteamericano, sin embargo, en México existen antecedentes y motivaciones históricas precisas que permitieron que el federalismo se desarrollara<sup>15</sup>.

Dos aspectos marcan la trayectoria del federalismo mexicano: el primero, su inserción en un sistema internacional de Estados soberanos, y el segundo, derivado de las formas estatales que le preceden históricamente.

---

<sup>15</sup> Algunos estudios sobre como se desarrolla el federalismo en tres países latinoamericanos: México, Brasil y Argentina; se puede ver Federalismos latinoamericanos: México/Brasil/Argentina, Marcello Carmagnani (coordinador), México, EL COLEGIO DE MEXICO Y FCE, 1993.

Se mostraran las particularidades que adquiere el federalismo en México sin perder su esencia<sup>16</sup>, la división de poderes. Así el federalismo mexicano tiene las siguientes etapas:

- ❖ **Origen y conceptualización (1812-1840)**, el regionalismo de la colonia se fortaleció con la aplicación de la Constitución española de 1812 y los problemas en la metrópoli. Crisis que nace y se desarrolla por la existencia de una oposición entre autoridad y soberanía, dando lugar a dos tendencias una de tipo centrípeta, favorable a una concentración mayor del poder en manos de las autoridades, y una de tipo centrífugo<sup>17</sup> favorable a una mayor difusión de poder a los estados y municipios<sup>18</sup>.

El acuerdo al que llegan las dos tendencias en la Constitución de 1824, da a los ayuntamientos la titularidad de libertades, las similitudes entre varios de estos se conjuntan en un poder territorial, los estados. La consolidación de éstos favorece una reformulación de las tendencias centrípeta-centrífuga. El primero se reagrupa a favor del centralismo (que se expresará en las leyes constitucionales

---

<sup>16</sup> “La esencia de los estados federales estriba en la conjunción entre la existencia de la *federación*, por un lado, y el mantenimiento de la autonomía de los *estados federados*, por otro. Dentro de la misma unidad, coexisten dos niveles políticos que se distribuyen entre sí las competencias.”

“Un sistema federal significa la división constitucional del poder entre un gobierno general (que tiene autoridad sobre todo el territorio nacional) y una serie de gobiernos subnacionales (que individualmente, tienen su propia autoridad independiente sobre sus territorios), cuya suma total represente generalmente el total del territorio nacional.”, en Indetec, *Federalismo Fiscal: Conceptos, Principios y Teoría*, México, INDETEC, pág. 76 y 77.

<sup>17</sup> La teoría del federalismo señala que el Estado federal ha sido fruto de un impulso centrípeta, cuando su nacimiento ha tenido un sentido centralizador (como una evolución de las confederaciones, o bien, como la agrupación de antiguas colonias); y se dice que surge a instancias de una fuerza *centrífuga* si el Estado federal ha surgido de sentimientos descentralizadores, por transformación de Estados unitarios, como medio de conservar una nación por el reconocimiento a tiempo de su diversidad interna. Ver INDETEC, *Teoría del Federalismo* op. cit. pág. 72-74.

<sup>18</sup> Ver Marcelo Carmagnani, “*El Federalismo Liberal Mexicano*”, en *Federalismos latinoamericanos: México/Brasil/Argentina*, op. cit. Pág. 137.

de 1836), el segundo prefiere una organización descentralizada del poder, de tipo confederal y que pugnó por reformar la Constitución de 1824<sup>19</sup>.

- ❖ **Reorientación del federalismo (1840-1867)**, la búsqueda de las libertades jusnaturalistas entran en oposición a las ya pactadas anteriormente. De esta manera se refunda el federalismo con opción liberal, que quedan expresadas en el Acta constitutiva y de Reformas de 1847.

Esta tendencia liberal del federalismo se expresa en la Constitución de 1857, pero no contó con el consenso de todos los liberales ni de los confederalistas. Por lo que entre 1858 y 1867, los liberales federalistas lucharon militarmente por expandir el consenso social y político hacia el proyecto constitucionalista e introducir las demandas de los nuevos sectores de la sociedad y las libertades individuales.

- ❖ **El federalismo liberal (1867-1911)** se activa a partir de 1867, aunque con dos tendencias básicas, la primera que se conoce como *federalismo de compromiso* (1867-1890) y la segunda como *federalismo conciliatorio* (1890-1911).

El *federalismo de compromiso* da como resultado la unificación del país a través de compromisos establecidos por los actores políticos y sociales de fomentar, de acuerdo con el pacto federal, formas de colaboración que permitan salvaguardar los intereses de todos a través de la concertación entre la federación y los estados.

---

<sup>19</sup> Idem. La Constitución de 1824 vista como un Confederalismo por lo limitado de los poderes que se da a la federación y la transitoriedad de los mismos. Ver Josefina Zoraida Vázquez, op. cit. pág. 15-36.

Destaca el fortalecimiento de los tres poderes federales –Ejecutivo, legislativo y judicial -, al hacer efectivo el poder que constitucionalmente tenían, estableciendo la política civilizada. Pero las personalidades y las instituciones juegan un importante papel en los compromisos federación y estados, con una base legal que fortalece los principios federal y liberal. Los compromisos se dan a nivel político-institucional y político-económico<sup>20</sup>.

El *federalismo conciliatorio* replantea las interacciones que se dan antes de 1890, por la emergencia de una nueva dimensión política-social, que en la fase anterior estaba implícita en las dimensiones político-institucional y político-financiera<sup>21</sup>.

Con la reelección el poder de las personalidades vuelve a la escena, las relaciones entre la federación y los estados se basa en la confianza interpersonal, concilian sus intereses comunes. También se verticaliza el poder en manos del presidente, a nivel federal y, en los gobernadores a nivel estatal; importan más los jefes políticos, por que dominan e imponen a las personas que estarán en los poderes legislativo y judicial, y aún más en las fuerzas armadas<sup>22</sup>.

La verticalización del poder federal y estatal signífico la concentración de los beneficios económicos en la capital y la marginación de los estados. Las consecuencias fueron una mayor exclusión de los actores económicos, sociales y políticos, que dejan de ser esenciales en el nuevo equilibrio del federalismo conciliatorio. Con esto el régimen obtiene una imagen autoritara y excluyente.

---

<sup>20</sup> Marcello Carmagnani, op. cit., pág. 160-166, igualmente importante el fortalecimiento del poder judicial federal y con él la consolidación del Estado constitucional básico necesario en cualquier federación moderna.

<sup>21</sup> Idem.

<sup>22</sup> Ibidem. pág. 168-173.

- ❖ **El federalismo liberal-cooperativo (1917-1930)**, de 1911-1914 se rompe con el Estado liberal y la ingobernabilidad provocada por la caída del gobierno porfirista. En el transcurso de la guerra civil (1914-1917) se manifiestan todas las tendencias prevaletientes: municipalismo, confederalismo, movimientos soberanistas.

Sin embargo, es vía las armas que los “Constitucionalistas” restauran la Constitución de 1917 y con ella la idea del federalismo liberal democrático cooperativo expresado con la incorporación del municipio libre, el voto directo y la extensión de los derechos sociales (a la educación, a la propiedad y laborales). Entre 1920-1930 la aplicación de este federalismo no se concreta totalmente debido a que los derechos políticos y sociales fueron separados, y estos últimos no se hicieron con la intención de aplicarlos pero fortalecen el poder federal.

- ❖ **Federalismo Centralista (1930-1982)** con la federalización de los derechos del trabajo entre 1929-1936 nace un federalismo corporativo; cuyos elementos al inicio de la presidencia de Lázaro Cárdenas no estaban consolidados por la persistencia de la dualidad de poderes en el gobierno federal: uno como jefe máximo o maximato (dotado de vastos poderes políticos que ejercía a través del partido); y otro como presidente (un poder formal que sólo ejercía a nivel económico-administrativo).

Cárdenas verticaliza el poder en manos del presidente, anulando así al jefe máximo y la fuerte autonomía de los poderes estatales. Si bien, la política cardenista consolida un Estado nacionalista corporativo, no significa que el federalismo se acabe, la injerencia política de la federación en los estados no es total, los gobernadores

cuentan con sus espacios de negociación, como los tienen las organizaciones obrero-campesinas:

“El debilitamiento de los estados es mayormente visible en los recursos económicos. En efecto, entre 1934 y 1964, el porcentaje de los ingresos estatales en relación con los ingresos totales disminuye, pasando de 14.5 a 9.5% el resultado fue que los recursos de que disponían los estados empezaron a depender más y más de los subsidios y créditos federales, tanto que en 1963 la participación federal representaba el 34% de los ingresos totales de los estados, mientras en 1950 fue apenas de 8 por ciento.”<sup>23</sup>

Los años sesenta no sólo son los de mayor fuerza del gobierno federal, sino también en que se presenta la primera reacción al federalismo centralizador, sobretodo en los sectores urbanos, como muestran las huelgas y el movimiento de 1968, que obliga a una apertura política. Las políticas populistas de 1976-1982 que intentan abarcar por parte del gobierno federal todos los ámbitos de la vida nacional, fracasan y comienza el redescubrimiento del federalismo.

❖ **Proceso de Renovación del Federalismo (1982 a la actualidad),**

Con la reforma del artículo 115 constitucional en 1983, se inicia el proceso de revitalización de los municipios y de *renovación del federalismo*, mismo que se refuerza y expande de 1988 hasta la actualidad, con la federalización de la educación básica, de los servicios de salud, la reformulación de la reforma agraria y del Partido Revolucionario Institucional (PRI), el programa para un Nuevo Federalismo 1995-2000, ilustran la necesidad de abrir nuevos espacios a la vitalidad de los diferentes actores sociales, vitalidad que se encuentra en la ciudadanía de los municipios y de los estados.

## 2.2 La Coordinación Fiscal en México.

---

<sup>23</sup> Idem. pág. 293.

El camino del federalismo mexicano no ha sido fácil, pero le ha permitido contar con ciertas características o facultades que le permiten adaptarse a situaciones difíciles. Las facultades de la federación, los estados y los municipios se establecen en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y a grandes rasgos son:

- **Facultades de la federación:** las del *gobierno federal* establecidas en varios artículos de la Constitución, pero conviene señalar: el ser responsable de las relaciones exteriores, defensa, acuñación de moneda, política interior y de las políticas macroeconómicas de estabilización y redistribución de la riqueza. Igualmente es el rector del desarrollo nacional (artículo 25), la elaboración de los planes nacionales (artículo 26), la resolución de conflictos entre dos o más estados y lleva a cabo actividades que un solo estado no es capaz de realizar con eficiencia debido a la complejidad y extensión de un problema (por ejemplo el control ambiental).

Así mismo, para el Congreso de la Unión se establecen en el artículo 73 (facultades y materias legislativas); el 89 las facultades del presidente de la república; el 104 las atribuciones de los tribunales federales.

Mientras que en los artículos 117 y 118 establecen ciertas prohibiciones a los estados en materia política, económica y tributaria que se entienden reservadas a la federación; además, los artículos 25 y 28 establecen las áreas estratégicas de competencia federal.

- **Las facultades de los estados,** de acuerdo con el artículo 124 constitucional, las facultades **no** concedidas expresamente a la federación se entienden reservadas a los estados. Según esta

normatividad, las entidades federativas son soberanas en cuanto a su régimen interior; cada estado tiene la capacidad de darse su propia Constitución para organizar su gobierno y administración pública, regular las actividades de los particulares y dictar leyes y disposiciones jurídicas en las materias de su competencia.

Algunas otras facultades para los estados son la expedición de títulos profesionales, administrar sus sistemas penales, elaborar convenios con los municipios para la prestación de servicios públicos y en materia de relaciones laborales entre el gobierno estatal y sus trabajadores. Los gobiernos estatales también pueden establecer contribuciones a favor de los municipios (artículos 5, 18, 115, 123 y 130).

- **Facultades de los municipios**, se encuentran establecidas en el artículo 115, el cual establece como su principal función el atender las necesidades comunitarias y preservar el orden público. En 1983 al modificar el mencionado artículo, se fortalece la autonomía municipal al dotarlo nuevos instrumentos para cumplir con sus funciones, el derecho de audiencia. Se listó por primera vez, los servicios públicos a su cargo: agua potable y alcantarillado, alumbrado público, limpia, mercados y centrales de abasto, panteones, rastros, calles parques y jardines, seguridad pública y tránsito. Los servicios pueden ser ampliados o reducidos en función de las condiciones territoriales y socioeconómicas, así como su capacidad administrativa y financiera. También se estableció la posibilidad de que dos o más municipios dentro de un mismo estado

puedan asociarse para mejorar la prestación de los servicios públicos<sup>24</sup>.

- **Competencias de concurrencia intergubernamental** como son: educación (artículo 3), sistema penitenciario (artículo 18), administración de la reforma agraria y expropiación por causa de utilidad pública (artículo 27), tratamiento de los asentamientos humanos (artículo 73) y vigilancia y protección de asociaciones o sociedades cooperativas (artículo 28).

Lo difícil de un sistema federal no son sus particularidades político-institucionales, ni siquiera el establecer las funciones de cada nivel de gobierno, sino como se llevan a la práctica estas y sobre todo las competencias en materia de ingreso y gasto entre los diferentes niveles de gobierno.

Por lo que la coordinar las actividades resulta importante y en México la Constitución en los artículos 25 y 26 de la Constitución, establece la coordinación como el sistema para llevar a cabo la administración pública; e implica la suma de esfuerzos de los gobiernos para aumentar su eficiencia en el logro de los objetivos públicos.

México en materia de competencias fiscales opto por establecer un Sistema de Coordinación Fiscal, cuyo eje ha sido el Sistema de Participaciones en Ingresos Federales; mismo que ha sufrido variaciones a través del tiempo:

### **2.2.1 Periodo previo a 1980.**

---

<sup>24</sup> Aguilar Villanueva, Luis F., "El Federalismo Mexicano: Funcionamiento y Tareas Pendientes", en *¿Hacia un nuevo federalismo?*, Alicia Hernández Chavez (coordinadora), México, Colegio de México y FCE, 1996.

La Constitución federal no establece una delimitación de la competencia federal y estatal para establecer impuestos, por lo que se han dado intentos por resolver este problema; uno de los primeros fue la Ley de Clasificación de Rentas y las leyes participativas de impuestos federales del siglo XIX.

Continuaron las convenciones fiscales de 1928, 1932 y 1947, cuyo objetivo fue uniformar tributos y acabar con la concurrencia impositiva (que más de un nivel de gobierno grave una misma fuente). Los mayores efectos sobre la coordinación fiscal vinieron de la última convención, y fueron:

1.- Ley que regula el pago de participaciones en ingresos federales a las entidades federativas: Define el concepto de participaciones como las cantidades que los estados, territorios, Distrito Federal y municipios tienen derecho a percibir conforme a las leyes fiscales federales, así como los montos que la federación tuviera derecho a percibir en el rendimiento de los impuestos de carácter local. Se dan nuevas atribuciones a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para vigilar y auditar estas participaciones y se designa al Banco de México, S.A. como la institución que podía garantizar estas transacciones.<sup>25</sup>

2.- Ley de Coordinación Fiscal entre la federación y los estados de 1953: Su objetivo es la armonización de los sistemas tributarios federales y estatales, creando la Comisión Nacional de Arbitrios como órgano de orientación y consulta de la reforma tributaria de las entidades federativas, además de vigilar el cumplimiento de las participaciones federales. Estuvo en funciones hasta 1977, cuando sus atribuciones pasaron a la Dirección General de Coordinación con Entidades Federativas de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.<sup>26</sup>

3.- Ley del Impuesto Federal sobre Ingresos Mercantiles: Esta ley entra en vigor el primero de enero de 1948 y surge de la recomendación de la Tercera Convención Nacional sobre la conveniencia de establecer un sólo impuesto sobre las ventas y otras operaciones mercantiles. Se fija una sola tasa federal del 1.8% para la federación, de 1.2% para todos los estados que aceptaron derogar sus propios impuestos al comercio y a la industria. Para 1970, los 14 estados más importantes en cuanto a su actividad económica y a su monto de recaudación, continuaban sin coordinarse. En 1973 se estableció una tasa general aplicable a toda la república de 4% en lugar de 3% anterior y una participación de 45% de gravamen federal sustituyendo 40%. Además, en 1974 se le adicionaron tasas especiales de 5%, 10%, 15% y 30%, con lo cual todas las entidades federativas se coordinaron con la

---

<sup>25</sup> Ortiz Ruíz, Miguel, *Evolución del Sistema de Participaciones 1980-1997*, INDETEC, Guadalajara, Jal., 1998, Cap. 1, p. 13. Citado por Díaz Flores Manuel, *Federalismo Fiscal. Una referencia al estado de Aguascalientes 1980-2000*, México, Universidad Autónoma de Aguascalientes, 2003, p.92.

<sup>26</sup> Op. cit. p. 32.

Secretaría de Hacienda y Crédito Público.<sup>27</sup> Esta Ley estuvo vigente hasta el 31 de diciembre de 1979, ya que en 1980 entró en vigor la Ley del Impuesto al Valor Agregado.

Con este marco jurídico se estableció el periodo conocido como de la Coordinación General, de 1973 a 1979, en la que todos los estados participaron en:

- Impuesto Sobre Ingresos Mercantiles (ISIM),
- Impuesto Sobre la Renta de Causantes Menores (1973),
- Impuesto Sobre Tenencia o Uso de Automóviles y Camiones (1974),
- Impuesto a las Industrias del Azúcar, Alcohol, Aguardiente y Envasamiento de Bebidas Alcohólicas (1973),
- Impuestos especiales de la federación y
- otras participaciones a cambio de suspensión de impuestos locales.

Este primer esfuerzo de coordinación fiscal mostró algunas desventajas en su sistema de participaciones, como múltiples tasas de participación, pagos directos a municipios, retrasos en el pago de las participaciones, concentración del ingreso en la federación y en los estados y municipios más débiles las participaciones crecen más que su recaudación tributaria. Así en los sistemas fiscales federales y estatales subsistían los mismos defectos señalados por la doctrina anglosajona:

- a) La existencia de una multiplicidad de impuestos insignificantes, en ambos niveles, que incrementan indebidamente al costo de la administración tributaria y la presión fiscal sobre los contribuyentes:

---

<sup>27</sup> Idem. p. 33 y 34.

- b) Un limitado efecto redistributivo y de crecimiento del ingreso, en aquellas regiones en que tradicionalmente los rendimientos de los impuestos coordinados eran bajos:
- c) La subsistencia de la misma situación de atraso económico entre los niveles más bajos, ya que la coordinación no le lograba dar nuevos recursos e impulso en la base a las economías financieras estatales y municipales.<sup>28</sup>

### **2.2.2 Periodo de 1980-1987**

El 1 de enero de 1980 entra en vigor la Ley de Coordinación Fiscal, con dos objetivos la simplificación del sistema tributario y eliminar la concurrencia impositiva. La firma de un Convenio de Adhesión y de Colaboración Administrativa permite a los estados y municipios, participar en el nuevo sistema y obtener mayores recursos de los que obtenían anteriormente, si limitan sus atribuciones.

El sistema de participaciones como columna vertebral del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, cuenta con las características que le permiten resolver los problemas del anterior sistema, siendo éstas:

- a) Globalizar los ingresos federales participables, lo importante no son las cualidades que deben tener los impuestos federales para que participen de ellos las entidades, no distingue entre impuestos federales participables y no participables. Si no que debía decidirse que proporción de la recaudación de los impuestos federales debería corresponder a estados y municipios.
- b) Simplifica el reparto, al fijar fondos de participaciones que se distribuirían entre los estados y municipios, se crearon el Fondo General de Participaciones (FGP), Fondo Financiero Complementario (FFC) y, desde 1981, el Fondo de Fomento Municipal (FFM).

---

<sup>28</sup> SHCP, *LA COORDINACIÓN FISCAL EN MEXICO*, México, SHCP, 1982, pág. 24.

- c) Puntualidad en el pago, la liquidación de participaciones se hacia factible realizarla mensualmente y sin retrasos.
- d) Principio resarcitorio, la federación se comprometió a compensar a los estados que recibieran una participación en ingresos menor que en pasado. Para esto se establecieron coeficientes fijos que se aplicaban a una recaudación federal creciente.<sup>29</sup>

## **Integración del Sistema de Participaciones 1980-1987.**

♦ **Fondo General de Participaciones**, en 1980 se constituye como un porcentaje fijo de la Recaudación Federal Participable (RFP)<sup>30</sup>, y el objetivo de la distribución es el garantizar que las participaciones a estados y municipios no serán menores a los ingresos de 1979; la fórmula utilizada fue:

$$P_i = \frac{A_i}{\sum_{i=1}^{32} A_i}$$

Donde:

$A_i$  = total de recursos obtenidos por la entidad  $i$  en 1978.

$P_i$  = participación de la entidad  $i$ .

---

<sup>29</sup> La Secretaría de Hacienda y Crédito Público envió a todos los estados una Carta de Garantía en la que se expresaba entre otras cosas, que se garantiza que en los años de 1980, 1981 y 1982 las participaciones, derivadas del Fondo General de Participaciones, serán superiores en monto y tendencia a las percepciones obtenidas por el Estado en 1977, 1978 y 1979 por participaciones federales a Estados y Municipios, así como los impuestos estatales y municipales que se dejen en suspenso." En Indetec, *El sistema de Participaciones Federales en México (ejemplo numérico)*, Guadalajara, Jal., 1984, p. 28.

<sup>30</sup> La Recaudación Federal Participable se vuelve el concepto clave del Sistema de Participaciones y su integración se define en el artículo segundo de la Ley de Coordinación Fiscal, en general incluye todos los impuestos federales.

Para 1981-1982 la fórmula se modificó con el fin de incentivar el esfuerzo recaudatorio estatal y el acceso puntual a la información (por esto se modifica el periodo de la información a utilizar); para esto se asignó mayor participación a los estados que incrementaran su recaudación respecto del promedio nacional. Sin embargo, existe incertidumbre respecto al retorno del esfuerzo, ya que una entidad federativa puede tener un incremento sustancial pero menor al promedio nacional, con lo que su esfuerzo no se ve reflejado en participaciones, sino incluso éstas podrían disminuir. La fórmula aplicada en este periodo fue:

$$P_t^i = P_{t-1}^i + \left[ \frac{\left( \frac{P_{t-1}^i}{R_{t-1}^i} \right) \left( \frac{R_t^i}{\sum_{i=1}^{32} R_{i,t}} \right)}{\sum_{i=1}^{32} \left( \frac{P_{t-1}^i}{R_{t-1}^i} \right) \left( \frac{R_t^i}{\sum_{i=1}^{32} R_{i,t}} \right)} \right] [FGP_t - FGP_{t-1}]$$

siendo  $R^i$  la recaudación obtenida por la entidad  $i$ . Las modificaciones posteriores no fueron radicales, por lo que en 1983 la fórmula fue:

$$P_t^i = P_{t-1}^i + \left[ \frac{\left( \frac{P_{t-2}^i}{R_{t-2}^i} \right) \left( \frac{R_t^i}{\sum_{i=1}^{32} R_{i,t-1}} \right)}{\sum_{i=1}^{32} \left( \frac{P_{t-2}^i}{R_{t-2}^i} \right) \left( \frac{R_{t-1}^i}{\sum_{i=1}^{32} R_{i,t-1}} \right)} \right] [FGP_t - FGP_{t-1}]$$

Para 1984-1987 la fórmula se estableció:

$$P_t^i = P_{t-1}^i + \left[ \frac{\left( \frac{P_{t-2}^i}{R_{t-4}^i} \right) \left( \frac{R_{t-3}^i}{\sum_{l=1}^{32} R_{i,t-3}^l} \right)}{\sum_{i=1}^{32} \left( \frac{P_{t-2}^i}{R_{t-4}^i} \right) \left( \frac{R_{t-1}^i}{\sum_{l=1}^{32} R_{i,t-3}^l} \right)} \right] [FGP_t - FGP_{t-1}]$$

♦ **Fondo Financiero Complementario:** se crea en 1978 con cargo al Presupuesto de Egresos de la Federación, siendo incorporado en 1980 al sistema de participaciones, con el 0.37% del total de la recaudación anual de impuestos federales y con el fin de compensar a las entidades federativas con menor desarrollo económico relativo; posteriormente se integro con el 3.5% del FGP y por un 3% adicional aportado por la federación. La forma de distribuirse entre los estados fue en proporción inversa a la participación obtenida por el FGP, era pues un criterio redistributivo.

♦ **Fondo de Fomento Municipal,** creado en 1980 y se puso en vigor en 1981 con el fin de proporcionar a los municipios recursos provenientes del impuesto adicional a las exportaciones de petróleo y sus derivados (1981-1986), lo que actualmente es un derecho adicional a la exportación de hidrocarburos, por la variabilidad de estos ingresos obligo a que en 1987 se fijara como un 0.42% de la recaudación de impuestos federales. Los recursos se entregan a los estados para los distribuyan íntegramente a los municipios. El criterio de distribución es el mismo que el Fondo Financiero Complementario.

### 2.2.3 Periodo 1988-1989

♦ **Fondo General** para este periodo se volvió dinámico al añadir al porcentaje fijo existente el 30% del Impuesto al Valor Agregado, recaudado por en la entidad federativa, sin considerar aduanas o tesorería de la federación. El porcentaje que representaba esta recaudación se descontaba de la RFP, sin embargo el esfuerzo recaudatorio de cada entidad se veía reflejado en sus ingresos, con lo que se rompe el llamado efecto “suma cero”, el cual se explica como que ante montos fijos en los fondos, cualquier incremento de una entidad significa necesariamente, en una disminución para otras.

Al FGP afectado por la reducción del 30% del IVA, se le denomina Fondo General de Participaciones Ajustado, cuya fórmula es:

$$P_t^i = [30\% IVA_t^i] + [P_{FGPA,T-1}^i] \left[ \frac{\left( \frac{P_{FGPA,T-2}^i}{R_{t-4}^i} \right) \left( \frac{R_{t-3}^i}{\sum_{i=1}^{32} Ri_{t-3}} \right)}{\sum_{i=1}^{32} \left( \frac{P_{FGPA,t-2}^i}{R_{t-4}^i} \right) \left( \frac{R_{t-3}^i}{\sum_{i=1}^{32} Ri_{t-3}} \right)} \right] [FGP_T - FGP_{T-1}]$$

siendo FGPA el FGP ajustado y FGPA la participación de cada entidad en el FGPA.

En 1989 se creó la Reserva de Contingencia con el fin de resarcir a aquellas entidades cuyas participaciones por el Fondo General con el sistema vigente fuesen menores a las que obtendría con el sistema anterior.

En este año, último en que esta vigente el FFC se integró con 0.5% de la Recaudación Federal Participable, 3% del FGP y otra cantidad igual por

parte del gobierno federal, y se distribuye de la misma forma que el año anterior.

**Fondo de Fomento Municipal** se integró con el 0.42% de la RFP, el 30% se distribuyó a todos los municipios y el 70% sólo a los coordinados en derechos, se asegura a los municipios una cantidad igual a la obtenida en año anterior. La forma en que se distribuye es igual que el FFC, la fórmula utilizada hasta este periodo es:

$$FFM_t^i = FFM_{t-1}^i + C_t^i \Delta FFM_t$$

Donde:

$\Delta FFM_t = FFM_t - FFM_{t-1}^i$  = El incremento en el Fondo de Fomento Municipal, para el año t, es igual a la diferencia de las cantidades con que se integró este fondo en los dos últimos años inmediatos anteriores, (t)-(t-1).

$C_t^i$  = Coeficiente de participación de la entidad i en el Fondo de Fomento Municipal en el año t.

$FFM_{t-1}^i$  = Cantidad de participaciones que correspondieron a la entidad i, en el fondo de Fomento Municipal en el año inmediato anterior (t-1), al del cálculo (t).

$$C_t^i = \left[ \frac{\frac{N^i}{FGP_t^i}}{\sum_{i=1}^{32} \left( \frac{N^i}{FGP_t^i} \right)} \right]$$

Donde:

$N^i$  = Número de habitantes de la entidad  $i$ .

$FGP_t^i$  = Monto de participaciones que correspondieron a la entidad  $i$  en el Fondo General de Participaciones en el año  $t$ .

$\left( \frac{N^i}{FGP_t^i} \right)$  = Proporción inversa de la participación por habitante en el Fondo General de Participaciones que corresponde a la entidad  $i$  en el año  $t$ .

$\sum_{i=1}^{32} \left( \frac{N^i}{FGP_t^i} \right)$  = Suma de las proporciones inversas de la participación por habitante en el Fondo General de todas las entidades.

#### **2.2.4 Modificaciones a partir de 1990.**

**Fondo General de Participaciones.** El sistema establecido en la Ley de Coordinación Fiscal de 1990 se abandona la participación en IVA, establece el FGP como un porcentaje de la RFP, dividido en dos partes que después de una transición a partir de 1994 serían del 50%, tal y como se observa en la tabla 1; pero en 1990 realmente se aplicó lo establecido en el artículo 5º transitorio, donde la primera parte es de 91.62% y se distribuye conforme a la recaudación del año anterior y los impuestos asignables; y la segunda parte (8.38%) se reparte en proporción inversa a la población de cada entidad (lo que antes era el Fondo Financiero Complementario). La Reserva de Contingencia establecida por la Ley vigente en 1989 (0.50% de la RFP), se distribuyó con el criterio de la segunda parte.

A partir de 1991, la Ley de Coordinación Fiscal establece el sistema que tendrá vigencia hasta la actualidad, aunque también establece una transición (ver tabla1), donde el FGP se divide en tres partes, la primera se distribuye en proporción directa al número de habitantes de cada entidad federativa, la segunda en función al coeficiente que determine la Ley respectiva, cuya fórmula en el 2005 es:

$$CP_t^i = \frac{(CP_{t-1}^i)(IA_{t-1}^i)}{IA_{t-2}^i} \bigg/ \sum_{i=1}^{32} \left( \frac{(CP_{t-1}^i)(IA_{t-1}^i)}{IA_{t-2}^i} \right)$$

Donde :

$CP_t^i$  = Coeficiente de participación de la entidad  $i$  en el año para el que se efectúa el cálculo.

$CP_{t-1}^i$  = Coeficiente de participación de la entidad  $i$  en el año inmediato anterior a aquel para el que se efectúa el cálculo.

$IA_{t-1}^i$  = Impuestos asignables a la entidad  $i$  en el año inmediato anterior a aquél para que se efectúa el cálculo.

$IA_{t-2}^i$  = Impuestos asignables a la entidad  $i$  en el segundo año inmediato anterior a aquél para que se efectúa el cálculo.

La tercera parte 9.66%, se distribuye en proporción inversa a las participaciones por habitante que tenga cada entidad, éstas son el resultado de la suma de las participaciones de las dos primeras partes del Fondo General.

El FGP se adiciona con el 0.5% de la RFP por coordinación en derechos y se distribuye con el coeficiente efectivo de participación por las tres partes del Fondo General. También se adicionará con el monto equivalente al 80% del impuesto recaudado en 1989 por las entidades federativas, por concepto de las bases especiales de tributación. Dicho monto se actualizará conforme al artículo 17-A del Código Fiscal de la Federación, desde el sexto mes de 1989 hasta el sexto mes del ejercicio en que se efectúe la distribución.

**TABLA 1**

AÑO	SISTEMA LEY 1990		SISTEMA LEY DE 1991		
	Fracción I	Fracción II	Fracción I	Fracción II	Fracción III
1991	20%	80%	18.05%	72.29%	9.66%
1992	30%	70%	27.10%	63.24%	9.66%
1993	40%	60%	36.15%	54.19	9.66%
1994-2005	50%	50%	45.17%	45.17%	9.66%

El porcentaje de la RFP que constituye el Fondo General de Participaciones y la coordinación en derechos señalados, que se distribuye entre las entidades evolucionó de la siguiente forma:

Año	% de la RFP para FG <sup>a</sup>
1980	16.89
1983	16.98
1991	19.51
1996-2005	21.00

a. Incluye coordinación en derechos.

**El Fondo de Fomento Municipal** en 1991 se integra con el 0.42% de la RFP, se incrementó a 0.56% en 1992 y a partir de 1994 llegó al 1%, para su distribución utiliza la recaudación del impuesto predial y los derechos por servicios de agua en el año anterior y dos años anteriores aquél en que se realiza el cálculo, como se muestra en siguiente fórmula:

$$CE_t^i = \frac{\left( \frac{CE_{t-1}^i \cdot IPDA_{t-1}^i}{IPDA_{t-2}^i} \right)}{\sum_{i=1}^{32} \left( \frac{CE_{t-1}^i \cdot IPDA_{t-1}^i}{IPDA_{t-2}^i} \right)}$$

Donde:

$CE_t^i$  = Coeficiente de participación en el Fondo de Fomento Municipal de la entidad i en el año para el cual se efectúa el cálculo.

$CE_{t-1}^i$  = Coeficiente de participación de la entidad i en el año inmediato anterior para el cual se efectúa el cálculo.

$IPDA_{t-1}^i$  = Recaudación local del predial y de los derechos de agua en la entidad i en el año inmediato anterior para el cual se efectúa el cálculo.

$IPDA_{t-2}^i$  = Recaudación local de predial y de los derechos de agua en la entidad i en el segundo año inmediato anterior para el cual se efectúa el cálculo.

En 1991 el Distrito Federal entra a participar en el FFM con un monto fijo de 180 millones de pesos, para a partir de 1992 entre a jugar en la fórmula, donde la recaudación de predial y agua se usan para incentivar a las entidades a mejorar la captación de estas contribuciones, pero el

llamado efecto “suma cero”, no asegura que el esfuerzo recaudatorio sea compensado.

A partir de este año la Reserva de Contingencia es del 0.25% de la RFP y se utiliza para apoyar a las entidades cuya participación en los Fondos General y de Fomento Municipal no tengan un crecimiento similar al de la Recaudación Federal Participable. Su distribución se realiza comenzando con la entidad que tenga el coeficiente de participación efectiva (resultado de dividir el total de las participaciones de la entidad por ambos fondos entre la suma de todas las entidades) menor al de mayor, hasta agotarse.

En 1992, también se crea la Reserva de Compensación para las entidades federativas que sean afectadas por el cambio de fórmula, se integra con el remanente de la coordinación en derechos de aquellas entidades no coordinadas tanto en el Fondo General como el de Fomento Municipal. El sistema con el que se compara es el que establece la Ley de Coordinación Fiscal (LCF) de 1990, es decir una fórmula redistributiva en un 50% contra un sistema actual donde la distribución pesa más del 50%. En 1995 cuando todas las entidades se coordinan en derechos la Reserva de Compensación desaparece y reaparece hasta 2001 como un 1% de la RFP Y la forma de distribuirla es la ya mencionada.

Como se puede observar, el nuevo sistema de participaciones afecta a aquellas entidades federativas, como el Distrito Federal, a las que el sistema resarcitorio les era benéfico.

A partir de 1996, con el fin de moderar el efecto “suma cero” se introducen a la Ley de Coordinación Fiscal:

- El artículo 3-A que establece una participación directa a entidades y municipios de la recaudación por concepto del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios a la cerveza, bebidas refrescantes, alcohol, bebidas alcohólicas, bebidas alcohólicas fermentadas y tabacos labrados. La participación será del 20% de la recaudación en todos los casos, excepto tabacos labrados con un 8% de la recaudación.
- El artículo 3º-b de la Ley de Coordinación Fiscal se establece la participación, a municipios y el Distrito Federal, del 80% de la recaudación que se obtenga de los contribuyentes llamados menores en el impuesto sobre la renta (sección tercera del capítulo VI de la ley respectiva), que a partir de enero de 2000 se incorporen al Registro Federal de Contribuyentes como resultado de actos de verificación de las autoridades municipales. La participación se dará durante los ejercicios fiscales en que los contribuyentes que las generen permanezcan en dicho régimen, domiciliados en su localidad.

**Otros aspectos de la Coordinación Fiscal** que destacan: 1) la colaboración administrativa entre la federación y las entidades federativas, y 2) los organismos del Sistema de Coordinación Fiscal.

1) La colaboración administrativa se basa en dos convenios, el de Adhesión al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal y el Convenio de Colaboración Administrativa en el que se especifican las facultades y responsabilidades de cada parte.

- El Convenio de Adhesión al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal se firma con base en el artículo 1º de la Ley de Coordinación Fiscal, a través del cual las entidades federativas y sus municipios, ceden parte de su soberanía a cambio de los recursos que reciben al participar en los fondos establecidos en la dicha Ley y, en cambio

tendrán la obligación de suspender los impuestos señalados en dicho convenio.

- Por otra parte, el Convenio de Colaboración Administrativa en materia fiscal federal (artículo 13 de la LCF), se firma con el objeto de aprovechar las ventajas de cada nivel de gobierno para la realización de la fiscalización e incentivar el cumplimiento de las obligaciones fiscales.

De esta manera, las entidades federativas y los municipios obtienen mayores recursos y participan en la administración de los impuestos federales; esto ha implicado la necesidad de que los convenios de colaboración administrativa se actualicen a fin de ampliar las facultades y responsabilidades concedidas. Manteniendo el gobierno federal la programación, normatividad y evaluación de estas tareas para garantizar la uniformidad de los sistemas de todo el país.

Derivados de la colaboración administrativa, se establecen los siguientes incentivos económicos a las entidades coordinadas en materia del impuesto sobre tenencia o uso de vehículos, impuesto sobre automóviles nuevos, impuesto sobre adquisición de inmuebles; por la fiscalización en IVA, ISR e impuesto al activo, el impuesto especial sobre producción y servicios; las multas fiscales, multas impuestas por autoridades federales no fiscales, etc.

Igualmente, es de destacar la coordinación en materia de derechos establecida en el artículo 10-A de la Ley de Coordinación Fiscal, con el fin de armonizar los derechos estableciendo cuales son para la federación y para las entidades federativas.

2. **Organismos de la coordinación fiscal**, los cuales se crean con el fin de desarrollar, vigilar y perfeccionar el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, (capítulo IV de la LCF), y son los siguientes:

- La Reunión Nacional de Funcionarios Fiscales. Integrada por el Secretario de Hacienda y Crédito Público y por el titular del órgano hacendario de cada entidad. Se llevará a cabo, al menos una vez al año y será convocada por el Secretario de Hacienda y Crédito Público o por la Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales.
- La Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales, estará formada por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y por ocho entidades federativas, que serán elegidas cada dos años por cada uno de los grupos que a continuación se expresan, debiendo representarlos en forma rotativa:

Grupo uno: Baja California, Baja California Sur, Sonora y Sinaloa.

Grupo dos: Chihuahua, Coahuila, Durango y Zacatecas.

Grupo tres: Hidalgo, Nuevo León, Tamaulipas y Tlaxcala.

Grupo cuatro: Aguascalientes, Colima, Jalisco y Nayarit.

Grupo cinco: Guanajuato, Michoacán, Querétaro y San Luis Potosí.

Grupo seis: Distrito Federal, Guerrero, México y Morelos.

Grupo siete: Chiapas, Oaxaca, Puebla y Veracruz.

Grupo ocho: Campeche, Quintana Roo, Tabasco y Yucatán.

- El Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas (INDETEC), es un organismo público, con personalidad jurídica y

patrimonio propios; que actúa como consultor, promotor y capacitador de las haciendas públicas.

- La Junta de Coordinación Fiscal se integra por los representantes que designe la SHCP y los titulares de los órganos hacendarios de las ocho entidades que forman la Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales.

El Sistema nacional de Coordinación Fiscal vigente desde 1980, se logro implantar un sistema fiscal más armónico, pero a costa de una mayor dependencia de las haciendas locales de los ingresos federales por participaciones. Si bien, algunas entidades, como el Distrito Federal han fortalecido sus ingresos propios, aunque esto tiene un límite, el cual parece irse agotando, lo que lleva a pensar en la necesidad de cambiar las formas de participación federal.

## **CAPITULO 3: La Coordinación Fiscal y el Distrito Federal.**

### **3.1 Los ingresos del Distrito Federal 1980-2005.**

Un análisis del Distrito Federal (D.F.) no puede realizarse considerarse únicamente la problemática interna, sino que se añade las particularidades que da el ser parte de la megalópolis de la llamada Zona Metropolitana de la Ciudad de México (ZMCM). Desde su surgimiento en 1824 el D: F: presenta la herencia prehispánica (Tenochtitlan) y colonial (capital de la Nueva España), de ser el centro político-administrativo, militar, religioso y comercial del país.

Entre los fenómenos que la dan este carácter se encuentran su dinámica poblacional<sup>31</sup>, de alta concentración en su territorio, provocó que la demanda de servicios fuera creciente y con ella la necesidad de recursos públicos para satisfacerlas; que en buena medida fueron aportados por la federación (vía participaciones o transferencias condicionadas); aunque en los últimos años los ingresos propios del Distrito Federal se han incrementado sustancialmente<sup>32</sup>.

Sin embargo, la mejoría en las finanzas de la capital no ha sido suficiente para dar solución de los principales problemas sociales del D. F.: el agua, el transporte, la vivienda, la basura, la seguridad pública y la contaminación ambiental. Problemas que no son de fácil solución y que se magnifican con el proceso de globalización internacional y el gran proceso de megalopolización (las 16 delegaciones, 27 municipios del Estado de México y algunos del Estado de Morelos). Por lo que para

---

<sup>31</sup> Sobre el fenómeno poblacional y otros que dan el carácter político-administrativo, etc. ver Álvarez Enríquez, Lucía, *Distrito Federal: sociedad, economía, política y cultura; México, UNAM, 1998, p. 29-39.*

buscar mejores soluciones requiere de acciones de coordinación y cooperación, que cada vez más, es de carácter regional.

Si bien el proceso de desarrollo económico de la capital del país no es del todo natural, es decir, consecuencia de su situación geográfica, recursos naturales, concentración demográfica, sino fue más bien, el producto de una política oficial heredada por Porfirio Díaz

El desarrollo económico del Distrito Federal ha estado ligado a las decisiones federales, así en la época del modelo de sustitución de importaciones, dividido en etapas:

- en la primera de la sustitución de bienes de consumo inmediato, el D. F., se centró en una industria de bienes de consumo duradero y en los bienes de capital, con una menor participación en los bienes de consumo inmediato e intermedios.
- en la segunda etapa, correspondiente a los bienes de consumo intermedio (1950-1980) se mantuvo la misma relación; a finales de esta última etapa parte de la industria se descentraliza hacia los municipios conurbados, mientras que el Distrito Federal se comienza a dedicar a actividades terciarias (comercio, servicios y distribución), proceso que se acentúa con la entrada de México al Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio (GATT) hoy Organización Mundial de Comercio (OMS), y con la firma en los años noventa del Tratado de Libre Comercio (TLC).

La reorientación en la Ciudad al desarrollo del sector terciario se debe entre otros factores a : 1) los efectos de la recesión económica y de la contracción industrial iniciada en el país en los

---

<sup>32</sup> Idem. p.38-46.

años setenta, que marcaron una tendencia en el país hacia la terciarización de la economía; 2) el impulso a la concentración de los servicios nacionales en la capital, lo que se acentuó a partir de la creación de nuevos intermediarios financieros en 1985 y la privatización de la Banca en 1990, cuya dinámica supuso la articulación de bancos, casas de bolsa, aseguradoras, almacenes de depósito, casas de cambio y otras instancias que acrecentan este tipo de actividades y absorberían gran cantidad de personal; 3) la desindustrialización de la Ciudad que desplaza mano de obra para los servicios y actividades comerciales en la vía pública<sup>33</sup>.

### **3.1.1 Sustento jurídico de los ingresos del Distrito Federal.**

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en el artículo 31, fracción IV, señala como obligación de los mexicanos “contribuir para los gastos públicos, así de la Federación, como del Distrito Federal o del Estado o Municipio en que residan, de manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes”.

El Código Fiscal de la Federación y las leyes fiscales diversas son las que establecen la obligación y define los conceptos que se impondrán en el ámbito federal, en el caso de la ciudad desde 1997 se cuenta con el Código Financiero del Distrito Federal (CFDF) como el marco jurídico para regular la obtención, administración y aplicación de los ingresos del D. F.<sup>34</sup>

---

<sup>33</sup> Idem. p. 73.

<sup>34</sup> El Código Financiero del Distrito Federal, se elaboró con el fin de conjuntar en un solo documento las diferentes normas que regulaban las contribuciones a la entidad, como eran

El Código Financiero del Distrito Federal en su Título Segundo establece los elementos generales de las contribuciones e ingresos y los clasifica en:

- a) Impuestos, los que deben pagar las personas físicas y morales, que se encuentren en la situación de hecho o derecho previstas en el Código, y distintas a las Contribuciones de Mejoras y los Derechos.
- b) Contribuciones de Mejoras, son definidas como “las contraprestaciones por el uso o aprovechamiento de los bienes de dominio público del Distrito Federal, con excepción de las concesiones o los permisos, así como por recibir los servicios que presta la Entidad en sus funciones de derecho público, excepto cuando se presten por organismos descentralizados u órganos desconcentrados cuando, en este último caso, se trate de contraprestaciones que no se encuentren previstas como tales en este Código”.
- c) Aprovechamientos, son los ingresos que percibe el Distrito Federal por funciones de derecho público y por el uso, aprovechamiento o explotación de bienes del dominio público distintos de las contribuciones, de los ingresos derivados de financiamiento, y de los que obtengan los organismos descentralizados y las empresas de participación estatal.
- d) Son accesorios de las contribuciones y de los aprovechamientos los recargos, las sanciones, los gastos de ejecución y la indemnización (por cheque no cobrados por causa del

---

la Ley de Hacienda, el Código Fiscal de la Federación y las leyes fiscales federales aplicables.

contribuyente), los cuales participan de la naturaleza de la suerte principal, cuando se encuentren vinculados directamente a la misma.

- e) Productos son las contraprestaciones por los servicios que presta el D. F. en sus funciones de derecho privado, así como por el uso, aprovechamiento y enajenación de sus bienes de dominio privado.
- f) Ingresos derivados de la Coordinación Fiscal, se consideraran como locales y son aquellos ingresos derivados del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, de conformidad con el Acuerdo o convenio de Coordinación que al efecto se celebre, y la legislación aplicable. En la Ley de Ingresos del D. F. se subdividen en tres:
  - Participaciones por Actos de Coordinación que incluye aquellos ingresos derivados de la Ley de Coordinación Fiscal y Acuerdo de Colaboración Administrativa.
  - Participaciones en Ingresos Federales, se refiere a los Fondos de participaciones en ingresos federales y la participación en el Impuesto Especial Sobre Producción y Servicios (IEPS), establecidos en la LCF.
  - Transferencias Federales incluyen los Fondos de Aportaciones establecidos en el capítulo V de la Ley de Coordinación Fiscal, así como aquellas transferencias establecidas en el Presupuesto de Egresos de la Federación que se dan como Programas con Participación Federal y otros convenios con la Federación.

### **3.1.2 Ingresos totales y propios del Distrito Federal 1989-2005.**

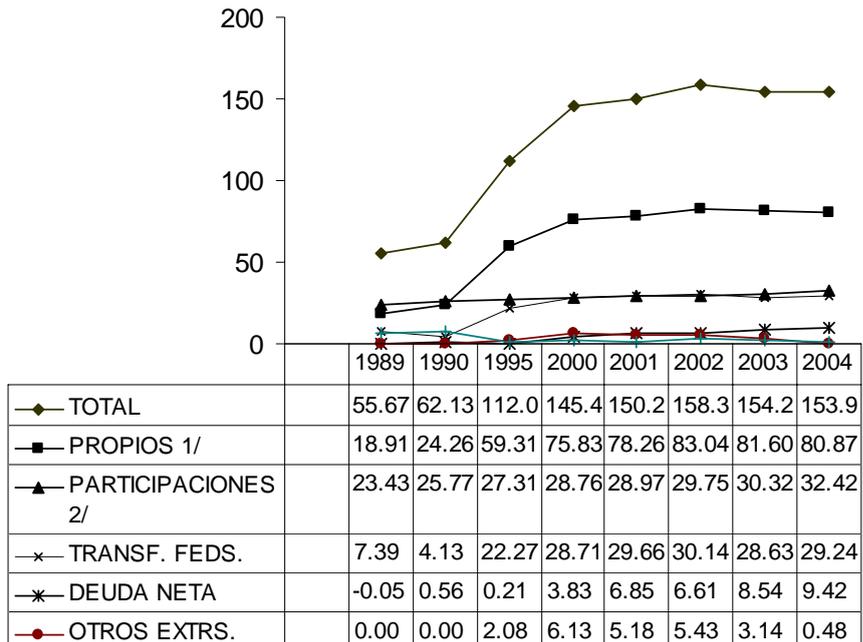
Los ingresos totales que percibe el Distrito Federal se componen de: ingresos propios (impuestos, derechos, productos y aprovechamientos), participaciones en ingresos federales, de organismos y empresas, transferencias federales, deuda pública y otros ingresos extraordinarios (ver Gráfica 1).

Los ingresos totales de la Ciudad en 1989 fueron de 55,666.2 millones de pesos constantes de 2004 y pasaron a 80,874.6 millones en 2004, a una tasa de crecimiento media anual real del 1.6%. Los ingresos propios y las participaciones de representar el 76% del total en 1989, pasaron a un 86% en el 2004; mejora que se debe a los ingresos propios al pasar del 34% al 40% respectivamente; mientras que las participaciones federales pasaron de 42% al 36%.

Los ingresos propios en términos reales se han más que duplicado, en 1989 se recaudaron 14,705.3 millones de pesos constantes de 2004 y en 2004, 32,422.6; es decir ha crecido a una tasa media anual del 2.3%. Destacan, por su aporte, los impuestos, los derechos y los productos que en 2004 concentran el 86% de los ingresos, contra el 74% que representaban en 1980.

Los impuestos y los derechos son los que aportan la mayor parte de la recaudación y por tanto, marcan la tendencia de los ingresos (ver gráfica 2 y 3), al mostrar en el periodo 1980-2004, una tasa media de crecimiento anual real, de 3.8% y 3.6% respectivamente.

**Gráfica 1: Ingresos Totales del Distrito Federal 1980-2004 (Miles de Millones de pesos de 2004)**



1/ En ingresos propios se incluyen los impuestos, derechos, productos, aprovechamientos, contribuciones de mejoras y no comprendidas, así como los accesorios.

2/ Las participaciones se consideran en las denominadas por actos de coordinación los llamados incentivos económicos que da la federación al coordinarse, y en por RFP (Recaudación Federal Participable) se incluyen los fondos que dependen de esta recaudación.

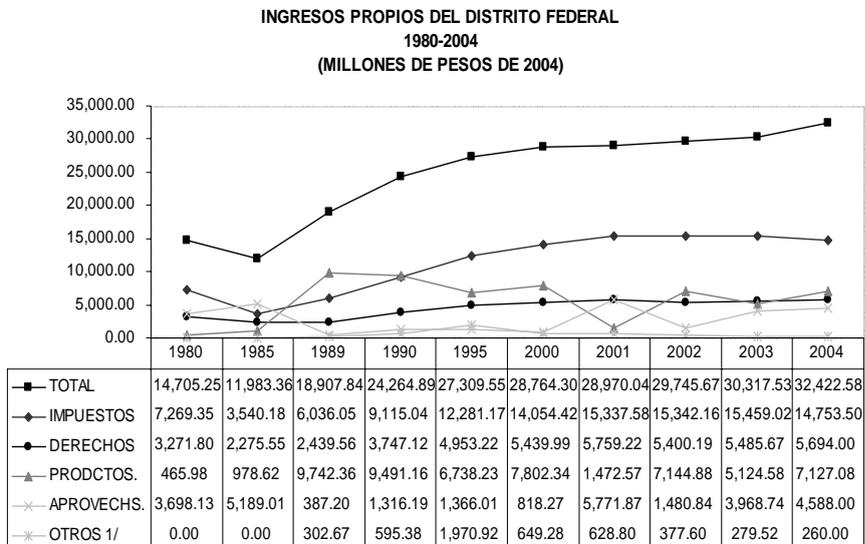
Fuente: Estadísticas del Gobierno del Distrito Federal.

La recaudación por impuestos en el 2004 fue de 14,753.5 millones de pesos constantes, de estos el 96% lo aportaron tres contribuciones: el predial con el 43%, nóminas el 41% y el impuesto sobre adquisición de inmuebles el 12%. Pero es el predial de 1989 al 2004 creció a una tasa media anual real de 7.6%. Es importante destacar que el ISAI y el impuesto sobre hospedaje son dos potestades que libero la federación

para las entidades federativas, sin embargo no han mostrado un desempeño importante.

Por lo que se refiere a los Derechos la principal contribución es de los derechos por servicios de agua y los de control vehicular, que en el 2004 alcanza el 66.8% del total recaudado en el 2004 (3,803.0 millones de pesos de 2004).

**Gráfica 2.**



1/ Incluye Contribuciones de Mejoras, Contribuciones no Comprendidas y los accesorios de las contribuciones.  
Fuente: Estadísticas del gobierno del Distrito Federal.

Los productos muestran un crecimiento bastante irregular, por su misma naturaleza ya que son contraprestaciones por servicios prestados por el gobierno del Distrito Federal, por lo que la demanda de los mismos es la que determina su crecimiento, o bien una decisión política de cobrar el costo de los productos o servicios prestados. Aquí destacan, los productos obtenidos por los servicios de las Policías Auxiliar y Bancaria e

Industrial, que en 1989 contribuía con el 35% de lo obtenido por productos, para el 2004 este ascienda al 82%.

En cuanto a los aprovechamientos su crecimiento es todavía más irregular que los productos y con conceptos muy variados, destacando la recuperación de impuestos federales (sobre todo de IVA pagado por el D.F.), con el 21% de los ingresos captados en 2004.

### Cuadro 1.

**PARTICIPACIÓN EN LOS INGRESOS PROPIOS  
1980-2004  
%**

AÑO	TOTAL	IMPUESTOS	DERECHOS	PRODCTOS.	APROVECHS.	OTROS 1/
1980	100.00	49.43	22.25	3.17	25.15	0.00
1985	100.00	29.54	18.99	8.17	43.30	0.00
1989	100.00	31.92	12.90	51.53	2.05	1.60
1990	100.00	37.56	15.44	39.11	5.42	2.45
1995	100.00	44.97	18.14	24.67	5.00	7.22
2000	100.00	48.86	18.91	27.13	2.84	2.26
2001	100.00	52.94	19.88	5.08	19.92	2.17
2002	100.00	51.58	18.15	24.02	4.98	1.27
2003	100.00	50.99	18.09	16.90	13.09	0.92
2004	100.00	45.50	17.56	21.98	14.15	0.80

1/ Incluye Contribuciones de Mejoras, Contribuciones no Comprendidas y los accesorios de las contribuciones.

Fuente: Estadísticas del gobierno del Distrito Federal.

N.D. No disponible.

### 3.1.3 Ingresos por transferencias federales al Distrito Federal 1980-2005.

Como se puede observar en la Gráfica 1 las transferencias federales muestran altibajos, de representar en 1989 el 13% de los ingresos del Distrito Federal, comienza una tendencia decreciente desde 1990 y se agudizan en 1996 al aportar únicamente el 0.2% y para el 2004, se recuperan gracias a que se ha incluido a la Ciudad de México en los

Fondos de Aportaciones Federales, con un 11.7%. Pero sin alcanzar aún los niveles de años anteriores.

### **3.1.4 Otros Ingresos del Distrito Federal.**

En este rubro de otros ingresos, se incluye los de organismos y empresas, el endeudamiento público y otros ingresos extraordinarios (Adefas y remanentes de ejercicios fiscales anteriores).

Los ingresos por organismos y empresas del gobierno del D.F. se han mantenido entre 5,990.5 y 7,770.0 millones de pesos constantes de 2004, entre 1989 y 2004, en este último año colaboraron con casi el 10% de los ingresos totales; sin embargo, aún hay que trabajar para mejorar la situación de varias empresas gubernamentales.

El endeudamiento neto si bien es importante en cuanto al monto global acumulado, su participación anual en el total de ingresos ha sido variable y se muestra por arriba del 15% en 1996 y 1998. Sin embargo, recordemos que el nivel de endeudamiento lo aprueba la Cámara de Diputados, por lo que en los últimos años, 2003 y 2004, se limitó, sobre todo por cuestiones políticas.

Otros ingresos extraordinarios en la que destacan ingresos como los remanentes de ejercicios fiscales anteriores y las Adefas de ingresos (Adeudos de ejercicios fiscales anteriores), pero su colaboración al total es marginal.

### **3.1.5 Ingresos por participaciones federales al Distrito Federal 1980-2005.**

El Sistema de Participaciones componente principal de la Coordinación Fiscal se constituyó en la fuente primordial de recursos de las entidades

federativas, en algunas de la suma de ingresos propios y participaciones, estas últimas representan hasta el 90% del total, mientras que para el Distrito Federal es del 47% (ver cuadro 2). Esto ha creado en las entidades federativas una dependencia de las participaciones federales, sin incentivar el desarrollo de ingresos propios o mejora la recaudación de las contribuciones federales en su región.

Las participaciones (incluye fondos general, de fomento municipal, incentivos económicos por tenencia, automóviles nuevos, fiscalización conjunta y coordinada y multas federales no fiscales), crecieron a una tasa de crecimiento media anual real (TMCAR) del 0.7% entre 1980 y el 2004, mientras que los ingresos propios lo hicieron en 3.5%.

En el 2004 se recibieron 29,236 millones de pesos reales, de estos los Fondos General y de Fomento Municipal son las más importantes, y representan casi el 84% de las participaciones recibidas en el 2004. Así, en 24 años el Distrito Federal ha incrementado sus participaciones en 4, 273 millones de pesos constantes.

Además, si se considera que el mecanismo de distribución de participaciones es sistema cerrado, donde existe un porcentaje fijo de recursos a repartir entre las 32 entidades federativas, por lo que si una entidad incrementa su participación es a costa de otra. El Distrito Federal ha sido la entidad federativa más perjudicada, ha raíz de que en 1990 cambio la fórmula de distribución, dando mayor peso a la población como criterio de distribución, Así, las participaciones del D. F. en el Fondo General han caído, como se observa en el coeficiente efectivo de participación que muestra una caída drástica, al pasar de un 20.3% en 1990 a un 11.5% el 2005 (ver Gráfica 3). Mientras que el Producto Interno Bruto del Distrito Federal se mantiene en alrededor del 22% del total nacional.

## Cuadro 2.

### INGRESOS PROPIOS Y PARTICIPACIONES FEDERALES DEL DISTRITO FEDERAL 1989-2004 (MILLONES DE PESOS DE 2004)

AÑO	TOTAL	PROPIOS 1/	PARTICIPACION ES 2/	PROP.	% PART.
1980	39,668	14,705	24,963	37	63
1985	37,695	11,983	25,712	32	68
1988	40,909	14,107	26,801	34	66
1989	42,339	18,910	23,429	45	55
1990	50,033	24,265	25,768	48	52
1995	49,575	27,310	22,265	55	45
2000	57,469	28,764	28,705	50	50
2001	58,633	28,970	29,663	49	51
2002	59,884	29,746	30,139	50	50
2003	58,949	30,318	28,631	51	49
2004	61,659	32,423	29,236	53	47

1/En ingresos propios se incluyen los impuestos, derechos, productos, aprovechamientos, contribuciones de mejoras y no comprendidas, así como los accesorios.

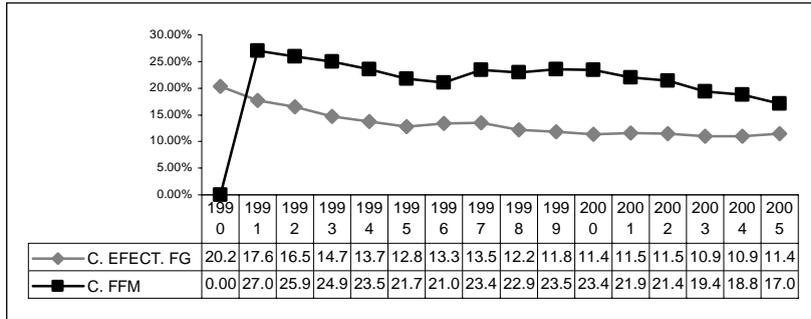
2/ Las participaciones se consideran en las denominadas por actos de coordinación los llamados incentivos económicos que da la federación al coordinarse, y por RFP (Recaudación Federal Participable) se incluyen los fondos que dependen de ésta.

Fuente: Estadísticas del Gobierno del Distrito Federal.

Como se observa de continuar el actual sistema de participaciones en ingresos federales, el Distrito Federal no incrementara los recursos recibidos, por lo que se precisa un cambio en la coordinación fiscal hacia un sistema más equitativo, que privilegie el esfuerzo fiscal de cada entidad federativa. Un sistema en el que se reflejen los esfuerzos recaudatorios que realizan las entidades federativas. Es indispensable romper con el llamado efecto “suma cero”.

La propuesta que se analiza en el siguiente capítulo pretende colaborar a romper con el efecto “suma cero”, dotar de mayores recursos a las entidades federativas en proporción al esfuerzo fiscal que se realice.

**Gráfica 3. DISTRITO FEDERAL: COEFICIENTES EFECTIVOS DE PARTICIPACIÓN DE LOS FONDOS GENERAL Y DE FOMENTO MUNICIPAL**



## **CAPITULO 4: Hacia un sistema de participaciones más equitativo.**

Hasta ahora hemos visto que la Coordinación Fiscal en México tiene como pilar el Sistema de Participaciones en Ingresos Federales, el cual se creó con el fin de evitar la doble o triple concurrencia fiscal. El actual sistema es resultado de las Convenciones Nacionales Fiscales de 1925, 1933 y 1947; de la promulgación de la Ley de Ingresos Mercantiles (1948); de la Ley de Coordinación Fiscal entre la Federación y los Estados (1953); las modificaciones a la coordinación fiscal durante 1973-1979, sobre todo el establecimiento de impuestos federales y la participación en ingresos, su administración y fiscalización por parte de los estados.

Para 1979, como se ha señalado existía una gran variedad de impuestos y tasas de participación en los mismos, así como una mala administración y retraso en el pago de las participaciones. Por lo que para 1980 se optó por establecer un sistema que no de participaciones por algún impuesto específico, sino sobre un monto global, la llamada Recaudación Federal Participable, sistema que si bien cumple con el objetivo de evitar la concurrencia fiscal, lograr una mejor administración y pago oportuno de las participaciones; lleva a una dependencia financiera de las entidades federativas de las participaciones federales y no logra que las entidades tengan fuentes propias de ingresos.

Si bien, en un principio el sistema creado en 1980, dotó de recursos importantes a las entidades con el paso del tiempo y las modificaciones que ha sufrido, muestra ahora sus debilidades entre ellas la dependencia financiera, falta de incentivos para mejorar la recaudación de

contribuciones locales o federales. Por esto y desde hace algún tiempo se debate sobre la necesidad de modificar la actual Coordinación Fiscal.

#### **4.1 El debate sobre un nuevo federalismo fiscal mexicano.**

El debate sobre el cambio o transformación de la Coordinación Fiscal en México, se ha vuelto cada vez más rico e interesante, con una gran diversidad de opiniones, desde especialistas, gobernadores, presidentes municipales y público en general. Al ver que el actual sistema gracias al efecto “suma cero”, no puede proveer de los recursos necesarios para que las entidades federativas enfrenten las demandas sociales.

Existen opiniones que consideran que desde su surgimiento el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal (SNCF), se concibió como centralista que buscaba garantizar al gobierno la probabilidad de obtener de forma directa la mayor cantidad de los ingresos, volviendo a las entidades y municipios dependientes<sup>35</sup>

Sin embargo, estos autores y los teóricos del federalismo señalan la importancia que tiene la negociación, el considerar al SNCF como un pacto y por lo tanto la posibilidad de modificarlo de acuerdo a la correlación de fuerzas políticas.

Existen diversas propuestas de reforma del federalismo fiscal mexicano y estas de acuerdo a Velasco Cruz<sup>36</sup> se pueden agrupar en cuatro:

---

<sup>35</sup> Ver García del Castillo, Rodolfo, *Algunos problemas de las haciendas locales*, en *Coloquio Federalismo Fiscal, federalismo social*, México, UNAM, 2004, p. 95.

<sup>36</sup> Velasco Cruz, José Luis, *El debate actual sobre el federalismo mexicano*, México, Instituto Mora, 1999, p. 50. Citado por Serna de la Garza, José María, *Las Convenciones nacionales fiscales y el Federalismo Fiscal en México*, UNAM, 2004.

1) "...consiste en incrementar el fondo de participaciones previsto por el sistema de coordinación fiscal regulado por la Ley de Coordinación Fiscal. Nótese que esta propuesta no prevé un aumento de los ingresos propios de las entidades federativas y de los municipios, sino un aumento de lo que participa la Federación, situación que llevaría a un incremento neto de la dependencia de los recursos federales.

2) "...transformar el actual sistema de coordinación fiscal por uno de coordinación hacendaría. Esto implicaría incrementar el fondo de participaciones, pero también transferir mayores responsabilidades recaudatorias a las entidades federativas y a los municipios, a efecto de fortalecer su independencia financiera. Bajo este esquema, la idea sería entonces complementar el sistema actual de coordinación fiscal y no necesariamente sustituirlo.

3) "...en dar mayores recursos a estados y municipios, otorgándoles la mitad de los recursos fiscales provenientes de las contribuciones sobre aprovechamiento y explotación de recursos naturales, impuestos especiales, impuesto sobre la renta e IVA. Esta propuesta prevé también la creación de un 'Consejo federal tributario', integrado por representantes de las entidades federativas y de los municipios, que estaría facultado para presentar iniciativas de ley ante el Congreso de la Unión, relativas a los impuestos sobre los cuales los estados y los municipios tendrían un derecho del 50%, así como facultades para administrar y distribuir los recursos del fondo general de participaciones.

4) "... la más radical, prevé la creación de una 'caja recaudadora única' administrada por los estados, que estaría encargada de recaudar todos los impuestos existentes en el país. De acuerdo al sistema propuesto, cada estado retendría la cantidad que le correspondiera, y el resto sería entregado como participación al gobierno federal. Como puede apreciarse la propuesta plantea invertir el sentido del actual sistema de participaciones existente en la actualidad."

Si bien, todas las propuestas tienen aspectos importantes y se enmarcan dentro del sistema federal, no todas podrán ser aplicables, ya que cualquier modificación al sistema de participaciones pasa por no disminuir las participaciones que actualmente reciben las entidades federativas, debe otorgárseles recursos adicionales<sup>37</sup>. Quizás lo importante no está en que tantos recursos adicionales, sino de que forma se dan esos recursos adicionales, si dan mayor autonomía financiera o no; las dos primeras de las propuestas señaladas no lo hacen las segundas si, pero parece difícil transitar a ellos.

En el presente trabajo se realiza una propuesta que, si bien puede ser englobada en la número tres, tiene algunas variantes en la transición que

---

<sup>37</sup> Entre las opiniones a este respecto de encuentra la de Calzada Falcón, Fernando, *Federalismo y Finanzas Públicas 2001-2004,.....*

harían viable el cambio de sistema; romperían con el efecto “suma cero”, otorgando mayores recursos a las entidades que realicen esfuerzos recaudatorios; sin entrar a una concurrencia fiscal, ni a compartir bases fiscales, sino compartir los impuestos federales más dinámicos.

## **4.2 Una propuesta para romper la “suma cero”.**

La propuesta parte de un análisis de la presentada por Astudillo Moya, Marcela<sup>38</sup> y la aplicación que de ésta propuesta se hace para el estado de Aguascalientes por Díaz Flores, Manuel<sup>39</sup>.

Astudillo Moya propone un sistema de impuestos compartidos, en el impuesto sobre la renta y el IVA, la federación conservaría el control de la base y tasa de las contribuciones, se propone que el 50% del ISR sea para los estados y el 50% del IVA para los municipios. El resto de los impuestos federales y locales quedarían como se encuentran actualmente.

Los principios en los que se basa la propuesta son la diversidad, redistribución centralizada, eficiencia y racionalidad en la toma de decisiones públicas.

- El principio de la diversidad se refiere a que las entidades federativas y los municipios tienen que satisfacer necesidades públicas, por lo que necesitan recursos públicos que le permitan satisfacerlas con independencia.

---

<sup>38</sup> Astudillo Moya, Marcela, *El Federalismo y la Coordinación Impositiva en México*; México, Porrúa, 1999, págs. 157-187.

<sup>39</sup> Díaz Flores, Manuel, *Federalismo Fiscal: una referencia al Estado de Aguascalientes 1980-2000, México, 1ª ed., Universidad Autónoma de Aguascalientes, 2003, págs. 225-291.*

- El principio de redistribución centralizada tiene que ver con la necesidad de que los instrumentos de la política fiscal redistributiva sean manejados por el gobierno federal.
- En cuanto a la eficiencia, se propone que el costo de administración no aumente ya que la infraestructura para su cobro e inspección ya se tiene.

Esta propuesta es lanzada en términos generales y pretende que sustituir tanto las participaciones como las transferencias condicionadas con el 50% de ISR, IVA y el 2% de IEPS. Aunque el problema es que si se aplica literalmente la mayoría de las entidades federativas y municipios se verían afectados, ya que a muchos con los porcentajes propuestos no les alcanzaría para obtener los ingresos que actualmente obtienen por participaciones. Así, por ejemplo en el caso de Aguascalientes, según refiere Díaz Flores, se requiere del 65% del ISR y 65% del IVA, para llegar al monto que actualmente obtiene<sup>40</sup>.

La propuesta implica un cambio radical en el sistema de participaciones, por esto Díaz Flores establece la necesidad de un sistema de transición, señalando que habrá entidades que pierdan. La primera etapa plantea establecer dos partes en el Fondo General, 50% se reparte con criterio poblacional y el otro 50% con el esfuerzo recaudatorio, este se cubre con el porcentaje que represente el ISR recaudado en la entidad. En la segunda etapa, se elimina el Fondo General y el de Fomento Municipal y se cubre con la recaudación local del ISR e IVA. Y la tercera etapa, es el establecimiento de mecanismos para la descentralización del gasto a través de transferencias condicionadas.

---

<sup>40</sup> Ídem. p.257.

Es una propuesta interesante, pero las entidades que actualmente se benefician se verían perjudicadas, igualmente creemos que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público no lo aceptaría pues habría entidades que necesitan más de lo que recaudan o se registra en su entidad por esos impuestos federales.

El modelo propuesto parte del arriba mencionado, pero considera las siguientes características:

- 1) Se toman en cuenta las participaciones recibidas por el Fondo General y Fondo de Fomento Municipal del último año disponible (2005), ambos fondos se dividen en dos partes, la primera parte será un porcentaje de ISR y/o IVA; la segunda el resto que falte para llegar al total obtenido en 2005.
- 2) En el caso del Fondo General se separa el porcentaje que corresponde a las entidades (80%) y a los municipios (20%), la primera parte para los gobiernos de las entidades se integrará con el 30% del ISR recaudado en cada entidad, con excepción del Distrito Federal cuyo porcentaje será del 9%. La primera parte de lo correspondiente a los municipios será el 14% del IVA obtenido en las entidades, con excepción de Colima (3.5%), D. F. (3%), Nuevo León (5%) y Tamaulipas (2%). La segunda parte, se obtiene restando a las participaciones obtenidas en 2005 la que se obtiene por la participación en ISR e IVA propuesto.
- 3) En el Fondo de Fomento Municipal la primera parte se integrará con el 1% para las entidades de Baja California, D. F., México; 0.5% a Nuevo León y Tamaulipas; y 2% para el resto de las entidades. La segunda parte de la misma forma que se calculo para el F.G.

- 4) Se establecieron porcentajes diferentes para las entidades señaladas porque son las que con un porcentaje igual al resto de las entidades superarían con mucho lo obtenido en el sistema vigente, de esta forma se asegura que participen en la segunda parte de los fondos; la cual se integraría como un porcentaje de la Recaudación Federal Participable.
- 5) En una segunda fase, las entidades que tiene un porcentaje menor tendrán que ir incrementando su participación, hasta llegar a un porcentaje del 30% en ISR e IVA. De ser necesario la parte del resto de participaciones puede mantenerse o modificarse de acuerdo a criterios redistributivos que considere la federación.

El modelo propuesto modifica el actual sistema de participaciones, pero no disminuye radicalmente las participaciones que obtienen las entidades que tienen menor desarrollo relativo, ya que si con los porcentajes de impuestos no cubre las participaciones quedarán en el resto el cual se incrementará con la RFP.

A nivel global el monto del ISR e IVA necesario es de 17.61% y 7.04% respectivamente, tal y como se observa en cuadro 3; se establecen tres escenarios: pesimista (sin crecimiento), conservador (crecimiento del 3%) y optimista (4%). Se calculan las participaciones si el sistema se hubiera aplicado desde 1998 y desde el 2006; se observa que si ya llevase tiempo aplicando el sistema propuesto, aun en el escenario pesimista, las participaciones del distribuidas a las entidades federativas serían superiores a los 23 mil millones de pesos constantes y para el Distrito Federal en 12 mil millones de pesos constantes a las obtenidas en el 2006 con el sistema vigente (ver anexos 7 y 10).

CUADRO 3.

**CRECIMIENTO CONSTANTE DEL PIB DEL 3%  
RENGLONES DE INGRESO QUE AFECTA EL SISTEMA PROPUESTO (NACIONAL)  
(MILLONES DE PESOS DE 2004)**

AÑO	ISR P/SUST. FGP	I/A P/SUST.FGP	I/A P/SUST.FFM	SUMA	RESTO PARTICIP.		TOTAL	PARTICIPACIONES **	PESO ESPECIFICO %	
	17.61%	5.93%	1.11%	% IMPTOS.	%RFP	%IMPTOS.			RESTO	
DISTRIBUCION PROPUESTA										
1997	43,553,158	3,362,601	602,911	47,518,670	108,351,704	155,870,374	155,870,374	30.49	69.51	
1998	48,193,051	4,926,423	864,245	53,983,719	101,393,085	155,376,804	155,376,804	34.74	65.26	
1999	53,025,545	7,279,442	1,283,185	61,588,173	106,297,937	167,886,109	167,886,109	36.68	63.32	
2000	58,618,938	6,174,385	1,615,673	66,408,996	127,001,242	193,410,238	193,410,238	34.34	65.66	
2001	60,310,588	6,814,194	1,816,819	68,941,601	129,182,598	198,124,199	198,124,199	34.80	65.20	
2002	63,588,689	12,982,609	2,304,499	78,875,797	130,452,515	209,328,312	209,328,312	37.68	62.32	
2003	62,133,874	14,406,620	2,692,937	79,233,430	130,816,665	210,050,095	210,050,095	37.72	62.28	
2004	60,795,705	16,895,304	3,158,131	80,849,140	130,718,883	211,568,023	211,568,023	38.21	61.79	
2005 <sup>p</sup>	65,297,092	19,588,088	3,661,476	88,546,656	150,027,666	238,574,322	238,574,322	37.11	62.89	
2006 <sup>e</sup>	69,121,306	21,778,473	7,348,029	98,247,808	158,359,222	256,607,030	245,609,971	40.00	64.48	
2007 <sup>e</sup>	70,819,540	23,195,079	7,825,990	101,840,610	162,939,761	264,780,370	252,333,144	40.36	64.57	
2008 <sup>e</sup>	72,568,722	24,654,183	8,318,290	105,541,196	167,657,715	273,198,911	259,258,012	40.71	64.67	

\* El porcentaje de la Recaudación Federal Participable es variable año con año, pero para el 2005 por el monto no supera las participaciones otorgadas.

\*\* Incluye Fondo General de Participaciones (FGP), la Coordinación en Derechos, Bases Especiales de Tributación(BET), Fondo de Fomento Municipal (FFM) y Reservas de Contingencia y Compensación.

p Preliminar enero-diciembre.

Fuente: Elaboración propia con información de INEGI (El Ingreso y el Gasto Público en México) y SHCP.

Si consideramos que la propuesta se aplicase a partir de 2006 el incremento de participaciones repartidas a nivel nacional respecto al sistema vigente con 3% de incremento, sería de más de 10 mil millones de pesos constantes (ver cuadro 3); y para el Distrito Federal los ingresos obtenidos serían de 2.7 miles de millones de pesos constantes a lo que se recibiría con el sistema vigente, llegando 3.8 mil millones de pesos constantes en el 2008. Pero aún sin crecimiento las participaciones superarían los 2 mil millones de pesos constantes (ver cuadro 4 y anexo 4).

La mayor parte del incremento se daría en el Fondo General del D. F. con 2.6 miles de millones de pesos constantes (considera un crecimiento del 3%), llegando incluso a 3.8 miles de millones de pesos constantes si el crecimiento fuese del 4% (ver anexo 5).

CUADRO 4

**CRECIMIENTO CONSTANTE DEL PIB DEL 3%  
REGLONES DE INGRESO QUE AFECTA EL SISTEMA PROPUESTO (DISTRITO FEDERAL)  
(MILLONES DE PESOS DE 2004)**

AÑO	ISR P/SUST. FGP	N/A P/SUST.FGP	IVA P/SUST.FFM	SUMA	RESTO PARTICIP.	TOTAL	PARTICIPACIONES **	PESO ESPECIFICO %		DIFS.
	9.00%	3.00%	2.00%	% IMPTOS.	%RFP*			%IMPTOS.	RESTO	
<b>DISTRIBUCIÓN PROPUESTA</b>										
1997	12,765,025	799,693	266,564	13,831,282	7,907,069	21,738,352	21,738,352	63.63	36.37	0
1998	13,356,521	1,084,166	361,369	14,802,076	4,954,201	19,756,277	19,756,276	74.92	25.08	1
1999	14,476,486	1,620,870	540,290	16,637,646	4,153,149	20,790,795	20,790,796	80.02	19.98	-1
2000	15,362,791	4,036,619	1,345,540	20,744,949	2,351,177	23,096,126	23,096,125	89.82	10.18	1
2001	16,244,891	4,629,013	1,543,004	22,416,908	1,395,459	23,812,368	23,812,368	94.14	5.86	0
2002	17,550,014	2,770,282	923,427	21,243,723	3,805,555	25,049,278	25,049,278	84.81	15.19	0
2003	18,733,261	3,554,411	1,184,804	23,472,476	292,293	23,764,769	23,764,769	98.77	1.23	0
2004	18,329,805	4,168,421	1,389,474	23,887,700	140,623	24,028,323	24,028,324	99.41	0.59	-1
2005 <sup>p</sup>	19,686,966	4,832,787	1,610,929	26,130,682	1,832,817	27,963,499	27,963,498	93.45	6.55	1
2006 <sup>e</sup>	20,827,411	5,528,453	1,842,818	28,198,682	1,934,600	30,133,281	27,415,763	102.86	7.06	2,717,518
2007 <sup>e</sup>	21,412,681	5,846,667	1,948,889	29,208,237	1,990,558	31,198,795	27,941,008	104.54	7.12	3,257,787
2008 <sup>e</sup>	22,015,509	6,174,428	2,058,143	30,248,079	2,048,195	32,296,274	28,482,010	106.20	7.19	3,814,263

\* El porcentaje de la Recaudación Federal Participable es variable año con año, pero para el 2005 por el monto no supera las participaciones otorgadas.

\*\* Incluye Fondo General de Participaciones (FGP), la Coordinación en Derechos, Bases Especiales de Tributación(BET), Fondo de Fomento Municipal (FFM) y Reservas de Contingencia y Compensación.

p Preliminar enero-diciembre.

e La estimación de los porcentajes de impuestos y eL resto se hacen con un incremento del 3% real nacional, en el caso de participaciones se estiman globalmente.

Fuente: Elaboración propia con información de INEGI (El Ingreso y el Gasto Público en México) y SHCP.

## 4.2.1 Aspectos favorables a la propuesta.

- Dota de autonomía y responsabilidad a las entidades federativas.
- Esta propuesta se fortalece el principio de diversidad, ya que las entidades tendrán la posibilidad de obtener mayores recursos no condicionados, siempre y cuando mejoren la recaudación de ISR e IVA en su territorio. Con esto el resarcimiento de las contribuciones a la comunidad vía servicios se vuelve más inmediata, y puede ser más eficiente.
- La administración y ministración de las participaciones no sería complicada, ya que incluso puede ser vía transferencia electrónica.
- Evita la doble o triple imposición, objetivo del actual sistema de coordinación fiscal.

- A la larga se tendría una fuente de ingresos locales más productiva y estable para las entidades federativas.
- Igualmente se mantiene el principio de redistribución centralizada, los mecanismos para redistribuir ingresos los mantiene el gobierno federal.
- En cuanto al principio de eficiencia no sufre alteraciones en cuanto al costo administrativo, ya que la infraestructura para el cobro de los impuestos federales no se modifica.
- Las entidades federativas adquieren mayor responsabilidad en la fiscalización del ISR e IVA, con lo que la cooperación fiscal de fortalece, sin necesidad de grandes modificaciones legales.
- Mejoraría la información por entidad federativa del impuesto sobre la renta y al valor agregado.
- Los estados y municipios tendrían incentivos y recursos para mejorar su capacidad de administración y fiscalización del ISR e IVA, así como de contribuciones locales.

#### **4.2.2 Aspectos no favorables a la propuesta.**

- Que el gobierno federal no quiera perder control fiscal de las entidades y municipios y considere que pierde recursos, sin una contrapartida en gasto.
- Las entidades federativas más favorecidas con el sistema vigente no quieran asumir la mayor responsabilidad en la recaudación de los impuestos federales señalados.

- La información de ISR e IVA por entidad no sea correcta, sin embargo esta propuesta puede ayudar a que se mejore dicha información. Por eso se propone porcentajes de participación diferentes para el D. F. y otras entidades que se verían extremadamente favorecidas por mala información. Por lo que la SHCP debe trabajar para que los contribuyentes desglosen sus declaraciones de acuerdo al lugar donde se genera el impuesto.
- Incapacidad de estados y municipios para cooperar en la administración de los impuestos federales.

La simulación de los escenarios se realizó con la metodología de estimación de mínimos cuadrados con una ecuación tipo  $Y = B_0 + B_1 X$ .

### **4.3 Algunas consideraciones finales.**

La mayoría de los teóricos del federalismo fiscal consideran que el sistema sólo es eficiente si hay soberanía financiera en los distintos gobiernos que integran la federación, sin embargo, lograrlo es muy complicado sobretodo en países con un poder central muy fuerte, por lo que es necesario buscar mecanismos que permitan transitar a niveles de federalismo que otorguen, no sólo autonomía financiera a los gobiernos, sino responsabilidad en la recaudación, algo que en el sistema de participaciones mexicano no sucede.

Si bien el óptimo que propone la teoría del federalismo fiscal, es que las entidades cuenten con fuentes propias de ingresos suficientes y con autonomía de gestión sobre de ellas, como lo proponen algunos

autores<sup>41</sup> lo cierto es que partiendo de un sistema de participaciones tan centralizado como el mexicano, se requiere un cambio paulatino que modifique poco a poco, que rompa con la apatía fiscal de las entidades federativas, con el efecto suma cero, que promueva una verdadera cooperación fiscal.

Un modelo de participaciones como el propuesto, lograría dinamizar las participaciones y compartir responsabilidades en la recaudación de contribuciones. Se evolucionaría hacia un sistema fiscal federal más cooperativo, el cual no abandona el objetivo de las convenciones fiscales y del sistema de coordinación fiscal actual, evitar la concurrencia fiscal.

La propuesta no pretende volver al sistema que se dio entre 1973-1979, donde se compartían impuestos pero desordenadamente, lo que pretende es que se distinga entre esfuerzo fiscal y transferencias redistributivas no condicionadas, así como transferencias condicionadas para promover el desarrollo social y económico. Es un inicio en la búsqueda del punto de equilibrio entre la centralización y la descentralización; aprovechar lo mejor de cada con el fin de lograr la eficiencia económica.

No olvidamos que el gasto también debe ser modificado y debe hacerse paralelamente, sin embargo se puede facilitar si las entidades federativas y los municipios pueden tener fuentes de ingresos más dinámicas. Pero es un aspecto que requiere de un análisis particular, el objetivo de de este trabajo es demostrar que el sistema de participaciones no favorece al Distrito Federal, pero que es posible modificarlo a fin de evolucionar a

---

<sup>41</sup> Autores como Arrijo Vizcaíno, Adolfo, *El Federalismo Fiscal Mexicano. Hacia el siglo XXI*, México, editorial Hemis, 1999, págs. 597-650. Igualmente se pueden ver los trabajos incluidos en , *Impulso al Nuevo Federalismo Mexicano*, en la Revista de la Asociación Mexicana de Egresados del INAP de España (AMEINAPE), N° 1, México, enero-junio 1996, Faya Viesca, Jacinto coordinador.

un sistema fiscal federal de mayor autonomía y a su vez permita redistribuir el ingresos y equilibrar el desarrollo regional.

La equidad que actualmente da el sistema de participaciones, parece suponer que las necesidades de servicios públicos es homogéneo en todo el país y que el costo de proporcionarlos también.

Conviene señalar que si bien los teóricos del federalismo fiscal, señalan que es importante que los estados y municipios cuenten con fuentes propias y autónomas de ingresos, también se considera que la mayoría de las contribuciones para niveles locales y municipales son costosas en su administración y algunas poco productivas.<sup>42</sup>

El camino que en los próximos años debe transitar el federalismo mexicano es el de una mayor descentralización con una mejor cooperación, donde todos los niveles de gobierno acepten sus responsabilidades y cuenten con fuentes de ingresos dinámicos. La cooperación es indispensable para lograr un mayor desarrollo económico y social en el país.

El reto de México es tener una democracia política, en la que coexistan distintas visiones del país, pero que puedan cooperar en el terreno económico-administrativo.

---

<sup>42</sup> Díaz Cayeros y Mclure, Charles E. , Jr; *Asignación de Impuestos*, en Trimestr Fiscal, N° 73, marzo de 2002, p. 121-162. Analiza fuentes de ingresos para los estados y municipios en México, pero señala que si la teoría las establece, también señala las complicaciones para aplicarlos y administrarlos.

## BIBLIOGRAFIA Y HEMEROGRAFIA.

- Aguilar Villanueva, Luis F., "El Federalismo Mexicano: Funcionamiento y Tareas Pendientes", en *¿Hacia un nuevo federalismo?*, Alicia Hernández Chávez (coordinadora), México, Colegio de México y FCE, 1996, pp. 109-151.
- Aguilar Villanueva, Luis F., "*Hacia un nuevo federalismo*", en México *Hacia un nuevo federalismo fiscal*, Rogelio Arellano Cadena (compilador), México, gobierno del estado de Puebla y FCE (El trimestre Económico N° 83), 1996, pp. 13-24.
- Álvarez Enríquez, Lucia, *Distrito Federal: sociedad, economía, política y cultura*; México, UNAM, 1998, p. 29-39.
- Arellano Cadena, Rogelio, "*Necesidades de cambio en las relaciones hacendarías intergubernamentales en México*", en México. *Hacia un nuevo federalismo fiscal*, Rogelio Arellano Cadena (compilador), México, gobierno del estado de Puebla y FCE (El trimestre Económico N° 83), 1996, pp. 13-24.
- Arellano, Rogelio, "Nuevas alternativas a la descentralización fiscal en México", en *¿Hacia un nuevo federalismo?*, Alicia Hernández Chávez (coordinadora), México, Colegio de México y FCE, 1996, pp. 109-151.
- Armenta López, Leonel Armenta, "*Federalismo y Descentralización*" en *Impulso al Nuevo Federalismo Mexicano*, en la Revista de la Asociación Mexicana de Egresados del INAP de España (AMEINAPE), N° 1, México, enero-junio 1996, Faya

- Viesca, Jacinto coordinador, pp. 3-19.
- Arrijoa Vizcaíno, Adolfo, *El Federalismo Fiscal Mexicano. Hacia el siglo XXI, México*, editorial Hemis, 1999, págs. 597-650.
- Astudillo Moya, Marcela, *El Federalismo y la Coordinación Impositiva en México*; México, Porrúa, 1999, págs. 127-187.
- Astudillo Moya, Marcela, *La distribución de las fuentes tributarias entre la federación y los estados en el sistema federal mexicano*, México, Tesis-Maestría, FCPS-UNAM, 1986.
- Ayala Espino, José, *Economía del Sector Público Mexicano*, México, UNAM, 1999, pp. 221-411.
- Banco de la República y Departamento de Investigaciones Económicas de Colombia, *Consideraciones Teóricas Básicas del Federalismo Fiscal e Importancia de las Finanzas Regionales en Colombia*, en Trimestre Fiscal, año 15, Núm. 46, abril-junio de 1994, México, Indetec, pp. 217-240.
- Barragán Barragán, José, *“Hacia una mejor comprensión de nuestro federalismo”, en Impulso al Nuevo Federalismo Mexicano*, en la Revista de la Asociación Mexicana de Egresados del INAP de España (AMEINAPE), N° 1, México, enero-junio 1996, Faya Viesca, Jacinto coordinador, pp. 21-63.
- Bidart Campos, Germán J., *“El Federalismo Argentino desde 1930 hasta la actualidad” en Federalismos latinoamericanos: México/Brasil/Argentina*, Marcello Carmagnani (coordinador), México, El Colegio de México y FCE, 1993. pp. 363-396.

- Burgos García, Enrique, *“La renovación del federalismo mexicano y sus retos”, en Impulso al Nuevo Federalismo Mexicano, en la Revista de la Asociación Mexicana de Egresados del INAP de España (AMEINAPE), N° 1, México, enero-junio 1996, Faya Viesca, Jacinto coordinador, pp. 65-72.*
- Calzada Falcón, Fernando, *Federalismo y Finanzas Públicas 2001-2004. Ante la Convención Nacional Hacendaría, México, Universidad Popular de la Chontalpa-Tabasco, 2005, pp. 13-396.*
- Carmagnani, Marcello , *“Conclusión: el federalismo historia de una forma de gobierno” en Federalismos latinoamericanos: México/Brasil/Argentina, Marcello Carmagnani (coordinador), México, El Colegio de México y FCE, 1993. pp. 397-416.*
- Carmagnani, Marcello, *“El Federalismo Liberal Mexicano” en Federalismos latinoamericanos: México/Brasil/Argentina, Marcello Carmagnani (coordinador), México, El Colegio de México y FCE, 1993. pp. 135-179*
- Castelazo, José R., *“Actualizar nuestro federalismo para sostener soberanía”, en Impulso al Nuevo Federalismo Mexicano, en la Revista de la Asociación Mexicana de Egresados del INAP de España (AMEINAPE), N° 1, México, enero-junio 1996, Faya Viesca, Jacinto coordinador, pp. 91-96.*
- Código Financiero del Distrito Federal 2005.
- Cordera, Rolando y Lomeli, Leonardo (coordinadores), *Coloquio Federalismo Fiscal, Federalismo Social, México, UNAM,*

2004.

- Cumming, Meter A., "Canadá y el Federalismo fiscal en el siglo XXI", en *¿Hacia un nuevo federalismo?*, Alicia Hernández Chávez (coordinadora), México, Colegio de México y FCE, 1996, pp. 265-291.
- De Urdanivia F., Xavier Díez, "El nuevo federalismo mexicano", en *Impulso al Nuevo Federalismo Mexicano*, en la Revista de la Asociación Mexicana de Egresados del INAP de España (AMEINAPE), N° 1, México, enero-junio 1996, Faya Viesca, Jacinto coordinador, pp. 121-134.
- Díaz Cayeros y Mclure, Charles E. , Jr; *Asignación de Impuestos*, en Trimestre Fiscal, N° 73, marzo de 2002, p. 121-162.
- Díaz Cayeros, Alberto, "Sobrevivencia política y asignación de recursos en el sistema federal mexicano", en *México. Hacia un nuevo federalismo fiscal*, Rogelio Arellano Cadena (compilador), México, gobierno del estado de Puebla y FCE (El trimestre Económico N° 83), 1996, pp. 13-24.
- Díaz Flores, Manuel, *Federalismo Fiscal. Una referencia al estado de Aguascalientes 1980-2000*, México, Universidad Autónoma de Aguascalientes, 2003, pp. 23-300.
- Díaz Flores, Manuel, *Federalismo Fiscal: una referencia al Estado de Aguascalientes 1980-2000*, México, 1ª ed., Universidad Autónoma de Aguascalientes, 2003, págs. 225-291.
- Flores Hernández José L. y Caballero de la Rosa, Ricardo, "Estrategias para transformar la coordinación hacendaría y renovar el federalismo fiscal", en *México. Hacia un nuevo federalismo fiscal*, Rogelio

- Arellano Cadena (compilador), México, gobierno del estado de Puebla y FCE (El trimestre Económico N° 83), 1996, pp. 13-24.*
- García del Castillo, Rodolfo, *Algunos problemas de las haciendas locales, en Coloquio Federalismo Fiscal, federalismo social, México, UNAM, 2004, p. 95.*
- Groves, Harold M., *Finanzas Públicas, 6ª reimpresión, México Trillas, 1982, pp. 159-215.*
- Hernández Chávez, Alicia, *“Federalismo y Gobernabilidad en México” en Federalismos latinoamericanos: México/Brasil/Argentina, Marcello Carmagnani (coordinador), México, El Colegio de México y FCE, 1993. pp. 263-299.*
- Hernández Chávez, Alicia, *“Las tensiones internas del federalismo mexicano” en ¿Hacia un nuevo federalismo?, Alicia Hernández Chávez (coordinadora), México, El Colegio de México y FCE, 1996. pp. 15-33.*
- Indetec, *Federalismo Fiscal Comparado, México, Indetec, 1990, pp. 7-364.*
- Indetec, *El Sistema de Participaciones Federales en México, México, Indetec, 1984, pp. 5-259.*
- Indetec, *El Municipio en el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, México, Indetec, 1995, pp. 5-223.*
- Indetec, *Federalismo Fiscal: Conceptos, Principios y Teoría, México, INDETEC., pp. 268*
- INEGI, *Ingreso Y gasto Público en México, 1986, 1991, 1994, 2001, 2003, 2004,*

- México, INEGI.
- INEGI, *Sistema de Cuentas Nacionales de México PIB por Entidad Federativa 1993-2003, México, INEGI.*
- INEGI, *Página Web, [www.inegi.gob.mx](http://www.inegi.gob.mx)*
- Kincaid, John, “Teoría y práctica del federalismo fiscal en los Estados Unidos”, en *¿Hacia un nuevo federalismo?, Alicia Hernández Chávez (coordinadora), México, Colegio de México y FCE, 1996, pp. 242-264.*
- Martínez Almazán, Raúl, *Las relaciones fiscales y financieras intergubernamentales en México. Propuesta para un Sistema Nacional de Asignación de Recursos Financieros a los Estados y Municipios, México, INAP, 1980, pp. 13-302.*
- Montemayor Seguy, Rogelio, “El nuevo federalismo como instrumento para el desarrollo nacional y regional”, en *Impulso al Nuevo Federalismo Mexicano, en la Revista de la Asociación Mexicana de Egresados del INAP de España (AMEINAPE), N° 1, México, enero-junio 1996, Faya Viesca, Jacinto coordinador, pp. 203-210.*
- Musgrave Richard A., y Musgrave P., *Hacienda Pública Teórica y Aplicada, McGraw-Hill, 5ª ed, España, 1997, 51-123 y 557-757.*
- Oates, Wallace E., *Federalismo Fiscal: la División de Funciones Gubernamentales, en Trimestre Fiscal, año 15, Núm. 46, abril-junio de 1994, México, Indetec, pp. 10-33.*
- Oates, Wallace E. *La Financiación de las Autonomías, Madrid, HBlume Ediciones, 1979,*

p.163-188.

- Ortega Lomelín, Roberto, *Federalismo y municipio*, México, FCE, 1994, pp. 7-126.
- Quiroz Acosta, Enrique, “Evolución del federalismo mexicano y del federalismo norteamericano”, en *Impulso al Nuevo Federalismo Mexicano*, en la Revista de la Asociación Mexicana de Egresados del INAP de España (AMEINAPE), N° 1, México, enero-junio 1996, Faya Viesca, Jacinto coordinador, pp. 211-260.
- Rancel Gaspar, Eliseo, “Hacia un nuevo federalismo”, en *Impulso al Nuevo Federalismo Mexicano*, en la Revista de la Asociación Mexicana de Egresados del INAP de España (AMEINAPE), N° 1, México, enero-junio 1996, Faya Viesca, Jacinto coordinador, pp. 261-287.
- Retchkiman, Benjamín y Gil Valdivia, Gerardo, *El federalismo y la coordinación fiscal*, México, UNAM, 1981, pp.7-99.
- Retchkiman, Benjamín, *Teoría de las Finanzas Públicas, tomo II*, México, UNAM, 1987, pp.19-104.
- Rivera Rodríguez, José Enrique, “El nuevo federalismo desde la óptica de la ciencia de las políticas públicas”, en *Impulso al Nuevo Federalismo Mexicano*, en la Revista de la Asociación Mexicana de Egresados del INAP de España (AMEINAPE), N° 1, México, enero-junio 1996, Faya Viesca, Jacinto coordinador, pp. 289-300.
- Rocha Mendoza, Ricardo, *Federalismo Fiscal e Ingresos Tributarios de los Estados de la República Mexicana*, en Trimestre Fiscal, año 15, Núm. 46, abril-junio de

- 1994, México, Indetec, pp. 183-215.
- Rosen, Harvey S., *Hacienda Pública*, 5ª ed., España, 2002, pp. 465-519.
- Saucedo Sánchez, José Alberto, *Hacia el Federalismo Fiscal: La reforma del sistema de asignación de participaciones federales a los estados*, México, INAP, 1997, pp. 21-188.
- Sempere, Jaime y Sobrazo, Horacio, “La descentralización fiscal en México: Algunas propuestas”, en *México. Hacia un nuevo federalismo fiscal*, Rogelio Arellano Cadena (compilador), México, gobierno del estado de Puebla y FCE (El trimestre Económico N° 83), 1996, pp. 13-24.
- Serna de la Garza, José María, *Las Convenciones nacionales fiscales y el Federalismo Fiscal en México*, UNAM, 2004, pp. 29-238.
- Serra Rojas, Andrés, *Teoría y Práctica del Federalismo Mexicano*, México, Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión Comisión de Fortalecimiento Municipal, 1996, pp.9-91.
- SHCP, *LA COORDINACIÓN FISCAL EN MEXICO (primera y segunda parte)*, México, SHCP, 1982, pp. 1-2434.
- SHCP, *Criterios Generales de Política Económica 2006*, México, 2006, [www.shcp.gob.mx](http://www.shcp.gob.mx)
- SHCP. *Ley de Ingresos de la Federación 2006*, [www.shcp.gob.mx](http://www.shcp.gob.mx)
- SHCP. *Presupuesto de Egresos de la Federación 2006*, [www.shcp.gob.mx](http://www.shcp.gob.mx)
- Stiglitz, Joseph E., *La economía del sector público*, España, 3ª edición, Antoni Bosch, 2000, pp.11-33, 111-145, 475-547 y

651-695.

Vega Hernández, José  
Rodolfo A.,

*“Los retos del federalismo mexicano en los umbrales del siglo XXI”, en Impulso al Nuevo Federalismo Mexicano, en la Revista de la Asociación Mexicana de Egresados del INAP de España (AMEINAPE), N° 1, México, enero-junio 1996, Faya Viesca, Jacinto coordinador, pp. 289-300.*

Zoraida Vázquez, Josefina,

*“El Federalismo Mexicano, 1823-1847” en Federalismos latinoamericanos: México/Brasil/Argentina, Marcello Carmagnani (coordinador), México, El Colegio de México y FCE, 1993. pp. 15-50*

Zoraida Vázquez, Josefina,

*“El primer federalismo mexicano, orígenes y fracaso”, en Impulso al Nuevo Federalismo Mexicano, en la Revista de la Asociación Mexicana de Egresados del INAP de España (AMEINAPE), N° 1, México, enero-junio 1996, Faya Viesca, Jacinto coordinador, pp. 289-300.*

## **ANEXOS**

## ANEXO 1

CALCULO DESDE 2006

**COMPARATIVO DE PARTICIPACIONES\* CON CRECIMIENTO CONSTANTE DEL PIB DEL 3, 0 Y 4%  
SISTEMA PROPUESTO VS. VIGENTE (NACIONAL)  
(MILLONES DE PESOS DE 2004)**

AÑO	3% DE CRECIMIENTO		0% DE CRECIMIENTO		4% DE CRECIMIENTO		DIFS. 3%		DIFS. 0%		DIFS. 4%	
	PROPUESTA	VIGENTE	PROPUESTA	VIGENTE	PROPUESTA	VIGENTE	ABS.	REL.%	ABS.	REL.%	ABS.	REL.%
1997	155,870,374	155,870,374	155,870,374	155,870,374	155,870,374	155,870,374	0.00	0.00	0 <sup>p</sup>	0.00	0.00	0.00
1998	155,376,804	155,376,804	155,376,804	155,376,804	155,376,804	155,376,804	0.00	0.00	0 <sup>p</sup>	0.00	0.00	0.00
1999	167,886,109	167,886,109	167,886,109	167,886,109	167,886,109	167,886,109	0.00	0.00	0 <sup>p</sup>	0.00	0.00	0.00
2000	193,410,238	193,410,238	193,410,238	193,410,238	193,410,238	193,410,238	0.00	0.00	0 <sup>p</sup>	0.00	0.00	0.00
2001	198,124,199	198,124,199	198,124,199	198,124,199	198,124,199	198,124,199	0.00	0.00	0 <sup>p</sup>	0.00	0.00	0.00
2002	209,328,312	209,328,312	209,328,312	209,328,312	209,328,312	209,328,312	0.00	0.00	0 <sup>p</sup>	0.00	0.00	0.00
2003	210,050,095	210,050,095	210,050,095	210,050,095	210,050,095	210,050,095	0.00	0.00	0 <sup>p</sup>	0.00	0.00	0.00
2004	211,568,023	211,568,023	211,568,023	211,568,023	211,568,023	211,568,023	0.00	0.00	0 <sup>p</sup>	0.00	0.00	0.00
2005 <sup>p</sup>	238,574,322	238,574,322	238,574,322	238,574,322	238,574,322	238,574,322	0.00	0.00	0 <sup>p</sup>	0.00	0.00	0.00
2006 <sup>e</sup>	256,607,030	245,609,971	244,307,230	237,193,812	254,716,101	245,821,396	10,997,059.02	4.48	7,113,418 <sup>p</sup>	3.00	8,894,704.95	3.62
2007 <sup>e</sup>	264,780,370	252,333,144	244,307,230	237,193,812	265,541,326	254,794,083	12,447,226.56	4.93	7,113,418 <sup>p</sup>	3.00	10,747,243.48	4.22
2008 <sup>e</sup>	273,198,911	259,258,012	244,307,230	237,193,812	276,799,561	264,125,678	13,940,899.13	5.38	7,113,418 <sup>p</sup>	3.00	12,673,883.56	4.80

Incluye Fondo General de Participaciones (FGP), la Coordinación en Derechos, Bases Especiales de Tributación(BET), Fondo de Fomento Municipal (FFM) y Reservas de Contingencia y Compensación p Preliminar enero-diciembre.

e La estimación de los porcentajes de impuestos y el resto se hacen con incrementos del 3, 0 y 4% real nacional, en el caso de participaciones se estiman globalmente.

Fuente: Elaboración propia con información de INEGI (El Ingreso y el Gasto Público en México) y SHCP.

## ANEXO 2

CALCULO DESDE 2006

**COMPARATIVO DEL FONDO GENERAL DE PARTICIPACIONES\* PROPUESTO CON 3, 0 Y 4%  
SISTEMA PROPUESTO VS. VIGENTE (NACIONAL)  
(MILLONES DE PESOS DE 2004)**

AÑO	PROPUESTA			SISTEMA VIGENTE			DIFERENCIAS					
	3.0%	0.0%	4.0%	3.0%	0.0%	4.0%	3.0%		0.0%		4.0%	
							ABS.	REL.%	ABS.	REL.%	ABS.	REL.%
1997	148,927,015	148,927,015	148,927,015	148,927,015	148,927,015	148,927,015	0	0.0	0	0.0	0	0.0
1998	148,455,359	148,455,359	148,455,359	148,455,359	148,455,359	148,455,359	0	0.0	0	0.0	0	0.0
1999	160,404,952	160,404,952	160,404,952	160,404,952	160,404,952	160,404,952	0	0.0	0	0.0	0	0.0
2000	184,783,517	184,783,517	184,783,517	184,783,517	184,783,517	184,783,517	0	0.0	0	0.0	0	0.0
2001	189,288,421	189,288,421	189,288,421	189,288,421	189,288,421	189,288,421	0	0.0	0	0.0	0	0.0
2002	200,002,204	200,002,204	200,002,204	200,002,204	200,002,204	200,002,204	0	0.0	0	0.0	0	0.0
2003	201,107,645	201,107,645	201,107,645	201,107,645	201,107,645	201,107,645	0	0.0	0	0.0	0	0.0
2004	201,673,726	201,673,726	201,673,726	201,673,726	201,673,726	201,673,726	0	0.0	0	0.0	0	0.0
2005 <sup>p</sup>	227,883,327	227,883,327	227,883,327	227,883,327	227,883,327	227,883,327	0	0.0	0	0.0	0	0.0
2006 <sup>e</sup>	241,839,108	230,503,201	240,027,041	234,478,193	226,465,101	234,679,492	7,360,915	3.1	4,038,099	1.8	5,347,549	2.3
2007 <sup>e</sup>	249,319,867	230,503,201	249,931,835	240,879,379	226,465,101	243,222,459	8,440,488	3.5	4,038,099	1.8	6,709,377	2.8
2008 <sup>e</sup>	257,025,049	230,503,201	260,232,821	247,472,601	226,465,101	252,107,144	9,552,448	3.9	4,038,099	1.8	8,125,677	3.2

\* Incluye Fondo General de Participaciones (FGP), la Coordinación en Derechos, Bases Especiales de Tributación(BET) y Reservas de Contingencia y Compensación.

p Preliminar enero-diciembre.

e La estimación de los porcentajes de impuestos y el resto se hacen con incrementos del 3, 0 y 4% real nacional, en el caso de participaciones se estiman globalmente.

Fuente: Elaboración propia con información de INEGI (El Ingreso y el Gasto Público en México) y SHCP.

**COMPARATIVO DEL FONDO DE FOMENTO MUNICIPAL PROPUESTO CON 3, 0 Y 4%  
SISTEMA PROPUESTO VS. VIGENTE (NACIONAL)  
(MILLONES DE PESOS DE 2004)**

AÑO	PROPUESTA			SISTEMA VIGENTE			DIFERENCIAS					
	3.0%	0.0%	4.0%	3.0%	0.0%	4.0%	3.0%		0.0%		4.0%	
							ABS.	REL. %	ABS.	REL. %	ABS.	REL. %
1997	6,943,358	6,943,358	6,943,358	6,943,358	6,943,358	6,943,358	0	0.0	0	0.0	0	0.0
1998	6,921,446	6,921,446	6,921,446	6,921,446	6,921,446	6,921,446	0	0.0	0	0.0	0	0.0
1999	7,481,158	7,481,158	7,481,158	7,481,158	7,481,158	7,481,158	0	0.0	0	0.0	0	0.0
2000	8,626,721	8,626,721	8,626,721	8,626,721	8,626,721	8,626,721	0	0.0	0	0.0	0	0.0
2001	8,835,778	8,835,778	8,835,778	8,835,778	8,835,778	8,835,778	0	0.0	0	0.0	0	0.0
2002	9,326,108	9,326,108	9,326,108	9,326,108	9,326,108	9,326,108	0	0.0	0	0.0	0	0.0
2003	8,942,451	8,942,451	8,942,451	8,942,451	8,942,451	8,942,451	0	0.0	0	0.0	0	0.0
2004	9,894,296	9,894,296	9,894,296	9,894,296	9,894,296	9,894,296	0	0.0	0	0.0	0	0.0
2005 <sup>p</sup>	10,690,995	10,690,995	10,690,995	10,690,995	10,690,995	10,690,995	0	0.0	0	0.0	0	0.0
2006 <sup>e</sup>	14,767,922	13,804,029	14,689,060	11,131,778	10,728,711	11,141,904	3,636,144	32.7	3,075,318	28.7	3,547,156	31.8
2007 <sup>e</sup>	15,460,503	13,804,029	15,609,491	11,453,765	10,728,711	11,571,624	4,006,739	35.0	3,075,318	28.7	4,037,867	34.9
2008 <sup>e</sup>	16,173,862	13,804,029	16,566,740	11,785,411	10,728,711	12,018,533	4,388,451	37.2	3,075,318	28.7	4,548,206	37.8

p Preliminar enero-diciembre.

e La estimación de los porcentajes de impuestos y el resto se hacen con incrementos del 3, 0 y 4% real nacional, en el caso de participaciones se estiman globalmente.

Fuente: Elaboración propia con información de INEGI (El Ingreso y el Gasto Público en México) y SHCP.

**COMPARATIVO DE PARTICIPACIONES\* CON CRECIMIENTO CONSTANTE DEL PIB DEL 3, 0 Y 4%  
SISTEMA PROPUESTO VS. VIGENTE (DISTRITO FEDERAL)  
(MILLONES DE PESOS DE 2004)**

AÑO	3% DE CRECIMIENTO		0% DE CRECIMIENTO		4% DE CRECIMIENTO		DIFS. 3%		DIFS. 0%		DIFS. 4%	
	PROPUESTA	VIGENTE	PROPUESTA	VIGENTE	PROPUESTA	VIGENTE	ABS.	REL. %	ABS.	REL. %	ABS.	REL. %
1998	19,756,277	19,756,276	19,756,277	19,756,276	19,756,277	19,756,276	0.83	0.00	1*	0.00	0.83	0.00
1999	20,790,795	20,790,796	20,790,795	20,790,796	20,790,795	20,790,796	-0.58	-0.00	-1*	0.00	-0.58	-0.00
2000	23,096,126	23,096,125	23,096,126	23,096,125	23,096,126	23,096,125	0.56	0.00	1*	0.00	0.56	0.00
2001	23,812,368	23,812,368	23,812,368	23,812,368	23,812,368	23,812,368	-0.30	-0.00	0*	0.00	-0.30	-0.00
2002	25,049,278	25,049,278	25,049,278	25,049,278	25,049,278	25,049,278	-0.47	-0.00	0*	0.00	-0.47	-0.00
2003	23,764,769	23,764,769	23,764,769	23,764,769	23,764,769	23,764,769	-0.21	-0.00	0*	0.00	-0.21	-0.00
2004	24,028,323	24,028,324	24,028,323	24,028,324	24,028,323	24,028,324	-0.58	-0.00	-1*	0.00	-0.58	-0.00
2005 <sup>p</sup>	27,963,499	27,963,498	27,963,499	27,963,498	27,963,499	27,963,498	0.70	0.00	1*	0.00	0.70	0.00
2006 <sup>e</sup>	30,133,281	27,415,763	28,774,189	26,758,254	30,140,548	27,432,281	2,717,518.08	9.91	2,015,935*	7.53	2,708,267.40	9.87
2007 <sup>e</sup>	31,198,795	27,941,008	28,774,189	26,758,254	31,561,561	28,133,268	3,257,786.65	11.66	2,015,935*	7.53	3,428,293.04	12.19
2008 <sup>e</sup>	32,296,274	28,482,010	28,774,189	26,758,254	33,039,414	28,862,295	3,814,263.27	13.39	2,015,935*	7.53	4,177,119.71	14.47

ncluye Fondo General de Participaciones (FGP), la Coordinación en Derechos, Bases Especiales de Tributación(BET), Fondo de Fomento Municipal (FFM) y Reservas de Contingencia y Compensación p Preliminar enero-diciembre.

e La estimación de los porcentajes de impuestos y el resto se hacen con incrementos del 3, 0 y 4% real nacional, en el caso de participaciones se estiman globalmente.

Fuente: Elaboración propia con información de INEGI (El Ingreso y el Gasto Público en México) y SHCP.

**COMPARATIVO DEL FONDO GENERAL DE PARTICIPACIONES\* PROPUESTO CON 3, 0 Y 4%  
SISTEMA PROPUESTO VS. VIGENTE (DISTRITO FEDERAL)  
(MILLONES DE PESOS DE 2004)**

AÑO	PROPUESTA			SISTEMA VIGENTE			DIFERENCIAS					
	3.0%	0.0%	4.0%	3.0%	0.0%	4.0%	3.0%		0.0%		4.0%	
							ABS.	REL. %	ABS.	REL. %	ABS.	REL. %
1997	20,109,260	20,109,260	20,109,260	20,109,260	20,109,260	20,109,260	0	0.0	0	0.0	0	0.0
1998	18,166,557	18,166,557	18,166,557	18,166,557	18,166,557	18,166,557	0	0.0	0	0.0	0	0.0
1999	19,026,015	19,026,015	19,026,015	19,026,015	19,026,015	19,026,015	0	0.0	0	0.0	0	0.0
2000	21,070,920	21,070,920	21,070,920	21,070,920	21,070,920	21,070,920	0	0.0	0	0.0	0	0.0
2001	21,872,021	21,872,021	21,872,021	21,872,021	21,872,021	21,872,021	0	0.0	0	0.0	0	0.0
2002	23,049,816	23,049,816	23,049,816	23,049,816	23,049,816	23,049,816	0	0.0	0	0.0	0	0.0
2003	22,030,255	22,030,255	22,030,255	22,030,255	22,030,255	22,030,255	0	0.0	0	0.0	0	0.0
2004	22,167,535	22,167,535	22,167,535	22,167,535	22,167,535	22,167,535	0	0.0	0	0.0	0	0.0
2005 <sup>p</sup>	26,138,280	26,138,280	26,138,280	26,138,280	26,138,280	26,138,280	0	0.0	0	0.0	0	0.0
2006 <sup>e</sup>	28,064,274	26,849,108	28,071,067	25,486,551	24,846,826	25,502,622	2,577,723	10.1	2,002,282	8.1	2,568,446	10.1
2007 <sup>e</sup>	29,017,174	26,849,108	29,341,905	25,997,590	24,846,826	26,184,649	3,019,584	11.6	2,002,282	8.1	3,157,256	12.1
2008 <sup>e</sup>	29,998,660	26,849,108	30,663,576	26,523,959	24,846,826	26,893,958	3,474,701	13.1	2,002,282	8.1	3,769,619	14.0

\* Incluye Fondo General de Participaciones (FGP), la Coordinación en Derechos, Bases Especiales de Tributación (BET) y Reservas de Contingencia y Compensación.

<sup>p</sup> Preliminar enero-diciembre.

<sup>e</sup> La estimación de los porcentajes de impuestos y el resto se hacen con incrementos del 3, 0 y 4% real nacional, en el caso de participaciones se estiman globalmente.

Fuente: Elaboración propia con información de INEGI (El Ingreso y el Gasto Público en México) y SHCP.

**COMPARATIVO DEL FONDO DE FOMENTO MUNICIPAL PROPUESTO CON 3, 0 Y 4%  
SISTEMA PROPUESTO VS. VIGENTE (DISTRITO FEDERAL)  
(MILLONES DE PESOS DE 2004)**

AÑO	PROPUESTA			SISTEMA VIGENTE			DIFERENCIAS					
	3.0%	0.0%	4.0%	3.0%	0.0%	4.0%	3.0%		0.0%		4.0%	
							ABS.	REL. %	ABS.	REL. %	ABS.	REL. %
1997	1,629,092	1,629,092	1,629,092	1,629,092	1,629,092	1,629,092	0	0.0	0	0.0	0	0.0
1998	1,589,719	1,589,719	1,589,719	1,589,719	1,589,719	1,589,719	0	0.0	0	0.0	0	0.0
1999	1,764,781	1,764,781	1,764,781	1,764,781	1,764,781	1,764,781	0	0.0	0	0.0	0	0.0
2000	2,025,205	2,025,205	2,025,205	2,025,205	2,025,205	2,025,205	0	0.0	0	0.0	0	0.0
2001	1,940,347	1,940,347	1,940,347	1,940,347	1,940,347	1,940,347	0	0.0	0	0.0	0	0.0
2002	1,999,462	1,999,462	1,999,462	1,999,462	1,999,462	1,999,462	0	0.0	0	0.0	0	0.0
2003	1,734,514	1,734,514	1,734,514	1,734,514	1,734,514	1,734,514	0	0.0	0	0.0	0	0.0
2004	1,860,789	1,860,789	1,860,789	1,860,789	1,860,789	1,860,789	0	0.0	0	0.0	0	0.0
2005 <sup>p</sup>	1,825,218	1,825,218	1,825,218	1,825,218	1,825,218	1,825,218	0	0.0	0	0.0	0	0.0
2006 <sup>e</sup>	2,069,007	1,925,081	2,069,480	1,929,212	1,911,428	1,929,659	139,795	7.2	13,653	0.7	139,822	7.2
2007 <sup>e</sup>	2,181,621	1,925,081	2,219,656	1,943,419	1,911,428	1,948,619	238,203	12.3	13,653	0.7	271,037	13.9
2008 <sup>e</sup>	2,297,613	1,925,081	2,375,838	1,958,051	1,911,428	1,968,337	339,562	17.3	13,653	0.7	407,501	20.7

<sup>p</sup> Preliminar enero-diciembre.

<sup>e</sup> La estimación de los porcentajes de impuestos y el resto se hacen con incrementos del 3, 0 y 4% real nacional, en el caso de participaciones se estiman globalmente.

Fuente: Elaboración propia con información de INEGI (El Ingreso y el Gasto Público en México) y SHCP.

## ANEXO 7

CALCULO DESDE 1998

**COMPARATIVO TOTAL DE PARTICIPACIONES\* CON CRECIMIENTO CONSTANTE DEL PIB DEL 3, 0 Y 4%  
SISTEMA PROPUESTO VS. VIGENTE (NACIONAL)  
(MILLONES DE PESOS DE 2004)**

AÑO	3% DE CRECIMIENTO		0% DE CRECIMIENTO		4% DE CRECIMIENTO		DIFS. 3%		DIFS. 0%		DIFS. 4%	
	PROPUESTA	VIGENTE	PROPUESTA	VIGENTE	PROPUESTA	VIGENTE	ABS.	REL. %	ABS.	REL. %	ABS.	REL. %
1997	155,870,374	155,870,374	155,870,374	155,870,374	155,870,374	155,870,374	0.00	0.00	0	0.00	0	0.00
1998	173,259,167	155,376,804	161,993,480	155,376,804	161,993,480	155,376,804	17,882,362.30	11.51	6,616,676	4.26	6,616,675.88	4.26
1999	188,487,799	167,886,109	178,332,283	167,886,109	178,332,283	167,886,109	20,601,689.14	12.27	10,446,174	6.22	10,446,174.01	6.22
2000	206,671,967	193,410,238	201,029,721	193,410,238	201,029,721	193,410,238	13,261,729.49	6.86	7,619,483	3.94	7,619,483.10	3.94
2001	210,435,870	198,124,199	206,824,675	198,124,199	206,824,675	198,124,199	12,311,671.70	6.21	8,700,476	4.39	8,700,475.98	4.39
2002	230,218,612	209,328,312	224,410,518	209,328,312	224,410,518	209,328,312	20,890,300.17	9.98	15,082,206	7.21	15,082,206.16	7.21
2003	230,576,273	210,050,095	218,781,148	210,050,095	218,781,148	210,050,095	20,526,177.57	9.77	8,731,053	4.16	8,731,052.91	4.16
2004	245,167,974	211,568,023	235,250,490	211,568,023	235,250,490	211,568,023	33,599,951.73	15.88	23,682,467	11.19	23,682,466.91	11.19
2005 <sup>p</sup>	261,908,817	238,574,322	255,380,557	238,574,322	255,380,557	238,574,322	23,334,495.15	9.78	16,806,234	7.04	16,806,234.99	7.04
2006 <sup>e</sup>	281,237,371	245,609,971	261,172,754	237,193,812	272,231,164	245,821,396	35,627,399.53	14.51	23,978,942	10.11	26,409,767.63	10.74
2007 <sup>e</sup>	290,123,143	252,333,144	261,172,754	237,193,812	283,731,909	254,794,083	37,789,999.36	14.98	23,978,942	10.11	28,937,626.28	11.36
2008 <sup>e</sup>	299,275,489	259,258,012	261,172,754	237,193,812	295,692,685	264,125,678	40,017,477.20	15.44	23,978,942	10.11	31,567,007.27	11.95

\* Incluye Fondo General de Participaciones (FGP), la Coordinación en Derechos, Bases Especiales de Tributación(BET), Fondo de Fomento Municipal (FFM) y Reservas de Contingencia y Compensación.  
p Preliminar enero-diciembre.

e La estimación de los porcentajes de impuestos y el resto se hacen con incrementos del 3, 0 y 4% real nacional, en el caso de participaciones se estiman globalmente.

Fuente: Elaboración propia con información de INEGI (E Ingreso y el Gasto Público en México) y SHCP.

## ANEXO 8

CALCULO DESDE 1998

**COMPARATIVO DEL FONDO GENERAL DE PARTICIPACIONES\* PROPUESTO CON 3, 0 Y 4%  
SISTEMA PROPUESTO VS. VIGENTE (NACIONAL)  
(MILLONES DE PESOS DE 2004)**

AÑO	PROPUESTA			SISTEMA VIGENTE			DIFERENCIAS					
	3.0%	0.0%	4.0%	3.0%	0.0%	4.0%	3.0%		0.0%		4.0%	
							ABS.	REL. %	ABS.	REL. %	ABS.	REL. %
1997	148,927,015	148,927,015	148,927,015	148,927,015	148,927,015	148,927,015	0	0.0	0	0.0	0	0.0
1998	165,415,246	154,808,797	154,808,797	148,455,359	148,455,359	148,455,359	16,959,888	11.4	6,353,439	4.3	6,353,439	4.3
1999	179,778,792	170,217,550	170,217,550	160,404,952	160,404,952	160,404,952	19,373,840	12.1	9,812,598	6.1	9,812,598	6.1
2000	196,948,486	191,536,409	191,536,409	184,783,517	184,783,517	184,783,517	12,064,969	6.5	6,752,892	3.7	6,752,892	3.7
2001	200,339,191	196,939,312	196,939,312	189,288,421	189,288,421	189,288,421	11,050,769	5.8	7,650,891	4.0	7,650,891	4.0
2002	219,057,943	213,589,723	213,589,723	200,002,204	200,002,204	200,002,204	19,055,739	9.5	13,587,519	6.8	13,587,519	6.8
2003	219,027,164	207,922,258	207,922,258	201,107,645	201,107,645	201,107,645	17,919,519	8.9	6,814,613	3.4	6,814,613	3.4
2004	232,394,352	223,057,211	223,057,211	201,673,726	201,673,726	201,673,726	30,720,625	15.2	21,383,485	10.6	21,383,485	10.6
2005 <sup>p</sup>	248,102,659	241,956,414	241,956,414	227,883,327	227,883,327	227,883,327	20,219,331	8.9	14,073,087	6.2	14,073,087	6.2
2006 <sup>e</sup>	263,181,289	244,625,935	244,625,935	234,478,193	226,465,101	234,679,492	28,703,096	12.2	18,160,834	8.0	20,014,189	8.5
2007 <sup>e</sup>	271,279,370	244,625,935	244,625,935	240,879,379	226,465,101	243,222,459	30,399,991	12.6	18,160,834	8.0	21,941,679	9.0
2008 <sup>e</sup>	279,620,394	244,625,935	244,625,935	247,472,601	226,465,101	252,107,144	32,147,793	13.0	18,160,834	8.0	23,946,269	9.5

\* Incluye Fondo General de Participaciones (FGP), la Coordinación en Derechos, Bases Especiales de Tributación(BET), Reservas de Contingencia y Compensación.

p Preliminar enero-diciembre.

e La estimación de los porcentajes de impuestos y el resto se hacen con incrementos del 3, 0 y 4% real nacional, en el caso de participaciones se estiman globalmente.

Fuente: Elaboración propia con información de INEGI (E Ingreso y el Gasto Público en México) y SHCP.

## ANEXO 9

**COMPARATIVO DEL FONDO DE FOMENTO MUNICIPAL PROPUESTO CON 3, 0 Y 4%  
DESNGLOSE DEL SISTEMA PROPUESTO DESDE 1998 (NACIONAL)  
(MILLONES DE PESOS DE 2004)**

CALCULO DESDE 1998

AÑO	PROPUESTA			SISTEMA VIGENTE			DIFERENCIAS					
	3.0%	0.0%	4.0%	3.0%	0.0%	4.0%	3.0%		0.0%		4.0%	
							ABS.	REL.%	ABS.	REL.%	ABS.	REL.%
1997	6,943,358	6,943,358	6,943,358	6,943,358	6,943,358	6,943,358	0	0.0	0	0.0	0	0.0
1998	7,843,921	7,184,683	7,184,683	6,921,446	6,921,446	6,921,446	922,475	13.3	263,237	3.8	263,237	3.8
1999	8,709,007	8,114,734	8,114,734	7,481,158	7,481,158	7,481,158	1,227,849	16.4	633,576	8.5	633,576	8.5
2000	9,823,481	9,493,312	9,493,312	8,626,721	8,626,721	8,626,721	1,196,760	13.9	866,591	10.0	866,591	10.0
2001	10,086,690	9,895,363	9,895,363	8,835,778	8,835,778	8,835,778	1,250,912	14.3	1,049,585	11.9	1,049,585	11.9
2002	11,150,669	10,820,796	10,820,796	9,326,108	9,326,108	9,326,108	1,834,561	19.7	1,494,688	16.0	1,494,688	16.0
2003	11,549,109	10,858,891	10,858,891	8,942,451	8,942,451	8,942,451	2,606,658	29.1	1,916,440	21.4	1,916,440	21.4
2004	12,773,623	12,193,279	12,193,279	9,894,296	9,894,296	9,894,296	2,879,327	29.1	2,298,982	23.2	2,298,982	23.2
2005 <sup>p</sup>	13,806,159	13,424,143	13,424,143	10,690,995	10,690,995	10,690,995	3,115,164	29.1	2,733,148	25.6	2,733,148	25.6
2006 <sup>e</sup>	18,056,082	16,546,819	17,537,482	11,131,778	10,728,711	11,141,904	6,924,304	62.2	5,818,108	54.2	6,395,578	57.4
2007 <sup>e</sup>	18,843,773	16,546,819	18,567,771	11,453,765	10,728,711	11,571,624	7,390,008	64.5	5,818,108	54.2	6,996,147	60.5
2008 <sup>e</sup>	19,655,095	16,546,819	19,639,272	11,785,411	10,728,711	12,018,533	7,869,684	66.8	5,818,108	54.2	7,620,739	63.4

p Preliminar enero-diciembre.

e La estimación de los porcentajes de impuestos y el resto se hacen con incrementos del 3, 0 y 4% real nacional, en el caso de participaciones se estiman globalmente.

Fuente: Elaboración propia con información de INEGI (El Ingreso y el Gasto Público en México) y SHCP.

## ANEXO 10

**COMPARATIVO TOTAL DE PARTICIPACIONES\* CON CRECIMIENTO CONSTANTE DEL PIB DEL 3, 0 Y 4%  
RENGLONES DE INGRESO QUE AFECTA EL SISTEMA PROPUESTO (DISTRITO FEDERAL)  
(MILLONES DE PESOS DE 2004)**

CALCULO DESDE 1998

AÑO	3% DE CRECIMIENTO		0% DE CRECIMIENTO		4% DE CRECIMIENTO		DIFS. 3%		DIFS. 0%		DIFS. 4%	
	PROPUESTA	VIGENTE	PROPUESTA	VIGENTE	PROPUESTA	VIGENTE	ABS.	REL.%	ABS.	REL.%	ABS.	REL.%
1997	21,738,352	21,738,352	21,738,352	21,738,352	21,738,352	21,738,352	-0.35	-0.00	0	0.00	-0.35	-0.00
1998	23,506,316	19,756,276	22,684,191	19,756,276	22,684,191	19,756,276	3,750,039.69	18.98	2,927,915	14.82	2,927,915.43	14.82
1999	25,898,268	20,790,796	25,157,159	20,790,796	25,157,159	20,790,796	5,107,471.85	24.57	4,366,363	21.00	4,366,363.40	21.00
2000	30,980,773	23,096,125	30,569,025	23,096,125	30,569,025	23,096,125	7,884,648.35	34.14	7,472,900	32.36	7,472,900.02	32.36
2001	32,742,588	23,812,368	32,479,058	23,812,368	32,479,058	23,812,368	8,930,220.18	37.50	8,666,690	36.40	8,666,689.72	36.40
2002	32,288,110	25,049,278	31,864,259	25,049,278	31,864,259	25,049,278	7,238,831.74	28.90	6,814,981	27.21	6,814,980.51	27.21
2003	34,516,865	23,764,769	33,656,104	23,764,769	33,656,104	23,764,769	10,752,095.75	45.24	9,891,335	41.62	9,891,335.23	41.62
2004	35,879,024	24,028,324	35,155,296	24,028,324	35,155,296	24,028,324	11,850,700.43	49.32	11,126,962	46.31	11,126,962.47	46.31
2005 <sup>p</sup>	38,781,952	27,963,498	38,305,545	27,963,498	38,305,545	27,963,498	10,818,453.55	38.69	10,342,047	36.98	10,342,047.47	36.98
2006 <sup>e</sup>	41,552,520	27,415,763	39,152,721	26,758,254	40,918,798	27,432,281	14,136,757.09	51.56	12,394,467	46.32	13,486,505.58	49.16
2007 <sup>e</sup>	42,948,335	27,941,008	39,152,721	26,758,254	42,755,494	28,133,268	15,007,327.00	53.71	12,394,467	46.32	14,622,225.81	51.97
2008 <sup>e</sup>	44,386,024	28,482,010	39,152,721	26,758,254	44,665,669	28,862,295	15,904,014.02	55.84	12,394,467	46.32	15,803,374.84	54.75

\* Incluye Fondo General de Participaciones (FGP), la Coordinación en Derechos, Bases Especiales de Tributación (BET), Fondo de Fomento Municipal (FFM) y Reservas de Contingencia y Compensación.

p Preliminar enero-diciembre.

e La estimación de los porcentajes de impuestos y el resto se hacen con incrementos del 3, 0 y 4% real nacional, en el caso de participaciones se estiman globalmente.

Fuente: Elaboración propia con información de INEGI (El Ingreso y el Gasto Público en México) y SHCP.

**COMPARATIVO DEL FONDO GENERAL DE PARTICIPACIONES PROPUESTO CON 3, 0 Y 4%  
DESGLOSE DEL SISTEMA PROPUESTO DESDE 1998 (DISTRITO FEDERAL)  
(MILLONES DE PESOS DE 2004)**

AÑO	PROPUESTA			SISTEMA VIGENTE			DIFERENCIAS					
	3.0%	0.0%	4.0%	3.0%	0.0%	4.0%	3.0%		0.0%		4.0%	
							ABS.	REL.%	ABS.	REL.%	ABS.	REL.%
1997	20,109,260	20,109,260	20,109,260	20,109,260	20,109,260	20,109,260	0	0.0	0	0.0	0	0.0
1998	21,645,033	20,964,575	20,964,575	18,166,557	18,166,557	18,166,557	3,478,476	19.1	2,798,018	15.4	2,798,018	15.4
1999	23,762,209	23,148,807	23,148,807	19,026,015	19,026,015	19,026,015	4,736,194	24.9	4,122,792	21.7	4,122,792	21.7
2000	27,871,421	27,530,624	27,530,624	21,070,920	21,070,920	21,070,920	6,800,501	32.3	6,459,704	30.7	6,459,704	30.7
2001	29,420,287	29,202,167	29,202,167	21,872,021	21,872,021	21,872,021	7,548,266	34.5	7,530,146	33.5	7,530,146	33.5
2002	29,461,540	29,110,725	29,110,725	23,049,816	23,049,816	23,049,816	6,411,724	27.8	6,060,909	26.3	6,060,909	26.3
2003	31,428,918	30,716,481	30,716,481	22,030,255	22,030,255	22,030,255	9,398,663	42.7	8,686,226	39.4	8,686,226	39.4
2004	32,423,234	31,824,209	31,824,209	22,167,535	22,167,535	22,167,535	10,255,699	46.3	9,656,674	43.6	9,656,674	43.6
2005 <sup>p</sup>	34,990,985	34,596,673	34,596,673	26,138,280	26,138,280	26,138,280	8,852,705	33.9	8,458,393	32.4	8,458,393	32.4
2006 <sup>e</sup>	37,408,600	35,337,340	36,886,205	25,486,551	24,846,826	25,502,622	11,922,049	46.8	10,490,514	42.2	11,383,583	44.6
2007 <sup>e</sup>	38,631,785	35,337,340	38,497,024	25,997,590	24,846,826	26,184,649	12,634,195	48.6	10,490,514	42.2	12,312,375	47.0
2008 <sup>e</sup>	39,891,664	35,337,340	40,172,277	26,523,959	24,846,826	26,893,958	13,367,705	50.4	10,490,514	42.2	13,278,319	49.4

\* Incluye Fondo General de Participaciones (FGP), la Coordinación en Derechos, Bases Especiales de Tributación (BET), Reservas de Contingencia y Compensación.

<sup>p</sup> Preliminar enero-diciembre.

<sup>e</sup> La estimación de los porcentajes de impuestos y el resto se hacen con incrementos del 3, 0 y 4% real nacional, en el caso de participaciones se estiman globalmente.

Fuente: Elaboración propia con información de INEGI (E Ingreso y el Gasto Público en México) y SHCP.

**COMPARATIVO DEL FONDO DE FOMENTO MUNICIPAL PROPUESTO CON 3, 0 Y 4%  
DESGLOSE DEL SISTEMA PROPUESTO DESDE 1998 (DISTRITO FEDERAL)  
(MILLONES DE PESOS DE 2004)**

AÑO	PROPUESTA			SISTEMA VIGENTE			DIFERENCIAS					
	3.0%	0.0%	4.0%	3.0%	0.0%	4.0%	3.0%		0.0%		4.0%	
							ABS.	REL.%	ABS.	REL.%	ABS.	REL.%
1997	1,629,092	1,629,092	1,629,092	1,629,092	1,629,092	1,629,092	0	0.0	0	0.0	0	0.0
1998	1,861,283	1,719,616	1,719,616	1,589,719	1,589,719	1,589,719	271,564	17.1	129,897	8.2	129,897	8.2
1999	2,136,059	2,008,353	2,008,353	1,764,781	1,764,781	1,764,781	371,278	21.0	243,572	13.8	243,572	13.8
2000	3,109,353	3,038,401	3,038,401	2,025,205	2,025,205	2,025,205	1,084,148	53.5	1,013,196	50.0	1,013,196	50.0
2001	3,322,301	3,276,890	3,276,890	1,940,347	1,940,347	1,940,347	1,381,954	71.2	1,336,543	68.9	1,336,543	68.9
2002	2,826,570	2,753,533	2,753,533	1,999,462	1,999,462	1,999,462	827,108	41.4	754,071	37.7	754,071	37.7
2003	3,087,947	2,939,623	2,939,623	1,734,514	1,734,514	1,734,514	1,353,433	78.0	1,205,109	69.5	1,205,109	69.5
2004	3,455,791	3,331,078	3,331,078	1,860,789	1,860,789	1,860,789	1,595,002	85.7	1,470,289	79.0	1,470,289	79.0
2005 <sup>p</sup>	3,790,966	3,708,873	3,708,873	1,825,218	1,825,218	1,825,218	1,965,748	107.7	1,883,655	103.2	1,883,655	103.2
2006 <sup>e</sup>	4,143,820	3,815,381	4,032,581	1,929,212	1,911,428	1,929,659	2,214,708	114.8	1,903,953	99.6	2,102,922	109.0
2007 <sup>e</sup>	4,316,551	3,815,381	4,258,469	1,943,419	1,911,428	1,948,619	2,373,132	122.1	1,903,953	99.6	2,309,851	118.5
2008 <sup>e</sup>	4,494,360	3,815,381	4,493,393	1,958,051	1,911,428	1,968,337	2,536,309	129.5	1,903,953	99.6	2,525,056	128.3

<sup>p</sup> Preliminar enero-diciembre.

<sup>e</sup> La estimación de los porcentajes de impuestos y el resto se hacen con incrementos del 3, 0 y 4% real nacional, en el caso de participaciones se estiman globalmente.

Fuente: Elaboración propia con información de INEGI (E Ingreso y el Gasto Público en México) y SHCP.