

00821
80

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA
DE MEXICO



FACULTAD DE ECONOMIA

HACIA LA IMPLANTACION DE UN SISTEMA NACIONAL
DE COORDINACION HACENDARIA.

EJEMPLAR UNICO

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:

LICENCIADO EN ECONOMIA

P R E S E N T A :

NEMESIO ARTURO IBAÑEZ AGUIRRE



CIUDAD UNIVERSITARIA

JUNIO DE 2003

9



Universidad Nacional
Autónoma de México



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.

Autorizo a la Dirección General de Bibliotecas de UNAM a difundir en formato electrónico e internet el contenido de mi trabajo, respecto a:

NOMBRE: Ibáñez Aguirre

Nemesio Arturo

FECHA: 14/10/03

FIRMA: A. Rosalba Martínez Coiro

Ibáñez

HACIA LA IMPLANTACIÓN DE UN SISTEMA NACIONAL DE COORDINACIÓN HACENDARIA

Nemesio Arturo Ibáñez Aguirre
Junio de 2003



ING. LEOPOLDO SILVA GUTIÉRREZ.
DIRECTOR GENERAL DE LA
ADMINISTRACIÓN ESCOLAR.
P R E S E N T E.-

Me permito informar a Usted, que de acuerdo a los Artículos 19 y 20, Capítulo IV del Reglamento General de Exámenes, he leído en calidad de Sinodal, el trabajo de tesis que como prueba escrita presenta el (la) sustentante C. NEMESIO IBAÑEZ AGUIRRE, bajo el siguiente título: "LA IMPLEMENTACIÓN DE UN SISTEMA NACIONAL DE COORDINACIÓN HACENDARIA", en tal virtud, considero que dicho trabajo reúne los requisitos para su réplica en examen profesional.

Atentamente

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'Gildardo López Tijerina', written over a horizontal line.

LIC. GILDARDO LÓPEZ TIJERINA.



CONSEJO GENERAL

DE LA ADMINISTRACIÓN ESCOLAR

**ING. LEOPOLDO SILVA GUTIÉRREZ,
DIRECTOR GENERAL DE LA
ADMINISTRACIÓN ESCOLAR.
P R E S E N T E.-**

Me permito informar a Usted, que de acuerdo a los Artículos 19 y 20, Capítulo IV del Reglamento General de Exámenes, he leído en calidad de Sinodal, el trabajo de tesis que como prueba escrita presenta el (la) sustentante C. NEMESIO IBAÑEZ AGUIRRE, bajo el siguiente título: "LA IMPLEMENTACIÓN DE UN SISTEMA NACIONAL DE COORDINACIÓN HACENDARIA", en tal virtud, considero que dicho trabajo reúne los requisitos para su réplica en examen profesional.

A t e n t a m e n t o


LIC. DAVID COLMENARES PÁRAMO.



ING. LEOPOLDO SILVA GUTIÉRREZ.
DIRECTOR GENERAL DE LA
ADMINISTRACIÓN ESCOLAR.
P R E S E N T E.-

Me permito informar a Usted, que de acuerdo a los Artículos 19 y 20, Capítulo IV del Reglamento General de Exámenes, he leído en calidad de Sinodal, el trabajo de tesis que como prueba escrita presenta el (la) sustentante **C. NEMESIO IBÁÑEZ AGUIRRE**, bajo el siguiente título: "**LA IMPLEMENTACIÓN DE UN SISTEMA NACIONAL DE COORDINACIÓN HACENDARIA**", en tal virtud, considero que dicho trabajo reúne los requisitos para su réplica en examen profesional.

Atentamente

LIC. CARLOS LOEZA MANZANERO.



ING. LEOPOLDO SILVA GUTIÉRREZ.
DIRECTOR GENERAL DE LA
ADMINISTRACIÓN ESCOLAR.
P R E S E N T E.-

Me permito informar a Usted, que de acuerdo a los Artículos 19 y 20, Capítulo IV del Reglamento General de Exámenes, he leído en calidad de Sinodal, el trabajo de tesis que como prueba escrita presenta el (la) sustentante C. NEMESIO IBÁÑEZ AGUIRRE, bajo el siguiente título. "LA IMPLEMENTACIÓN DE UN SISTEMA NACIONAL DE COORDINACIÓN HACENDARIA", en tal virtud, considero que dicho trabajo reúne los requisitos para su réplica en examen profesional.

Atentamente

LIC. CARLOS LOEZA MANZANERO.



SECRETARÍA NACIONAL
DE EDUCACIÓN PÚBLICA

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

ING. LEOPOLDO SILVA GUTIÉRREZ.
DIRECTOR GENERAL DE LA
ADMINISTRACIÓN ESCOLAR.
P R E S E N T E.-

Me permito informar a Usted, que de acuerdo a los Artículos 19 y 20, Capítulo IV del Reglamento General de Exámenes, he leído en calidad de Sinodal, el trabajo de tesis que como prueba escrita presenta el (la) sustentante C. NEMESIO IBÁÑEZ AGUIRRE, bajo el siguiente título: "LA IMPLEMENTACIÓN DE UN SISTEMA NACIONAL DE COORDINACIÓN HACENDARIA", en tal virtud, considero que dicho trabajo reúne los requisitos para su réplica en examen profesional.

Atentamente

LIC. OSCAR MAURICIO GUERRA FORD.



SISTEMA NACIONAL
DE EXÁMENES
DE MÉXICO

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

**ING. LEOPOLDO SILVA GUTIÉRREZ,
DIRECTOR GENERAL DE LA
ADMINISTRACIÓN ESCOLAR.
P R E S E N T E.-**

Me permito informar a Usted, que de acuerdo a los Artículos 19 y 20, Capítulo IV del Reglamento General de Exámenes, he leído en calidad de Sinodal, el trabajo de tesis que como prueba escrita presenta el (la) sustentante C. NEMESIO IBAÑEZ AGUIRRE, bajo el siguiente título: "LA IMPLEMENTACIÓN DE UN SISTEMA NACIONAL DE COORDINACIÓN HACENDARIA", en tal virtud, considero que dicho trabajo reúne los requisitos para su réplica en examen profesional.

A t e n t a m e n t e

LIC. FERNANDO DEL CUETO CHARLES.

Dedicatoria

**A: David Colmenares Páramo, mi otro hermano
Carlos Loeza Manzanero
Oscar Guerra Ford
Por su apoyo en este proyecto**

**A TRES MUJERES: Mi Madre
Mi Compañera
Mi Hija**

INDICE

	Página
I. ANTECEDENTES DEL SISTEMA NACIONAL DE COORDINACIÓN FISCAL (SNCF)	10
I.1 Convenciones Nacionales Fiscales de 1925,1933 y 1947	11
I.2 Ley Federal del Impuesto sobre Ingresos Mercantiles	12
I.3 La Ley de Coordinación Fiscal entre la Federación y los estados (1953)	13
I.4. La Coordinación Fiscal en el período 1973-1979	13
II. EL SISTEMA NACIONAL DE COORDINACIÓN FISCAL	15
II.1 Conformación del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal	15
II.1.1 Reunión Nacional de Funcionarios Fiscales	17
II.1.2 Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales	20
II.1.3 Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas (INDETEC)	23
II.1.4 De la Junta de Coordinación Fiscal	25
II.1.5 Reglamentos y Reglas de los Organismos del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal	27
II.1.6 La institucionalización del sistema de participaciones	43
II.2 Evolución del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal 1980-2002	58
II.2.1 Antecedentes	58
II.2.2 Sistema Nacional de Coordinación Fiscal	59
II.2.3 Organismos en Materia de Coordinación Fiscal	60
II.2.4 Convenio de Adhesión al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal	61
II.2.5 Convenios de Colaboración Administrativa	64
II.2.6 Sistema Nacional de Coordinación Fiscal (Sistema de Participaciones)	73
III. LA COORDINACIÓN FISCAL Y LAS FINANZAS PÚBLICAS ESTATALES	100
III.1 Ingresos Coordinados	100
III.1.1 Recaudación Federal Participable (RFP)	100
III.1.2 Fondo General de Participaciones (FGP)	100
III.1.3 Fondo de Fomento Municipal (FFM)	111
III.1.4 Reserva de Contingencia	113
III.1.5 Participaciones específicas de la recaudación de cerveza, bebidas refrescantes, bebidas alcohólicas y tabacos labrados	115
III.1.6 Participaciones por el 0.136% de la RFP	117

III.1.7 Participaciones por el 3.17% del derecho adicional sobre la extracción de petróleo	117
III.2 La Coordinación Fiscal e Ingresos Estatales	118
III.2.1 Coordinación Fiscal y Colaboración Administrativa	118
III.2.2 Dependencia Creciente de Transferencias Federales	120
III.2.3 Contraste entre entidades en ingresos propios	121
III.3 Evolución y características del gasto estatal	122
III.3.1 Gasto educativo, carga para las finanzas estatales	122
III.3.2 Desplome del gasto de inversión	123
III.4 Propuestas formuladas por las entidades federativas en el Grupo de Trabajo Fuentes de Ingreso Local y Potestades Tributarias 1999-2001	125
IV. HACIA LA IMPLANTACIÓN DE UN SISTEMA NACIONAL DE COORDINACIÓN HACENDARIA	128
IV.1 Recursos Federales para las entidades federativas	128
IV.2 Aportaciones Federales	128
V. LA COORDINACIÓN HACENDARIA Y LA DEUDA DE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS Y LOS MUNICIPIOS	131
V.1 Modificaciones al Marco Jurídico de la Deuda	131
V.2 Entorno Político de los Cambios	135
V.3 Ejecución de la Garantía en caso de Incumplimiento	138
V.4 Requisitos para efectuar la inscripción en el registro	139
V.5 Nuevas funciones de la UCEF en relación a la Deuda Pública de las Entidades Federativas y los Municipios	141
VI. CONCLUSIONES	143
VI.1 Evolución General del Sistema Nacional de Coordinación Hacendaria	143
VI.2 Fortalecimiento de la Coordinación en Ingresos	145
VI.3 Consolidación de los Avances en la Federalización del Gasto Público	146
VI.4 Líneas de Generales Acción	151
ANEXO DE CUADROS Y GRAFICAS	163
BIBLIOGRAFÍA Y HEMEROGRAFÍA	196

I. ANTECEDENTES DEL SISTEMA NACIONAL DE COORDINACIÓN FISCAL (SNCF)

Este apartado tiene como propósito describir los rasgos principales de los antecedentes del actual Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, lo cual aunado al desarrollo de los temas subsiguientes, permitirá comprender mejor su evolución y trascendencia en el ámbito financiero y tributario de los tres niveles de gobierno (federación, estados y municipios), que conforman y fortalecen cada día más, el federalismo fiscal en México.

Hasta antes de que se tuvieran los primeros antecedentes claros del actual SNCF, la situación reinante en el ámbito fiscal de la federación y de los gobiernos locales, "se caracterizaba por la multiplicidad de los tributos federales, estatales y municipales que aumentaban la complejidad de un sistema tributario carente de acuerdo entre los gobiernos citados, sujeto a leyes a menudo contradictorias, basado en cuotas y exacciones desproporcionadas y sustentado en gravámenes concurrentes que ampliaban la carga impositiva para los contribuyentes".¹

Dentro de este esquema tributario, "la práctica del federalismo mexicano de concurrencia impositiva obligó a los gobiernos federal y estatales a buscar un sistema de coordinación que permitiera:

- a) Disminuir y posteriormente eliminar la práctica de concurrencia impositiva;
- b) Establecer un reparto de competencias entre estos gobiernos en materia impositiva;
- c) Buscar que cada fuente de ingresos se aprovechara en su totalidad como medio para financiar los gastos públicos;
- d) Unificar la carga impositiva para los contribuyentes; y
- e) Efectuar un reparto entre los gobiernos federal y estatales de los rendimientos de cada fuente de ingresos.

El diseño y establecimiento de ese sistema de coordinación no se definió en un periodo corto. Tuvieron que pasar muchos años para que la coordinación fiscal se sistematizara y los elementos enunciados en el anterior párrafo se integraran a partir de un marco legal con alcance en el territorio nacional, donde se expresaran las formas institucionales en las cuales participarían los gobiernos federal y estatal.

Los primeros intentos se presentaron en las Convenciones Nacionales Fiscales de 1925, 1933 y 1947². Posteriormente se promulgó la Ley del Impuesto sobre Ingresos Mercantiles (1948); en 1953 se promulga la Ley de Coordinación Fiscal entre la Federación y los Estados; finalmente, las características de la coordinación fiscal durante el periodo de 1973 a 1979 constituyen no sólo el antecedente más inmediato sino también la base de nuestro actual Sistema Nacional de Coordinación Fiscal. A continuación se describen los rasgos principales de cada uno de estos antecedentes.

¹ Tomado del material proporcionado para el Tercer Programa de Especialización en Fiscalización del IVA (Desarrollado por Indetec en 1993) por el Lic. Francisco Adame Díaz, Director de Operación y Evaluación del Sistema de Coordinación Fiscal de la Coordinación General con Entidades Federativas de la SHCP.

² Op Cit

1.1 Convenciones Nacionales Fiscales de 1925, 1933 y 1947

Dentro de las primeras acciones de coordinación fiscal más importante que se realizaron con el fin de analizar los problemas que afectaban al sistema tributario mexicano, en especial el de la concurrencia impositiva, destaca la celebración de tres Convenciones Nacionales Fiscales: (véanse las Figuras 1.1 y 1.2).

Primera Convención Nacional Fiscal, 1925

Fue celebrada en agosto de 1925 con el objeto de examinar y discutir los principales problemas que afectaban al conjunto de disposiciones fiscales, tanto federales como estatales.

El principal acuerdo que se logró en esta Convención fue el relativo a desterrar las prácticas alcabalarías, mediante una distribución de los impuestos entre la federación, estados y municipios, a través de reformas constitucionales. Dicho acuerdo no se llevó a la práctica y consecuentemente tampoco se modificó en forma sustancial el sistema tributario de la Nación.

Segunda Convención Nacional Fiscal, 1933

Por instrucciones del Ejecutivo Federal, la Secretaría de Hacienda convocó a una segunda Convención Nacional Fiscal, que se celebró en febrero de 1933. Se realizaron nuevos intentos para delimitar la jurisdicción fiscal de los tres niveles de gobierno, acordándose establecer las bases de unificación de los sistemas estatales y municipales de tributación y de la coordinación de ellos con el sistema federal, así como de constituir la Comisión Permanente de la Segunda Convención Nacional Fiscal, como un órgano técnico-administrativo capacitado para ejecutar los acuerdos de las convenciones Nacionales Fiscales.

Estos acuerdos no llegaron a realizarse plenamente, sin embargo, se consideró necesaria la reglamentación del sistema de participaciones como forma de distribuir entre la federación, estados y municipios los rendimientos de algunos impuestos federales y estatales, trayendo como consecuencia en 1934, la federación del "Impuesto sobre Energía Eléctrica" y en 1942 la adición de la fracción XXIX del artículo 73 constitucional.

Con motivo de lo anterior, se otorgaron participaciones a las entidades federativas, del rendimiento de las siguientes contribuciones especiales (véase Figura 1.3).

Tercera Convención Nacional Fiscal, 1947

En esta Convención, celebrada en noviembre de 1947, se trataron de encontrar soluciones en el ámbito de la coordinación fiscal, por lo que entre sus conclusiones se recomendó el establecimiento de un sistema que permitiera el aprovechamiento coordinado entre la federación y los estados de las principales fuentes de gravamen, determinándose que el Plan Nacional de Arbitrios debería ser estudiado, implantado y realizado de común

acuerdo entre la federación y los estados, tomando en cuenta las necesidades de los municipios, de tal forma que les permita reafirmar las bases de su autonomía.

Para cuidar los términos de este Plan, se acordó la creación de la Comisión Ejecutiva del Plan Nacional de Arbitrios, integrada por tres representantes federales, cinco de las entidades federativas, dos de los municipios y dos de los causantes; estos últimos sólo con voz informativa.

Como resultado de esta Tercera Convención Nacional Fiscal, en 1947 se expidió la Ley Federal de Impuestos sobre Ingresos Mercantiles, en 1948 la Ley que Regula el Pago de Participaciones en Ingresos Federales a las Entidades Federativas, y en 1953 la Ley de Coordinación Fiscal entre la Federación y los Estados.

1.2 Ley Federal del Impuesto sobre Ingresos Mercantiles

Como resultado de la Tercera Convención Nacional Fiscal, en el año de 1948 entró en vigor el primero de enero esta Ley, en la cual se establecía una tasa federal uniforme nacional del 1.8% y otra tasa para los Estados que aceptaran coordinarse en este impuesto, que podría variar hasta un máximo de 1.2%, lo que daba una tasa en conjunto del 3% sobre los ingresos mercantiles (véase Figura 1.4).

Con esta Ley nace propiamente el concepto de coordinación entre la federación y los estados; dicha coordinación se efectuaba a través de la celebración de un convenio, mediante el cual los Estados que los suscribieran, derogaban o suspendían sus impuestos locales al comercio y la industria. En lo referente a la administración del impuesto, la facultad que se dio a los estados fue sólo la recaudación (recibir declaraciones y pagos de los contribuyentes, y aplicar el procedimiento administrativo de ejecución), y se señalaba que ésta podía realizarla cualquiera de los dos niveles de gobierno o bien ser compartida en los términos que se establecieran en el convenio. El Distrito Federal y los territorios no necesitaban de firmar convenios, ya que la coordinación para ellos esta impuesta por la misma Ley.

La mitad de los estados se coordinaron casi inmediatamente mediante convenio en 1948, ya que la recaudación que obtenían por sus propios impuestos al comercio y a la industria era inferior a la que se obtendría con la tasa del 1.2% que establecerían al coordinarse en el impuesto sobre ingresos mercantiles, lo que les representaba una ventaja económica. Sin embargo, la coordinación en ISIM se estancó de 1948 a 1970 en virtud de que al resto de los estados (que eran los más importantes económicamente, a excepción del D.F.) por razones de carácter económico y administrativo no les resultaba conveniente coordinarse en este impuesto.

Ante el panorama anterior, la federación adoptó una serie de medidas con el fin de acelerar el proceso de coordinación, entre las que destacan el aumento en 10% de las participaciones que recibían los estados coordinados en el rendimiento de otros impuestos federales, y la implantación en 1970 de la tasa especial del 10% sobre artículos de lujo contemplada en la Ley Federal sobre ingresos Mercantiles, tasa uniforme en todo el país,

independientemente de que se hubiese coordinado el estado o no: la participación en el rendimiento de este impuesto era del 40%.

1.3. La Ley de Coordinación Fiscal entre la Federación y los estados (1953)

El 28 de diciembre de 1953, se promulga la Ley de Coordinación Fiscal entre la federación y los estados, que contiene entre otros, los siguientes aspectos: (véase Figura 1.5).

La Comisión Nacional de Arbitrios estaba constituida por un representante de cada una de las siguientes Secretarías: Hacienda, Gobernación y Economía; por cinco representantes de las entidades federativas, correspondientes a cada una de las zonas fiscales del país; y por tres representantes de los causantes, sólo con voz informativa.

Las actividades que le correspondía desarrollar a la Comisión Nacional de Arbitrios, eran las siguientes: (véase Figura 1.6).

1.4. La Coordinación Fiscal en el período 1973-1979

En 1973 entra en vigor una reforma a la Ley Federal del Impuesto sobre Ingresos Mercantiles, para establecer una tasa uniforme nacional del 4%, correspondiéndole al Estado coordinado por concepto de participaciones el 45% del total recaudado por este gravamen, que ya era uno de los ingresos más importantes de los estados y de la federación; además, se les entregaba el 4% de la percepción neta federal del impuesto sobre ingresos mercantiles por concepto de gastos de administración. Esta tasa del 4% era la misma para toda la República, independientemente de que se coordinaran o no los estados. Si el estado se coordinaba le correspondía un 45% de la tasa federal de 4% más gastos de administración; si no lo hacía, ese 4% sería de la federación y el estado podría establecer sus impuestos como lo estimara conveniente (véase Figura 1.7).

Además, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público amplió el conjunto de facultades que en materia administrativa delegaba a los estados, dándoles a partir de 1973 (además de manejo de la caja recaudadora, del padrón de Contribuyentes, y la aplicación del procedimiento administrativo de ejecución) el ejercicio de las facultades de fiscalización, práctica de auditorías, formulación de liquidaciones y la determinación de sanciones, en su caso, en lo referente al ISIM (véase Figura 1.8).

En virtud de las ventajas económicas y nuevas facultades administrativas que la ley otorgaba a los estados que se coordinaran, en febrero de 1973 se coordinó el último estado (Estado de México) con efectos a partir del 1º de enero. Así, a partir de 1973 quedan coordinados todos los estados con la federación en materia de ISIM.

En 1974 se continúa con el proceso de coordinación, tanto en otros gravámenes, como en otras funciones administración tributaria: (véase Figura 1.9).

Ante esta situación, el panorama de las participaciones en impuestos federales que se presentaba en 1979, último año previo al período que se analizará, era el siguiente: (véase Figura 1.10).

Existían impuestos federales en los que no se otorgaba participación alguna a las entidades federativas:

- a) Sobre tarifas generales a la importación y exportación
- b) Impuesto sobre la renta de empresas causantes mayores
- c) Impuesto sobre la renta personas físicas
- d) Impuestos establecidos en la Ley General del Timbre

Había impuestos federales en los que sin mandato de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la federación invitaba a los Estados a no establecer o suspender sus propios impuestos que grabaran esas fuentes, a cambio de lo cual recibirían una participación, previa declaratoria federal de que el Estado no existían en vigor gravámenes sobre la misma materia, tal es el caso de los siguientes impuestos federales:³

- a) Llantas y cámaras de hule
- b) Cemento
- c) Artículos electrónicos
- d) Alfombras y tapetes
- e) Vidrio y cristal

- Existían también impuestos federales en los que el estado recibía participaciones, como resultado de la celebración de convenios donde aceptaban restricciones a sus facultades impositivas.

- Estaban los impuestos federales especiales en los que se otorgaba participación a las entidades federativas, en cumplimiento a lo dispuesto en la fracción XXIX del artículo 73 constitucional.

- El monto de las participaciones otorgadas a los estados en las leyes tributarias federales era muy variable de impuesto a impuesto, y el procedimiento para distribuir las participaciones era diferente para cada gravamen.

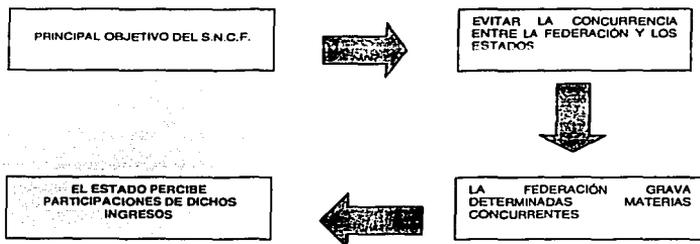
³ "El Sistema de Participaciones en la Coordinación Fisca", Roberto Hoyo D' addona, ponencia presentada en la XIV Reunión Nacional de Funcionarios Fiscales, Chiapas, Noviembre de 1981.

II. EL SISTEMA NACIONAL DE COORDINACIÓN FISCAL

II.1 Conformación del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal

El Sistema Nacional de Coordinación Fiscal es aquél conforme al cual se distribuyen ingresos entre la Federación, Estados y Municipios; se delimitan competencias entre los tres niveles de gobierno en lo que toca al ejercicio de facultades legislativas tributarias como en lo referente a actividades administrativas y se procura la colaboración administrativa entre los niveles.

Podemos decir que el principal objetivo que dio origen al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal es evitar la concurrencia en la obtención de ingresos entre la Federación, el Estado y Municipio, es por eso que sobre todo en un principio, dicho sistema intenta ordenar los ingresos, al establecer que los Estados y sus Municipios no debían gravar materias similares a las que gravaba la Federación, debiendo entonces éste entregar determinadas participaciones a dichas entidades de la recaudación con el fin de resarcirlos por los ingresos que éstos dejaban de obtener al adherirse al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal.



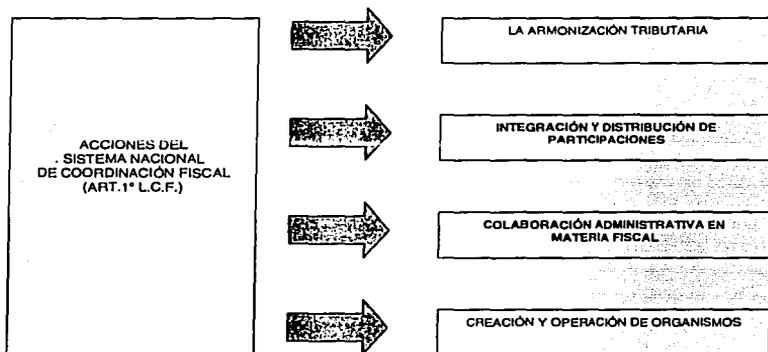
A lo largo de la existencia del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, los objetivos, más que cambiar, se han ido nutriendo de un mayor fortalecimiento a la Coordinación, por lo que podemos mencionar que dicho sistema actualmente tiene básicamente 4 grandes acciones que pueden desprenderse del artículo primero de la propia Ley de Coordinación Fiscal Federal:

- La armonización tributaria, la cual consiste en la distribución de los ingresos federales, estatales y municipales, entre los mismos tres niveles de gobierno y en la consecuente delimitación de competencias en las facultades legislativas tributarias.
- Integración y distribución de participaciones, la cual se lleva a cabo mediante la distribución de los montos de las participaciones a las entidades federativas y a sus

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

municipios, provenientes de los Fondos que se establecen en la propia Ley de Coordinación y de las demás participaciones adicionales que se entregan directamente, por no constituir parte de dichos fondos.

- c) Colaboración administrativa en materia fiscal, es decir, la celebración de acuerdos entre la Federación y los Estados, para que éstos se hagan cargo, en forma directa o a través de los Municipios de algunas funciones federales, como pueden ser la recaudación o cobranza de algunos ingresos federales (ISTUV, ISAN, IESP, etc).
- d) Creación y operación de organismos, con los cuales se da vida, precisamente al Sistema Nacional de coordinación Fiscal, a través de la Reunión Nacional de Funcionarios fiscales, la Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales, el Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas (INDETEC), y la Junta de Coordinación Fiscal.



“Dentro de los propósitos fundamentales del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal cabe mencionar, el de crear un Sistema Integrador de las relaciones fiscales entre la Federación y los Estados implicando con ello, que en las relaciones jurídicas que se establecen entre estos sistemas de gobierno, no se discrimina ninguna materia tributaria sino que al contrario éstas se incorporan a la totalidad de un conjunto de interrelaciones preestablecidas en la Ley en los Convenios, de manera que las entidades incorporadas adquieren un conjunto de obligaciones y derechos uniformes e indivisibles, adquiriendo con ello el status de “Miembro del Sistema”. El crear un régimen globalizador de las participaciones, reconociendo en su carácter cuantitativo y compartir los recursos fiscales e la Federación con los Estados y Municipios”.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Como mencionamos al inicio de este capítulo el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal no se encuentra regulado en su conformación e integración desde la Constitución federal, si se encuentra normado por la Ley de Coordinación Fiscal expedida en 1978 de la cual se derivan 3 instrumentos jurídicos que le dan operatividad, siendo :

- a) "El Convenio de Adhesión" a dicho sistema y sus anexos,
- b) "El Convenio de Colaboración Administrativa", el cual también cuenta con varios anexos y;
- c) "La Declaración de Coordinación en Derechos" y anteriormente la Declaratoria de Coordinación en materia de impuesto sobre adquisiciones de bienes inmuebles.

II.1.1 Reunión Nacional de Funcionarios Fiscales

La Reunión Nacional de Funcionarios Fiscales es el órgano supremo del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal a través del cual los funcionarios fiscales proponen, discuten, y en su caso, aprueban los lineamientos para el desarrollo permanente y perfeccionamiento del mismo.

Son responsables del desarrollo de la Reunión, en el ámbito de sus respectivas competencias:

- La Presidencia.
- El Coordinador de la Comisión Permanente.
- Los moderadores de sesión, módulo o tema, según sea el caso.

Para ejercer las facultades otorgadas por el artículo 19º, de la Ley, la Reunión tendrá las siguientes atribuciones:

- Propiciará la comunicación y el intercambio de experiencias e información entre las haciendas públicas de los tres niveles de gobierno.
- Resolverá e instruirá sobre los informes, estudios o trabajos que le presenten los organismos del Sistema y comisiones o grupos de trabajo.
- Discutirá y resolverá sobre las proposiciones que sus integrantes eleven a su consideración.
- Designará, cuando así lo considere pertinente, las comisiones o grupos de trabajo necesarios para el mejor desempeño de sus funciones, los que deberán informar de sus avances y resultados a la Comisión Permanente y estarán sujetos a los lineamientos que ésta le señale al respecto.
- Armonizará los intereses de los niveles de gobierno involucrados en la Coordinación Fiscal, cuando haya discrepancia de opinión.
- Vigilará que el desarrollo y perfeccionamiento del Sistema vaya acorde a los cambios sociales, económicos y políticos que experimente el país.

Como órgano supremo del Sistema, resolverá todas las instancias que requieran la intervención de su competencia.

Corresponde a la Presidencia de la Reunión

Sin perjuicio de sus atribuciones como integrante de la Presidencia en su caso, corresponde al Titular de las Finanzas Públicas de la Entidad sede de la Reunión.

- ◆ Participar en las reuniones de la Comisión Permanente en lo conducente a la preparación de la Reunión.
- ◆ Presentar en la reunión de la Comisión Permanente en la que se prepare la agenda de trabajo de la Reunión, el presupuesto sobre los gastos que se originen con motivo de la realización de la misma, para su estudio y aprobación en su caso.
- ◆ Enviar las invitaciones con los programas de trabajo a los integrantes e invitados especiales a la reunión de que se trate.
- ◆ Efectuar los preparativos materiales de organización y suministro de instalaciones, provisiones y servicios para el desarrollo de la Reunión cuidando de su eficaz y oportuna administración.
- ◆ Entregar para su dictamen, en la primera reunión de la Comisión Permanente siguiente a la Reunión de que se trate, el informe de los gastos efectuados con motivo de ésta.
- ◆ Enviar a cada asistente, dentro de los tres meses posteriores a la celebración de la Reunión, una memoria que incluya los trabajos a los que se haya dado lectura en ésta, las conclusiones de la misma y las ponencias cuya versión completa no haya sido leída, previa autorización del representante de la Secretaría y del Coordinador de la Comisión Permanente.
- ◆ Las demás que le señale la Comisión Permanente.

Para los efectos de lo señalado en las fracciones II y V de este precepto, el presupuesto de la Reunión será cubierto por las entidades y la Secretaría de la siguiente forma: del total de los costos fijos aprobados por la Comisión Permanente se hará una derrama igual por cada delegación de los miembros del sistema, y los costos variables dependerán del número de asistentes, y a cada delegación se le hará saber el monto total en el que incurra según su número de participantes.

La determinación del lugar sede de la Reunión podrá hacerse desde la inmediata anterior; en este caso, aquélla se hará mediante votación secreta de los Titulares de las Finanzas Públicas de las Entidades, eligiendo la sede de entre aquellas que lo hubiesen solicitado.

Cuando la convocatoria de la Reunión proceda de la Comisión Permanente, y no se hubiese determinado ya el lugar sede en los términos del párrafo que antecede o se trate de evento distinto al señalado en el mismo, tal determinación se hará por votación secreta de los Titulares de las Finanzas Públicas de las Entidades, miembros de dicha comisión eligiendo de entre las entidades que lo hubieran solicitado.

Si la convocatoria procede de la Secretaría y no se hubiese determinado ya el lugar sede en los términos del primer párrafo, o se trate de evento distinto al señalado en el mismo, aquélla tendrá a su cargo la realización de la Reunión en el lugar que designe. Lo mismo procederá cuando no exista la solicitud a que se refieren los párrafos anteriores o cuando no se pueda realizar la Reunión en la entidad electa para el efecto.

Las convocatorias deberán contener la agenda de trabajo de la reunión, el lugar y la fecha de su realización, y a ellas se adjuntará una comunicación por separado que dé a conocer la cuota aprobada a cubrir y su forma de pago.

Para que haya quórum en la Reunión se requiere de la asistencia del funcionario representante de la Secretaría y de cuando menos las dos terceras partes de los titulares de las Finanzas Públicas de las Entidades.

En la Reunión tendrán voz y voto los integrantes de la misma o sus representantes en los términos del artículo 17 de la Ley.

Entre las entidades la votación se formará por mayoría de asistentes y la voluntad así formada será objeto, cuando así sea el caso, del acuerdo o de la propuesta correspondiente al Gobierno Federal, por conducto de la Secretaría.

Los responsables de ponencias, informes o trabajos incluidos en la agenda de la Reunión deberán hacer llegar al Coordinador de la Comisión Permanente, con la anticipación que ésta establezca, dos ejemplares de la versión completa, o en su caso, del resumen correspondiente, quien a su vez podrá ordenar que se turne uno de ellos al anfitrión, para efecto de que se reproduzca y distribuya, ya sea por separado o integrado a la documentación de la Reunión, entre los asistentes.

Si la Comisión Permanente no autoriza la lectura de la versión completa del informe, ponencia o trabajo pero a su responsable interesa la reproducción y distribución de la versión íntegra, estarán a su cargo ésta, para que se distribuya durante la Reunión, cuando aquélla así lo hubiese dispuesto.

El acto inaugural y de clausura de la Reunión se sujetarán al programa que apruebe la Comisión Permanente en coordinación con el anfitrión respectivo y, en su caso, con los correspondientes órganos y unidades de la Presidencia de la República cuando asista a estos actos el Jefe del Ejecutivo Federal.

Cuando la Reunión no llegue a un consenso sobre las proposiciones de los temas debatidos, el moderador correspondiente, con la autorización de la Presidencia en los términos del Artículo 6°. de este reglamento, procederá a proponer a la Asamblea las siguientes alternativas:

- ◆ Que se continúe con el debate por un término límite para procurar el consenso sobre la cuestión.
- ◆ Que se turne a un grupo o comisión de trabajo para su análisis, debiendo éste estar a lo dispuesto en la fracción IV del artículo 5°. de este reglamento.

- Que se turne a la Comisión Permanente para que ésta lo estudie, discuta y resuelva, en su caso.
- Que se deseche el tema o asunto.
- Las conclusiones aprobadas en la Reunión podrán ser, entre otras, recomendaciones que impliquen acciones optativas para los integrantes del sistema; acuerdos respecto de la realización de acciones conjuntas o individuales dentro de la esfera de las atribuciones respectivas de sus miembros o; en su caso, propuestas que deban elevarse a la consideración del Ejecutivo Federal y a los gobiernos de los Estados para implementar medidas para perfeccionar dicho sistema.

De las conclusiones que se deriven de la Reunión se tomarán los elementos necesarios para orientar los programas de trabajos de la comisión Permanente y del Instituto.

II.1.2 Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales

La Comisión Permanente se integra conforme a lo dispuesto por el artículo 20 de la Ley de Coordinación Fiscal, debiéndose observar lo siguiente:

La elección a que se refiere la fracción III de dicho precepto se realizará por votación de los Titulares de las Finanzas Públicas de las Entidades de cada grupo, y se observará que en cada periodo de rotación participen como integrantes de la Comisión Permanente todas las entidades del grupo respectivo.

Para su renovación se estará a lo dispuesto en la fracción IV del mismo precepto.

En ningún caso podrá una entidad ser reelecta como miembro de la Comisión Permanente para el periodo inmediato siguiente.

En caso de ausencia definitiva de alguno de los miembros de la Comisión Permanente se realizará la elección de quien lo sustituya en los términos de lo dispuesto por la fracción IV del artículo 20 citado.

Tratándose del Coordinador de la Comisión Permanente se, elegirá en el momento de renovarse dicha Comisión Permanente, pero continuará en funciones en tanto no sea elegido el que deba sustituirlo.

La elección se efectuará mediante votación secreta de los integrantes de la Comisión Permanente, excluida la Secretaría, una vez que se haya renovado, en los términos de la fracción IV del artículo 20 de la Ley.

Se elegirá de entre los funcionarios de la Comisión Permanente que tengan un año en su encargo.

El Titular de las Finanzas Públicas electo será el que obtenga mayoría simple en la votación correspondiente; en caso de empate se repetirá la votación y sólo si persiste ésta,

será la Comisión Permanente que señale en ese momento el procedimiento o criterios a seguir para la elección correspondiente, o en su defecto, para el funcionamiento de aquella hasta en tanto haya nuevo Coordinador de la misma.

La responsabilidad del Coordinador de la Comisión Permanente se entenderá conferida en la persona del funcionario así electo.

Prevía autorización de la Comisión Permanente, el Coordinador podrá estar ausente en una de sus reuniones, y en caso de ulteriores ausencias se procederá a la elección de nuevo Coordinador si aquélla lo considera pertinente. En caso de renuncia o ausencia definitiva se elegirá uno nuevo.

Los integrantes de la Comisión Permanente, salvo disposición en contrario de la misma, podrán hacerse acompañar a las sesiones de trabajo por los funcionarios que en calidad de asesores al efecto designen aquellos; asimismo, podrán asistir a las reuniones otros funcionarios públicos que la propia Comisión invite en forma expresa.

Los Titulares de las Finanzas Públicas de las Entidades que no sean miembros de la Comisión Permanente podrán asistir por invitación del anfitrión y previo acuerdo del Coordinador de la misma. Sin embargo, aquellos sólo podrán participar con voz.

Para que los funcionarios asesores acompañantes de los Titulares de las Finanzas Públicas de las Entidades puedan intervenir en las sesiones se requiere de la autorización expresa del Coordinador de la Comisión Permanente.

Deberán en todo caso asistir los responsables de comisiones o grupos de trabajo para informar sobre las actividades que se les hayan encomendado, y el Instituto además en su calidad de secretario técnico.

La Presidencia de la Comisión Permanente tendrá a su cargo:

Preparar la correspondiente agenda de trabajo, coordinar el desarrollo de las reuniones y dar curso, en su caso, a los asuntos que reciba.

Cuidar de la debida ejecución de las disposiciones y acuerdos encomendados a la Comisión Permanente en los términos de la fracción VI del artículo 21 de la Ley.

Informar a la Reunión de las actividades de la Comisión Permanente.

Resolver las cuestiones no previstas que se susciten en las reuniones de la Comisión Permanente.

El desarrollo de la Reunión de la Comisión Permanente se sujetará al siguiente orden:

Aprobación del orden del día.

Lectura y aprobación, en su caso, del acta anterior.

Recepción de informes de las comisiones o grupos de trabajo y del Instituto.

Desarrollo de los temas a tratar, discusión y determinación de conclusiones, las que deberán quedar asentadas en el acta correspondiente.

Distribución del material de trabajo que haya sido presentado durante el transcurso de la reunión, que deberá ser distribuido por conducto de la Secretaría, para lo cual su autor deberá tener en cuenta lo siguiente:

- a) Respecto de los documentos presentados por la Secretaría, por lo menos cuatro ejemplares por cada uno de los Titulares de las Finanzas Públicas de las Entidades miembros de la Comisión Permanente y uno para el Instituto.
- b) Respecto de los documentos presentados por las entidades, por lo menos un ejemplar para el representante de la Secretaría y uno de los directores de área de la misma presentes en la reunión, un ejemplar para el INDETEC, y por lo menos cuatro ejemplares para cada una de las demás entidades miembros de la Comisión Permanente.
- c) Respecto de los documentos presentados por el INDETEC, grupos y comisiones, se estará a lo dispuesto en lo conducente en el inciso anterior.

Votación sobre la sede de la próxima Reunión, la que se determinará en base a los lugares que propongan sus integrantes.

Para que haya quórum en la Reunión de la Comisión Permanente, se requiere de la asistencia del representante de la Secretaría y de cuando menos cinco de los representantes de las entidades miembros de la misma.

En los casos en que un acuerdo se someta a votación de los Titulares de las Finanzas Públicas de las Entidades miembros de la Comisión Permanente, cada uno de ellos emitirá libremente un solo voto el que se considerará como el del grupo al que representa.

Entre las entidades que integran la Comisión Permanente, la votación se formará por mayoría de miembros asistentes, y la voluntad así expresada se instrumentará mediante acuerdo o propuesta ante la Secretaría, según el caso.

La concertación y aprobación del Programa de la Reunión, se determinará por la Comisión Permanente con anterioridad a la emisión de la convocatoria correspondiente. En la reunión de la Comisión Permanente en donde se prepara la agenda respectiva, también se determinarán las fechas de celebración de la Reunión, debiendo notificar la convocatoria por lo menos con 30 días naturales de anticipación a la realización de la misma.

La Comisión Permanente deberá reunirse el día inmediato anterior al de la inauguración de la Reunión para afinar los detalles de su realización.

No obstante lo dispuesto por el artículo 10 de este reglamento, la Comisión Permanente atendiendo a causas supervinientes que lo ameriten, a su juicio, podrá modificar dichas determinaciones.

II.1.3 Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Publicas (INDETEC)

Corresponde al Instituto de conformidad con lo dispuesto en el artículo 22 de la Ley, lo siguiente:

- ◆ Mantener los medios de difusión técnica para el servicio de las haciendas públicas y personal técnico.
- ◆ Solicitar y obtener de los Estados miembros del Sistema la información legislativa y estadística necesaria para el cumplimiento de sus fines, de acuerdo con la periodicidad y lineamientos que dicho Instituto precise.
- ◆ Promover el desarrollo técnico de las haciendas públicas municipales a través de las autoridades hacendarias de cada entidad
- ◆ En funciones de secretario técnico, realizar los estudios y trabajos que la Reunión y Comisión Permanente le encomienden; asistir a las reuniones de las comisiones y grupos de trabajo, cooperando en sus trabajos cuando se lo soliciten; y colaborar en la elaboración de la relatoría de la Reunión, así como levantar las actas de la Comisión Permanente.
- ◆ Las demás funciones que le asigne la Reunión y la Comisión Permanente.

Para los efectos de la fracción V del citado artículo 22 de la Ley, la materia de que se ocupe el Instituto será la misma que corresponde a las atribuciones de las autoridades hacendarias estatales y municipales; sólo por acuerdo expreso de la Reunión, de la Comisión Permanente o de la Presidencia de ésta, podrán encomendarse al Instituto actividades relativas a otras materias o restringir su atención a sólo una parte de las mismas.

Corresponde a la Asamblea General del Instituto:

- ◆ Analizar, discutir y evaluar los informes de labores y financiero del organismo.
- ◆ Analizar, discutir y resolver sobre el programa de trabajo y el presupuesto del Instituto que someta a su consideración el Consejo Directivo, debiendo orientar al organismo conforme lo demanden las necesidades de las haciendas públicas y las del propio Sistema.
- ◆ Nombrar un representante de la Secretaría y dos por las entidades para el efecto de vigilar la gestión de los presupuestos aprobados al Instituto e informar sobre ellos a la Asamblea.

Corresponde al Consejo Directivo del Instituto:

- ◆ Analizar, discutir y, en su caso, hacer las modificaciones pertinentes a los proyectos de programas de actividad que el Director del Instituto presente a su consideración, quien previa autorización del consejo los presentará a la Asamblea General a nombre de aquél.
- ◆ Evaluar el avance y resultados de las actividades del Instituto mediante los informes parciales que en forma periódica rinda su Director, según el caso.
- ◆ Instruir al Director General para que reoriente las actividades a desarrollar en base a las prioridades que surjan durante el ejercicio.

- ◆ Incluir en la agenda de trabajo de la Reunión, como Asamblea General del Instituto, un capítulo relativo al tratamiento de sus asuntos.
- ◆ Analizar el anteproyecto de presupuesto anual de egresos del Instituto que le someta a su consideración su Director General, a fin de que una vez discutido sea propuesto, para su aprobación, en su caso, a la Asamblea General.
- ◆ En caso de que la Asamblea General no se reúna con la oportunidad requerida, la Comisión Permanente podrá aprobar un presupuesto provisional, sin perjuicio de que sea ratificado o ajustado, en su caso, por la Reunión, tomando en consideración lo dispuesto por el Artículo 33 de este Reglamento para las aportaciones extraordinarias.
- ◆ Nombrar y remover al Director del Instituto.
- ◆ Integrar un comité técnico ejecutivo que debe conocer en detalle la operación del Instituto, en los términos del reglamento respectivo, mismo que habrá de aprobar o modificar en su caso el propio Consejo, ante quien el Comité responderá e informará de sus trabajos.

El Instituto formará su patrimonio con las aportaciones que establezca la Asamblea General en los términos del artículo 19 fracción II de la Ley. Son aportaciones ordinarias aquellas que se aprueben conjuntamente con el programa de actividades e inversiones y el presupuesto anual de egresos. Las aportaciones extraordinarias son las que se aprueban para cubrir actividades no previstas y costos no previsibles en el programa de actividades que se hubiera autorizado para el ejercicio; estas últimas serán autorizadas provisionalmente por la Comisión Permanente, y surtirán efectos de inmediato, sin perjuicio de que sean ratificadas o desaprobadas por la Reunión, en cuyo caso deberán descontarse los montos respectivos de las cuotas ordinarias posteriores.

Una vez determinado por la Asamblea General, el presupuesto anual de egresos del Instituto, se financiará, salvo disposición en contrario de la misma, con una aportación del 40% de la Secretaría y otra del 60% de las entidades, que se distribuirá entre éstas de la siguiente manera:

Un 50% de las aportaciones correspondientes a las entidades se distribuirá entre ellas por partes iguales.

El otro 50% se distribuirá en porción al porcentaje que a cada una de ellas corresponda, en relación a las Participaciones Federales recibidos por el Fondo General de Participaciones en el año anterior a aquél en que se aprobó el presupuesto del Instituto, según cifras que oficialmente proporcione la Secretaría.

A efecto de cubrir al Instituto las aportaciones que corresponden a cada miembro del Sistema, se estará a lo dispuesto por los presupuestos aprobados por la Asamblea y con apego a las siguientes formas de pago:

En relación con las cuotas a cubrir por la Secretaría, por mes adelantado.

En relación a las entidades Federativas miembros del Sistema, podrá optarse por las siguientes alternativas:

a) Directamente por trimestre adelantado por cada uno de los obligados.

b) A través de retención que haga la Tesorería de la Federación, mediante autorización expresa de la entidad, para que aquella descuenta mensualmente de las participaciones federales que correspondan al obligado un monto equivalente a su aportación, y lo entere con la misma periodicidad al Instituto.

Para estos efectos, el Instituto hará saber a la Tesorería de la Federación el acuerdo que la Asamblea respectiva haya tomado sobre el presupuesto total de aquél y la correspondiente cuota de cada entidad.

Aquella autorización podrá revocarse mediante simple escrito de la entidad respectiva.

En la medida en que sus recursos lo permitan, el instituto estará a disposición de los responsables de las finanzas de las entidades, para prestarles la asesoría y apoyos específicos que le soliciten tanto a favor de los mismos como de las tesorerías municipales.

En algunas de las actividades que realice, o servicios que preste, podrá obtener un ingreso. Cuando esto ocurra en forma eventual, bastará la aprobación del Consejo Directivo. Será necesaria la aprobación de la Asamblea General, en caso de que algunos de los programas del Instituto requieran operar en forma definitiva, total o parcialmente con esta modalidad.

II.1.4 De la Junta de Coordinación Fiscal

La Junta es el Organismo del Sistema, que elabora el dictamen técnico que la Secretaría le solicite en relación con los recursos de inconformidad que le presentan las personas que se consideren afectadas por incumplimiento, en su caso, de las disposiciones del Sistema, de las de coordinación en materias de derechos o de adquisición de inmuebles, con fundamento en el artículo 11-A de la Ley.

La Junta se integra por:

- a) El o los representantes que designe la Secretaría; y
- b) Los Titulares de las Finanzas Públicas de las ocho entidades que forman la Comisión Permanente o sus representantes debidamente acreditados.

Para que haya quórum en las sesiones de trabajo de la Junta, se requiere la presencia del representante o representantes de la Secretaría y de cuando menos cinco de los titulares de las Finanzas Públicas de las entidades integrantes o sus representantes.

La Junta estará presidida conjuntamente por uno de los representantes de la Secretaría y por alguno de los representantes de los órganos hacendarios que la integran; este último será elegido de entre sus miembros, su designación deberá ser aprobada por la Reunión y durará en su cargo un año.

Los representantes de la Comisión Permanente en la Junta durarán en su encargo dos años y se renovarán en la misma fecha en que lo hagan en la propia Comisión Permanente, pero continuarán en funciones después de terminando su período en tanto no se sean elegidos los que deban sustituirlos.

La presidencia, nombrará dos secretarios de acuerdos, uno por parte de la representación federal y otro por la del titular del órgano de las Finanzas Públicas de las entidades.

La Junta, será convocada por los representantes que la presidan.

La sede de la Junta será la misma que la de la Unidad de Coordinación Hacendaria con Entidades Federativas.

La Junta sesionará con la periodicidad que lo requiera el número de dictámenes técnicos que le sean solicitados por la Secretarías. En caso de que las circunstancias lo permitan, sesionará en las ocasiones y lugares en que lo hagan la Comisión Permanente.

Los integrantes de la Junta, de común acuerdo podrán invitar a las sesiones de trabajo a las personas que estimen conveniente.

La entidad involucrada en el caso particular sujeto a dictamen, podrá acudir a las sesiones de la junta con el fin de que exponga los argumentos y pruebas que considere pertinentes.

En el caso de que el representante de la entidad involucrada sea además integrante de la Junta, podrá intervenir en las sesiones de la misma únicamente con el carácter de afectado. En este supuesto, la zona a la que representa podrá nombrar para este caso, un representante de otra entidad perteneciente a dicha zona, con el fin de que asuma la representación zonal ante la junta mientras se ventila el asunto correspondiente.

El orden del día de las sesiones de la Junta, incluirá los temas a tratar y los asuntos que en ella habrán de analizarse para su dictamen, la documentación deberá ser enviada con diez días de anticipación a la celebración de esta sesión.

Con la misma anticipación, se enviará la documentación correspondiente a las entidades afectadas.

El desarrollo de la sesión de trabajo de la Junta, se sujetará al siguiente orden:

Aprobación del orden del día.

Lectura y en su caso, aprobación del acta anterior.

Análisis y discusión de los asuntos sujetos a dictamen.

La Junta, emitirá el dictamen técnico a que haya lugar, el cual contendrá las opiniones de todos y cada uno de los integrantes, debidamente signados por ellos, mismo que será notificado a la Secretaría y a la entidad afectada para los efectos jurídicos correspondientes.

II.1.5 Reglamentos y Reglas de los Organismos del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal

Disposiciones Generales

Artículo 1º.- El presente reglamento tiene por objeto cumplir con lo dispuesto en el Capítulo IV de la Ley de Coordinación Fiscal, en lo relativo al funcionamiento de los organismos del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal y a su forma de integración.

Artículo 2º.- Para los efectos los de este reglamento se denominarán "Titulares de las Finanzas Públicas de las Entidades" a los Secretarios de Finanzas y Tesoreros de las Entidades Federativas y del Distrito Federal; "Ley" a la Ley de Coordinación Fiscal; "Sistema" al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal; "Reunión" o "Asamblea" a la Reunión Nacional de Funcionarios Fiscales; "Comisión Permanente" a la Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales; "Coordinador de la Comisión Permanente" al titular del órgano hacendario de las entidades miembros de dicha Comisión al que conforme a la Ley corresponda presidirla; "Instituto" al Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas; "Junta" a la Junta de Coordinación Fiscal; "Secretaría" a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y "Entidades" a las entidades federativas y al Distrito Federal.

CAPÍTULO I

De la Reunión Nacional de Funcionarios Fiscales

Artículo 3º.- La Reunión es el órgano supremo del Sistema a través del cual los funcionarios fiscales proponen, discuten, y en su caso, aprueban los lineamientos para el desarrollo permanente y perfeccionamiento del mismo.

Artículo 4º.- Son responsables del desarrollo de la Reunión, en el ámbito de sus respectivas competencias:

- I. La presidencia.
- II. El coordinador de la Comisión Permanente.
- III. Los moderadores de sesión, módulo o tema, según sea el caso.

Artículo 5º.- Para ejercer las facultades otorgadas por el Artículo 19 de la Ley, la Reunión tendrá las siguientes atribuciones:

- I. Promoverá la comunicación y el intercambio de experiencias e información entre las haciendas públicas de los tres niveles del gobierno.

- II. Resolverá e instruirá sobre los informes, estudios o trabajos que le presenten los organismos del Sistema y comisiones o grupos de trabajo.
- III. Discutirá y resolverá sobre las proposiciones que sus integrantes eleven a su consideración.
- IV. Designará, cuando así lo considere pertinente, las comisiones o grupos de trabajo necesarios para el mejor desempeño de sus funciones, los que deberán informar de sus avances y resultados a la Comisión Permanente y estarán sujetos a los lineamientos que ésta les señale al respecto.
- V. Armonizará los intereses de los niveles de gobierno involucrados en la Coordinación Fiscal, cuando haya discrepancia de opinión.
- VI. Vigilará que el desarrollo y perfeccionamiento del Sistema vaya acorde a los cambios sociales, económicos y políticos que experimente el país.
- VII. Como órgano supremo del Sistema, resolverá todas las instancias que requieran la intervención de su competencia.

Artículo 6º.- Corresponde a la Presidencia de la Reunión:

- I. Conducir los trabajos de la Asamblea.
- II. Establecer el procedimiento a seguir para resolver los problemas que se presenten en el curso de la Reunión para cuya resolución este reglamento no contempla trámite específico.
- III. Someter a la consideración de la Asamblea la autorización para la presentación de ponencias o trabajos no previstos en la agenda.
- IV. Autorizar la distribución del material correspondiente en defecto de la autorización a que se refiere la fracción anterior, o cuando sólo se hubiere solicitado aquélla.
- V. Auscultar a la Asamblea cuando no se llegue a un consenso sobre las cuestiones debatidas, para que se continúe la discusión, se ponga fin o se aplaze la misma.
- VI. Revisar el texto de las conclusiones emanadas de las sesiones de trabajo y autorizar a que se someta, en la última de ellas, a la consideración de la Asamblea.
- VII. Cuidar que se fije la naturaleza de las acciones que resulten de cada informe, ponencia o trabajo, sin perjuicio de lo dispuesto por la fracción III del artículo 8º. En relación con los moderadores.

VIII. Nombrar la comisión de comunicación y difusión de evento.

Artículo 7º.- Corresponde al Coordinador de la Comisión Permanente:

- I. Colaborar con la Presidencia de la Reunión cuando ésta se lo solicite para el mejor desarrollo del evento
- II. Constituirse en moderador de las sesiones en que la Comisión Permanente no haya dispuesto tal designación, o por ausencia del moderador designado.
- III. Proponer a la Presidencia un representante de la Secretaría y a otro de las entidades; quienes, con el secretario técnico de la reunión, serán responsables de elaborar la relatoría de la misma.

Artículo 8º.- Los moderadores, para la conducción y desahogo de los temas deberán:

- I. Conducir la sesión, módulo o tema que les haya sido asignado.
- II. Propiciar la participación en la discusión del asunto tratado, cuidando del orden y adecuada conclusión del debate.
- III. Formular un resumen de las conclusiones derivadas, expresando su sentido, alcance y efectos, y coadyuvar con el secretario técnico de la reunión en la adecuada documentación de la relatoría.
- IV. Las demás que le señale la Presidencia de la Reunión.

Artículo 9º.- Sin perjuicio de sus atribuciones como integrante de la Presidencia, en su caso, corresponde al Titular de las Finanzas Públicas de la Entidad sede de la Reunión.

- I. Participar en las reuniones de la Comisión Permanente en lo conducente a la preparación de la Reunión.
- II. Presentar en la reunión de la Comisión Permanente en la que se prepare la agenda de trabajo de la Reunión, el presupuesto sobre los gastos que se originen con motivo de la realización de la misma, para su estudio y aprobación en su caso.
- III. Enviar las invitaciones con los programas de trabajo a los integrantes e invitados especiales a la reunión de que se trate.
- IV. Efectuar los preparativos materiales de organización y suministro de instalaciones, provisiones y servicios para el desarrollo de la Reunión cuidando de su eficaz y oportuna administración.

- V. Entregar para su dictamen, en la primera reunión de Comisión Permanente siguiente a la Reunión de que se trate, el informe de los gastos efectuados con motivo de ésta.
- VI. Enviar a cada asistente, dentro de los tres meses posteriores a la celebración de la Reunión, una memoria que incluya los trabajos a los que se haya dado lectura en ésta, las conclusiones de la misma y las ponencias cuya versión completa no haya sido leída, previa autorización del representante de la Secretaría y del Coordinador de la Comisión Permanente.
- VII. Las demás que le señale la Comisión Permanente.

Para los efectos de lo señalado en las fracciones II y V de este precepto, el presupuesto de la Reunión será cubierto por las Entidades y la Secretaría de la siguiente forma: del total de los costos fijos aprobados por la Comisión Permanente se hará una derrama igual por cada delegación de los miembros del sistema, y los costos variables dependerán del número de asistentes, y a cada delegación se le hará saber el monto total en el que incurra según su número de participantes.

Artículo 10.- La determinación del lugar sede de la Reunión podrá hacerse desde la inmediata anterior; en este caso, aquélla se hará mediante votación secreta de los Titulares de las Finanzas Públicas de las Entidades, eligiendo la sede de entre aquellas que lo hubiesen solicitado.

Cuando la convocatoria de la Reunión proceda de la Comisión Permanente, y no se hubiese determinado ya el lugar sede en los términos del párrafo que antecede o se trate de evento distinto al señalado en el mismo, tal determinación se hará por votación secreta de los Titulares de las Finanzas Públicas de las Entidades, miembros de dicha comisión eligiendo de entre las entidades que lo hubieran solicitado.

Si la convocatoria procede de la Secretaría y no hubiese determinado ya el lugar sede, en los términos del primer párrafo, o se trate de evento distinto al señalado en el mismo, aquélla tendrá a su cargo la realización de la Reunión en el lugar que designe. Lo mismo procederá cuando no exista la solicitud a que se refieren los párrafos anteriores o cuando no se pueda realizar la Reunión en la entidad electa para tal efecto.

Las convocatorias deberán contener la agenda de trabajo de la reunión, el lugar y la fecha de su realización, y a ellas se adjuntará una comunicación por separado que dé a conocer la cuota aprobada a cubrir y forma de pago.

Artículo 11.- Para que haya quórum en la reunión se requiere de la asistencia del funcionario representante de la Secretaría y de cuando menos las dos terceras partes de los titulares de las Finanzas Públicas de las Entidades.

En la Reunión tendrán voz y voto los integrantes de la misma o sus representantes en los términos del Artículo 17 de la Ley.

Entre las entidades la votación se formará por mayoría de asistentes y la voluntad así formada será objeto, cuando así sea el caso, del acuerdo o de la propuesta correspondiente al Gobierno Federal, por conducto de la Secretaría.

Artículo 12.- Además del Secretario de Hacienda y los Titulares de las Finanzas Públicas de las Entidades o sus representantes, podrán asistir a la Reunión, de acuerdos al número de participantes que en cada caso determine la Comisión Permanente, y previa su aprobación con base en la disponibilidad de instalaciones:

- I. Los responsables de comisiones o grupos de trabajo y del Instituto.
- II. Los invitados especiales de ambos niveles de gobierno, incluso de órganos o entidades Públicas no involucrados directamente en la coordinación fiscal.
- III. Los asesores de los funcionarios a que se refiere el primer párrafo de este artículo.

Los funcionarios a que se refiere la fracción I asistirán sólo con voz para informar sobre lo que determine la Comisión Permanente en relación a trabajos o programas desarrollados o por desarrollar. Los invitados a que se refiere la fracción II y los acompañantes asesores a que se refiere la fracción III podrán solicitar el uso de la palabra al moderador del tema o asunto, en el cual deban intervenir, lo cual podrá autorizarse por el respectivo moderador.

No obstante lo dispuesto por este artículo, la Comisión Permanente o la Presidencia, en su caso, podrán acordar, respectivamente, la realización de reuniones, de sesiones o temas de trabajo con la participación exclusiva de los funcionarios a que se refiere el primer párrafo de este artículo.

Artículo 13.- Los responsables de ponencias, informes o trabajos incluidos en la agenda de la Reunión deberán hacer llegar al Coordinador de la Comisión Permanente, con la anticipación que ésta establezca, dos ejemplares de la versión completa, o en su caso, del resumen correspondiente, quien a su vez podrá ordenar que se turne uno de ellos al anfitrión, para efecto de que se reproduzca y distribuya, ya sea por separado o integrado a la documentación de la Reunión, entre los asistentes.

Si la Comisión Permanente no autoriza la lectura de la versión completa del informe, ponencia o trabajo pero a su responsable interesa la reproducción y distribución de la versión íntegra, estarán a su cargo éstas, para que se distribuya durante la Reunión, cuando aquélla así lo hubiese dispuesto.

Artículo 14.- El acto inaugural y de clausura de la Reunión se sujetarán al programa que apruebe la Comisión Permanente en coordinación con el anfitrión respectivo y, en su caso, con los correspondientes órganos y unidades de la Presidencia de la República cuando asista a estos actos el Jefe del Ejecutivo Federal.

Artículo 15.- Cuando la Reunión no llegue a un consenso sobre las proposiciones de los temas debatidos, el moderador correspondiente, con la autorización de la Presidencia en los términos del Artículo 6°. De este Reglamento, procederá a proponer a la Asamblea las siguientes alternativas:

- I. Que se continúe con el debate por un término límite para procurar el consenso sobre la cuestión.
- II. Que se turne a un grupo o comisión de trabajo para su análisis, debiendo éste estar a lo dispuesto en la fracción IV del Artículo 5° de este Reglamento.
- III. Que se turne a la Comisión Permanente para que ésta lo estudie, discuta y resuelva, en su caso.
- IV. Que se deseche el tema o asunto.

Artículo 16.- Las conclusiones aprobadas en la Reunión podrán ser, entre otras, recomendaciones que impliquen acciones optativas para los integrantes del sistema; acuerdos respecto de la realización de acciones conjuntas o individuales dentro de la esfera de las atribuciones respectivas de sus miembros o; en su caso, propuestas que deban elevarse a la consideración del Ejecutivo Federal y a los gobiernos de los Estados para implementar medidas para perfeccionar dicho sistema.

De las conclusiones que se deriven de la Reunión se tomarán los elementos necesarios para orientar los programas de trabajo de la Comisión Permanente y del Instituto.

Artículo 17.- Tratándose de la relatoría de la Reunión, se deberá:

- I. Tomar nota de todas las presentaciones de trabajos e intervenciones que se hagan al respecto.
- II. Al terminar la sesión, comparar las citadas notas con cada uno de los expositores y moderadores de los temas expuestos para efectos de levantar la relatoría correspondiente.
- III. Verificar la redacción, con los expositores y moderadores, de las conclusiones y de los acuerdos que hayan sido aprobados por la Asamblea.
- IV. Entregar la relatoría y el texto de los acuerdos aprobados a la Presidencia de la Reunión, antes de la sesión de clausura.

CAPÍTULO II

De la Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales

Artículo 18.- La Comisión Permanente se integra conforme a lo dispuesto por el Artículo 20 de la Ley, debiéndose observar lo siguiente:

- I. La elección a que se refiere la fracción III de dicho precepto se realizará por votación de los Titulares de las Finanzas Públicas de las Entidades de cada grupo, y se observará que en cada período de rotación participen como integrantes de la Comisión Permanente todas las Entidades del grupo respectivo.
- II. Para su renovación se estará a lo dispuesto en la fracción IV del mismo precepto.
- III. En ningún caso podrá una entidad ser reelecta como miembro de la Comisión Permanente para el período inmediato siguiente.
- IV. En caso de ausencia definitiva de alguno de los miembros de la Comisión Permanente se realizará la elección de quien lo sustituya en los términos de lo dispuesto por la fracción IV del artículo 20 citado.

Artículo 19.- Tratándose del Coordinador de la Comisión Permanente se estará a lo siguiente:

- I. Se elegirá en el momento de renovarse dicha Comisión Permanente, pero continuará en funciones en tanto no sea elegido el que deba sustituirlo.
- II. La elección se efectuará mediante votación secreta de los integrantes de la Comisión Permanente, excluida la Secretaría, una vez que se haya renovado, en los términos de la fracción IV del Artículo 20 de la Ley.
- III. Se elegirá de entre los funcionarios de la Comisión Permanente que tenga un año en su encargo.
- IV. El titular de las Finanzas Públicas electo será el que obtenga mayoría simple en la votación correspondiente; en caso de empate se repetirá la votación y sólo si persiste ésta, será la Comisión Permanente quien señale en ese momento el procedimiento o criterios a seguir para la elección correspondiente, o en su defecto, para el funcionamiento de aquella hasta en tanto haya nuevo Coordinador de la misma.
- V. La responsabilidad del Coordinador de la Comisión Permanente se entenderá conferida en la persona del funcionario así electo.

Prevía autorización de la Comisión Permanente, el Coordinador podrá estar ausente en una de sus reuniones, y en caso de ulteriores ausencias se procederá a la elección de nuevo Coordinador si aquélla lo considera pertinente. En caso de renuncia o ausencia definitiva se elegirá uno nuevo.

Artículo 20.- Los integrantes de la Comisión Permanente, salvo disposición en contrario de la misma, podrán hacerse acompañar a las sesiones de trabajo por los funcionarios que en calidad de asesores al efecto designen aquellos; asimismo, podrán asistir a las reuniones otros funcionarios Públicos que la propia Comisión invite en forma expresa.

Los Titulares de las Finanzas Públicas de las Entidades que no sean miembros de la Comisión Permanente podrán asistir por invitación del anfitrión y previo acuerdo del Coordinador de la misma. Sin embargo, aquellos sólo podrán participar con voz.

Para que los funcionarios asesores acompañantes de los Titulares de las Finanzas Públicas de las Entidades puedan intervenir en las sesiones se requiere de la autorización expresa del Coordinador de la Comisión Permanente.

Deberán en todo caso asistir los responsables de comisiones o grupos de trabajo para informar sobre las actividades que se les haya encomendado, y el Instituto además en su calidad de Secretario Técnico.

Artículo 21.- Los Titulares de las Finanzas Públicas de las Entidades integrantes de la Comisión Permanente se mantendrán en comunicación con sus representados para conocer sus opiniones y transmitir las cuando así sea el caso a dicha Comisión, así como para informarles de los trabajos y decisiones de ésta.

Asimismo deberán coordinar los trabajos que la Comisión Permanente encomienda a su grupo y los que emanen de cada uno de ellos.

El coordinador auscultará las opiniones de los Titulares de las Finanzas Públicas de las Entidades integrantes de la Comisión Permanente respecto de los asuntos planteados por las entidades con relación al sistema.

Artículo 22.- La Presidencia de la Comisión Permanente tendrá a su cargo:

- I. Preparar la correspondiente agenda de trabajo, coordinar el desarrollo de las reuniones y dar curso, en su caso, a los asuntos que reciba.
- II. Cuidar de la debida ejecución de las disposiciones y acuerdos encomendados a las Comisión Permanente en los términos de la fracción VI del Artículo 21 de la Ley.
- III. Informar a la Reunión de las actividades de la Comisión Permanente.

- IV. Resolver las cuestiones no previstas que se susciten en las reuniones de la Comisión Permanente.

Artículo 23.- La Comisión Permanente tendrá entre sus atribuciones:

- I. Interpretar las disposiciones reglamentarias del funcionamiento de los organismos del Sistema.
- II. Crear las comisiones o grupos de trabajo que estime necesarias.
- III. Supervisar los trabajos de las subcomisiones y grupos que haya creado, así como los de aquellos que se formen por instrucciones de la Reunión.
- IV. Llevar el seguimiento de las conclusiones tomadas en la Reunión, hasta su cumplimiento, en su caso.
- V. Tomar las medidas necesarias para el ejercicio de la facultad de vigilancia en la creación, incremento y distribución de los fondos de participaciones, y sobre el pago que cada una de las entidades efectúe a sus correspondientes municipios.
- VI. Resolver la aprobación de informes parciales del Instituto, debiendo orientar permanentemente sus actividades, así como las consultas que le formule su director.
- VII. Solicitar a la Secretaría y a las entidades la información necesaria que permita cumplir con las funciones que le confiere la Ley.
- VIII. Requerir las aportaciones pendientes de cubrir a favor de cualquiera de los organismos del sistema, en cumplimiento de los acuerdos tomados por la Reunión, las cuales se harán del conocimiento de la Presidencia para su cobro.
- IX. Las demás que le confiera la Reunión.

Artículo 24.- Cuando la convocatoria a la Reunión de la Comisión Permanente corresponda a la Secretaría, ésta podrá preparar la agenda de común acuerdo con el Coordinador de aquella y tomar en consideración el estado que guarden los trabajos de Grupos o Comisiones; a su vez el Coordinador de la Comisión Permanente podrá también auscultar a las entidades, a través de sus representantes para la preparación de la referida agenda.

Artículo 25.- El desarrollo de la Reunión de la Comisión Permanente se sujetará al siguiente orden:

- I. Aprobación del orden del día.
- II. Lectura y aprobación, en su caso, del acta anterior.

- III. Recepción de informes de las comisiones o grupos de trabajo y del Instituto.
- IV. Desarrollo de los temas a tratar, discusión y determinación de conclusiones, las que deberán quedar asentadas en el acta correspondiente.
- V. Distribución del material de trabajo que haya sido presentado durante el transcurso de la reunión, que deberá ser distribuido por conducto de la Secretaría, para lo cual su autor deberá tener en cuenta los siguientes:
 - a) Respecto de los documentos presentados por la Secretaría, por lo menos cuatro ejemplares por cada uno de los Titulares de las Finanzas Públicas de las Entidades miembros de la Comisión Permanente y uno para el Instituto.
 - b) Respecto de los documentos presentados por las entidades, por lo menos un ejemplar para el representante de la Secretaría y uno para cada uno de los directores de área de la misma presentes en la reunión, un ejemplar para el Instituto, y por lo menos cuatro ejemplares para cada una de las demás entidades miembros de la Comisión Permanente.
 - c) Respecto de los documentos presentados por el Instituto, grupos y comisiones, se estará a lo dispuesto en lo conducente en el inciso anterior.

VI. Votación sobre la sede de la próxima Reunión, la que se determinará en base a los lugares que propongan sus integrantes.

Artículo 26.- Para que haya quórum en la Reunión de la Comisión Permanente, se requiere de la asistencia del representante de la Secretaría y de cuando menos cinco de los representantes de las entidades miembros de la misma.

En los casos en que un acuerdo se someta a votación de los Titulares de las Finanzas Públicas de las Entidades miembros de la Comisión Permanente, cada uno de ellos emitirá libremente un solo voto el que se considerará como el del grupo al que representan. Lo dispuesto por el primer párrafo del Artículo 21 de este Reglamento es sin perjuicio de lo aquí dispuesto.

Entre las entidades que integran la Comisión Permanente, la votación se formará por mayoría de miembros asistentes, y la voluntad así expresada se instrumentará mediante acuerdo o propuesta ante la Secretaría, según el caso.

Artículo 27.- La concertación y aprobación del Programa de la Reunión, se determinará por la Comisión Permanente con anterioridad a la emisión de la convocatoria correspondiente. En la reunión de la Comisión Permanente en donde se prepara la agenda respectiva, también se determinarán las fechas de celebración de la Reunión, debiendo notificar la convocatoria por lo menos con 30 días naturales de anticipación a la realización de la misma.

La Comisión Permanente deberá reunirse el día inmediato anterior al de la inauguración de la Reunión para afinar los detalles de su realización.

No obstante lo dispuesto por el Artículo 10 de este reglamento, la Comisión Permanente atendiendo a causas supervinientes que lo ameriten, a su juicio, podrá modificar dichas determinaciones.

Artículo 28.- Para los efectos del artículo precedente, la Comisión Permanente procederá a organizar la Reunión bajo las siguientes bases:

- I. Requerirá la presencia del representante del anfitrión, en las sesiones en que se traten los aspectos de organización de la misma.
- II. Revisará los documentos o resúmenes que se presenten en relación a los temas o asuntos que hayan de tratarse, sugiriendo a sus autores las modificaciones que procedan.
- III. En relación a los documentos señalados en la fracción anterior, autorizará su inclusión en la agenda y, en su caso, dará instrucciones al anfitrión para que se reproduzcan y distribuyan, ya por separado o integrados a la memoria según el caso.
- IV. Decidirá sobre cuáles de los temas se presentarán íntegros y cuáles en forma de resumen.
- V. Elaborará la agenda de trabajo, su distribución por sesiones, módulos o temas, procurando que un mismo tema o asunto se trate preferentemente en la misma sesión de trabajo hasta su total conclusión, asignando los moderadores en su caso, y determinando los participantes y su forma de participación.
- VI. Determinará conjuntamente con el anfitrión, de acuerdo a la naturaleza de los temas y condiciones naturales de la sede del evento, la lista de asistentes por delegación e invitados especiales, así como la propuesta en su caso, de la fecha de la Reunión.

Artículo 29.- Si alguna entidad se manifiesta inconforme con la liquidación anual de los fondos de participaciones o de algún otro de los aspectos de la vigilancia del Sistema, en los términos de la Ley, la propia Comisión Permanente al analizar la información, podrá designar una comisión que estudie el asunto y emita un dictamen. La Comisión Permanente al analizar la información, podrá designar una comisión que estudie el asunto y emita un dictamen. La Comisión Permanente se pronunciará en definitiva después de haberlo analizado y dará su opinión a las autoridades correspondientes, para los efectos a que haya lugar.

El municipio podrá hacer lo propio, tratándose de la liquidación de pago que le formule directamente la Secretaría. Esto lo podrá hacer por sí, o por medio del Titular de las Finanzas Públicas de la Entidad a la que pertenezca el municipio.

CAPÍTULO III

Del Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas

Artículo 30.- Corresponde al Instituto de conformidad con lo dispuesto en el Artículo 22 de la Ley, lo siguiente:

- I. Mantener los medios de difusión técnica para el servicio de las haciendas públicas y personal técnico.
- II. Solicitar y obtener de los Estados miembros del Sistema la información legislativa y estadística necesaria para el cumplimiento de sus fines, de acuerdo con la periodicidad y lineamientos que dicho Instituto precise.
- III. Promover el desarrollo técnico de las haciendas públicas municipales a través de las autoridades hacendarias de cada entidad.
- IV. En funciones de secretario técnico, realizar los estudios y trabajos que la Reunión y la Comisión Permanente le encomienden; asistir a las reuniones de las comisiones y grupos de trabajo, cooperando en sus trabajos cuando se lo soliciten; y colaborar en la elaboración de la relatoría de la Reunión, así como levantar las actas de la Comisión Permanente.
- V. Las demás funciones que le asigne la Reunión y la Comisión Permanente.

Para los efectos de la fracción V del citado artículo 22 de la Ley, la materia de que se ocupe el Instituto será la misma que corresponde a las atribuciones de las autoridades hacendarias estatales y municipales; solo por acuerdo expreso de la Reunión, de la Comisión Permanente o de la presidencia de ésta, podrán encomendarse al Instituto actividades relativas a otras materias o restringir su atención a sólo una parte de las mismas.

Artículo 31.- Corresponde a la Asamblea General del Instituto:

- I. Analizar, discutir y evaluar los informes de labores y financiero del organismo.
- II. Analizar, discutir y resolver sobre el programa de trabajo y el presupuesto del Instituto que someta a su consideración el Consejo Directivo, debiendo orientar al organismo conforme lo demanden las necesidades de las haciendas públicas y las del propio Sistema.
- III. Nombrar un representante de la Secretaría y dos por las entidades para el efecto de vigilar la gestión de los presupuestos aprobados al Instituto e informar sobre ello a la Asamblea.

Artículo 32.- Corresponde al Consejo Directivo del Instituto:

- I. Analizar, discutir y, en su caso, hacer las modificaciones pertinentes a los proyectos de programas de actividades que el Director del Instituto presente a su consideración, quien previa autorización del consejo los presentará a la Asamblea General a nombre de aquél.
- II. Evaluar el avance y resultados de las actividades del Instituto mediante los informes parciales que en forma periódica rinda su Director, según el caso.
- III. Instruir al director general para que reoriente las actividades a desarrollar en base a las prioridades que surjan durante el ejercicio.
- IV. Incluir en la agenda de trabajo de la Reunión, como Asamblea General del Instituto, un capítulo relativo al tratamiento de sus asuntos.
- V. Analizar el anteproyecto de presupuesto anual de egresos del Instituto que le someta a su consideración su director general, a fin de que una vez discutido sea propuesto, para su aprobación, en su caso, a la asamblea general.

En caso de que la asamblea general no se reúna con la oportunidad requerida, la Comisión Permanente podrá aprobar un presupuesto provisional, sin perjuicio de que sea ratificado o ajustado, en su caso, por la Reunión, tomando en consideración lo dispuesto por el Artículo 33 de este Reglamento para las aportaciones extraordinarias.

- VI. Nombrar y remover al Director del Instituto.
- VII. Integrar un comité técnico ejecutivo que deba conocer en detalle la operación del Instituto, en los términos del reglamento respectivo, mismo que habrá de aprobar o modificar en su caso el propio consejo, ante quien el comité responderá e informará de sus trabajos.
- VIII. Las demás que se requieran y correspondan al Instituto, según las atribuciones que le otorga el Artículo 22 de la Ley.

Artículo 33.- El Instituto formará su patrimonio con las aportaciones que establezca la Asamblea General en los términos del Artículo 19 fracción II de la Ley. Son aportaciones ordinarias aquellas que se aprueben conjuntamente con el programa de actividades e inversiones y el presupuesto anual de egresos. Las aportaciones extraordinarias son las que se aprueban para cubrir actividades no previstas y costos no previsibles en el programa de actividades que se hubiera autorizado para el ejercicio; estas últimas serán autorizadas provisionalmente por la Comisión Permanente, y surtirán efectos de inmediato, sin perjuicio de que sean ratificadas o desaprobadas por la Reunión, en cuyo caso deberán descontarse los montos respectivos de las cuotas ordinarias posteriores.

Artículo 34.- Una vez determinado por la Asamblea General, el presupuesto anual de egresos del Instituto, se financiará, salvo disposición en contrario de la misma, con una

aportación del 40% de la Secretaría y otra del 60% de las entidades, que se distribuirá entre éstas de la siguiente manera:

- I. Un 50% de las aportaciones correspondientes a las entidades se distribuirá entre ellas por partes iguales.
- II. El otro 50% distribuirá en proporción al porcentaje que a cada una de ellas corresponda, en relación a las Participaciones Federales recibidos por el Fondo General de Participaciones en el año anterior a aquél en que se aprobó el presupuesto del Instituto, según cifras que oficialmente proporcione la Secretaría.

Artículo 35.- A efecto de cubrir al Instituto las aportaciones que corresponden a cada miembro del Sistema, se estará a lo dispuesto por los presupuestos aprobados por la Asamblea y con apego a las siguientes formas de pago:

- I. En relación con las cuotas a cubrir por la Secretaría, por mes adelantado.
- II. En relación a las entidades Federativas miembros del Sistema, podrá optarse por las siguientes alternativas:
 - a) Directamente por trimestre adelantado por cada uno de los obligados.
 - b) A través de retención que haga la Tesorería de la Federación, mediante autorización expresa de la entidad, para que aquella descuenta mensualmente de las participaciones federales que correspondan al obligado un monto equivalente a su aportación, y lo entere con la misma periodicidad al Instituto.

Para estos efectos, el Instituto hará saber a la Tesorería de la Federación el acuerdo que la Asamblea respectiva haya tomado sobre el presupuesto total de aquél, y la correspondiente cuota de cada entidad.

Aquella autorización podrá revocarse mediante simple escrito de la entidad respectiva.

Artículo 36.- En la medida en que sus recursos lo permitan, el Instituto estará a disposición de los responsables de las finanzas de las entidades, para prestarles la asesoría y apoyos específicos que le soliciten tanto a favor de los mismos como de las tesorerías municipales.

En algunas de las actividades que realice, o servicios que preste, podrá obtener un ingreso. Cuando esto ocurra en forma eventual, bastará la aprobación del Consejo Directivo. Será necesaria la aprobación de la Asamblea General, en caso de que algunos de los programas del Instituto requieran operar en forma definitiva, total o parcialmente con esta modalidad.

CAPÍTULO IV

De la Junta de Coordinación Fiscal

Artículo 37.- La Junta es el organismo del Sistema, que elabora el dictamen técnico que la Secretaría le solicite en relación con los recursos de inconformidad que le presentan las personas que se consideran efectuadas por incumplimiento, en su caso, de las disposiciones del Sistema, de las de coordinación en materia de derechos o de adquisición de inmuebles, con fundamentos en el artículo 11-A de la Ley

Artículo 38.- La Junta se integra por:

- a) El o los representantes que designe la Secretaría; y
- b) Los Titulares de las Finanzas Públicas de las ocho entidades que forman la Comisión Permanente o sus representantes debidamente acreditados.

Artículo 39.- Para que haya quórum en las sesiones de trabajo de la Junta, se requiere la presencia del representante o representantes de la Secretaría y de cuando menos cinco de los titulares de las Finanzas Públicas de las Entidades integrantes o sus representantes.

Artículo 40.- La Junta estará presidida conjuntamente por uno de los representantes de la Secretaría y por alguno de los representantes de los órganos hacendarios que la integran; este último será elegido de entre sus miembros, su designación deberá ser aprobada por la Reunión y durará en su cargo un año.

Los representantes de la Comisión Permanente en la Junta durarán en su encargo dos años y renovarán en la misma fecha en que lo hagan en la propia Comisión Permanente, pero continuarán en funciones después de terminado su período en tanto no sean elegidos los que deban sustituirlos.

La presidencia, nombrará dos secretarios de acuerdos, uno por parte de la representación federal y otro por la del titular del órgano de las Finanzas Públicas de las Entidades

La Junta, será convocada por los representantes que la presiden.

Artículo 41.- La sede de la Junta será la misma que la de la Dirección General de Coordinación con Entidades Federativas.

Artículo 42.- La Junta sesionará con la periodicidad que lo requiera el número de dictámenes técnicos que le sean solicitados por la Secretaría. En caso de que las circunstancias lo permitan, sesionará en las ocasiones y lugares en que lo haga la Comisión Permanente.

Los integrantes de la Junta, de común acuerdo podrán invitar a las sesiones de trabajo a las personas que estimen conveniente.

La entidad involucrada en el caso particular sujeto a dictamen, podrán acudir a las sesiones de la junta con el fin de que expongan los argumentos y pruebas que considere pertinentes.

En el caso de que el representante de la entidad involucrada sea además integrante de la Junta, podrá intervenir en las sesiones de la misma únicamente con el carácter de afectado. En este supuesto, la zona a la que representa podrá nombrar para este caso, un representante de otra entidad perteneciente a dicha zona, con el fin de que asuma la representación zonal ante la junta mientras se ventila el asunto correspondiente.

Artículo 43.- El orden del día de las sesiones de la Junta, incluirá los temas a tratar y los asuntos que en ella habrán de analizarse para su dictamen, la documentación deberá ser enviada con diez días de anticipación a la celebración de esta sesión.

Con la misma anticipación, se enviará la documentación correspondiente a las entidades afectadas.

Artículo 44.- El desarrollo de la sesión de trabajo de la Junta, se sujetará al siguiente orden:

- I. Aprobación del orden del día.
- II. Lectura y en su caso, aprobación del acta anterior.
- III. Análisis y discusión de los asuntos sujetos a dictamen.

Artículo 45.- La Junta, emitirá el dictamen técnico a que haya lugar, el cual contendrá las opiniones de todos y cada uno de los integrantes, debidamente signados por ellos, mismo que será notificado a la Secretaría y a la entidad afectada para los efectos jurídicos correspondientes.

TRANSITORIOS

Artículo Primero.- Este reglamento entrara en vigor a partir del día siguiente al de su aprobación por parte de la Reunión Nacional de Funcionarios Fiscales.

Artículo Segundo.- En relación al Capítulo IV de este reglamento se estará, en lo conducente, a lo establecido por la legislación federal aplicable.

Artículo Tercero.- Quedan derogados los reglamentos y disposiciones relativas, que dupliquen o contravengan las contenidas en el presente reglamento .

El presente Reglamento fue aprobado por la XXVI Reunión Nacional de Funcionarios Fiscales celebrada en la Ciudad y Puerto de Campeche, Camp. En junio de 1994.

II.1.6 La institucionalización del sistema de participaciones

Las soluciones para corregir los defectos de la concurrencia tributaria, o sea la coexistencia de dos jurisdicciones fiscales sobre una misma fuente, se orientaron fundamentalmente a la entrega por parte de la federación de participaciones con cargo al rendimiento de algunos impuestos, de los que previamente los estados habían dejado de cobrar.

Esta situación se fortaleció con el paso del tiempo, institucionalizándose por medio de leyes especiales para regular el pago de participaciones así como de diversas recomendaciones emanadas de asambleas efectuadas en la segunda mitad del presente siglo.

Ley que regula el pago de participaciones en ingresos federales a las entidades federativas de 1948

Este ordenamiento surgió a raíz de los planteamientos expresados en la Tercera Convención Nacional Fiscal.⁴ Tal como su nombre lo indica, por medio de esta ley únicamente se pretendía regular el pago de las participaciones pues se consideraba que uno de los obstáculos más serios a este sistema eran las demoras que sufrían los gobiernos locales para percibir su pago. En el proyecto de esta ley se señalaba que su objetivo era exclusivamente uniformar los distintos procedimientos de pago de las participaciones, por lo que su monto, condiciones y otras características se establecían en la legislación correspondiente a cada uno de los impuestos participables.

La Ley que regula el Pago de las Participaciones se publicó en el Diario Oficial del 30 de diciembre de 1984, en su artículo primero señala que:

Las participaciones son las cantidades que los estados, territorios, Distrito Federal y municipios tienen derecho a percibir conforme a las leyes fiscales federales y las cantidades que la federación tiene derecho a recibir en el rendimiento de impuestos de carácter local.

Asimismo se establecía que las participaciones en impuestos federales se pagaría a las entidades por medio del Banco de México, S.A., al que se consideró como un organismo auxiliar de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.⁵ Los causantes que pagaran algún impuesto federal en participación deberían depositar en el Banco de México, en primer término, el importe de las participaciones a los estados y posteriormente entregar la parte correspondiente a la federación en las oficinas recaudadoras federales. De esta forma se prescindió de las liquidaciones previas formuladas por la Secretaría de Hacienda y de las órdenes de pago a cargo de la Tesorería de la Federación.

⁴ Arturo Nuñez Jiménez, "Antecedentes y Características del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal en México", en Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal, núm. 4, México Instituto Nacional de Administración Pública, octubre-diciembre de 1981, p.89.

⁵ *ibid.*, p. 89

En 1949 se publicó el reglamento de esta ley, con el cual se pretendía agilizar el pago de las participaciones a los estados ya que las liquidaciones de los causantes se acreditaban en una especie de cuenta de orden en el Banco de México.

La ley despertó oposición por las dificultades que se presentaron para controlar los depósitos de las participaciones que hacían los causantes y además porque los estados prefirieron recibir sus participaciones de la manera como lo establecían las leyes correspondientes.⁶ Por este motivo tuvo vigencia por un corto tiempo; en su lugar la Secretaría de Hacienda y Crédito Público entregaba a los estados, los primeros diez días de cada mes, un anticipo basado en el promedio de sus participaciones anteriores y al final del mes se cubrían las diferencias, de acuerdo con las cantidades que se habían obtenido realmente.

Tercera Convención Nacional de Causantes

La Tercera Convención Nacional de Causantes, que se celebró en 1950, tuvo por finalidad, al igual que la primera, revisar las leyes fiscales para cuidar los intereses de los participantes, y hubo poca inquietud por el problema de la coordinación fiscal. Al respecto únicamente se solicitó el pago oportuno de las participaciones correspondientes a los estados.

Nuevamente se tocó el tema del fraude al fisco y la inmoralidad administrativa. Por otra parte se insistió en todas las peticiones de la Primera Convención Nacional de Causantes, puesto que no se les había atendido. Así se pidió reformar los siguientes impuestos: a la minería, para limitar su progresividad; a los correspondientes a la importación y exportación, a fin de que únicamente regularan el comercio exterior y no tuvieran finalidades de orden fiscal, y del impuesto sobre la renta para ampliar las deducciones de la cédula I (que gravaba a los comerciantes).⁷

Se solicitó la supresión de los siguientes gravámenes: federal sobre expendios de bebidas alcohólicas, sobre el consumo de algodón, sobre utilidades excedentes,⁸ suplementario sobre el oro y la sobre tasa de 15% ad valorem sobre la explotación de productos minerometalúrgicos.

Ley de Coordinación Fiscal entre la Federación y los Estados de 1953

Éste fue el ordenamiento central que durante 26 años rigió al sistema de relaciones fiscales intergubernamentales y estuvo vigente hasta el 31 de diciembre de 1979, esta ley reglamentaba la facultad del Congreso para impedir que en el comercio interestatal se establecieran restricciones (fracción IX del artículo 73 constitucional).

⁶ Cfr. Manuel Yáñez Ruiz, El problema fiscal en las distintas etapas de nuestra organización política, t. V, México, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, 1958, p. 298.

⁷ Cfr. Ernesto Flores Zavala, Elementos de finanzas públicas mexicanas, México, Porrúa, 1980, pp. 412-416.

⁸ Técnicamente este impuesto corresponde a beneficios extraordinarios.

Prácticamente el contenido de este precepto puede dividirse en tres aspectos: las restricciones indebidas al comercio interestatal (en lo que se sigue el criterio sustentado en el artículo 117 constitucional), la creación de la Comisión Nacional de Arbitrios, y la formulación de estudios para identificar las disposiciones estatales contrarias a la Constitución con la finalidad de presentar un programa de soluciones. Como se aprecia, en este ordenamiento no se tocó el fondo del problema de la distribución de fuentes de ingresos entre la federación y los estados, por lo que no significó un avance en la solución de las disputas existentes en materia de relaciones fiscales intergubernamentales.⁹

Resulta importante para los fines de este trabajo el artículo segundo, que señala como función de la Comisión Nacional de Arbitrios proponer medidas encaminadas a coordinar la acción impositiva de los gobiernos federal y locales, procurando una distribución equitativa de los ingresos. En este caso únicamente se apunta que debe tratar de lograrse la coordinación pero no se establecen las bases en las que debe fundamentarse.

Otras restricciones a las facultades impositivas de los estados

En la Ley de Vías Generales de Comunicación se establece que los estados no pueden gravarlas ni los servicios públicos que se establezcan en ellas, como tampoco los capitales empleados en estas empresas.

En la Ley de Instituciones de Crédito se señala que los estados no pueden gravar el capital ni las operaciones propias de las instituciones y organizaciones auxiliares de crédito. Asimismo, la Ley General de Sociedades de Inversión y la Ley General de Instituciones de Seguros limitan las facultades impositivas de los estados.

Por otra parte, según la ley reglamentaria del artículo 27 constitucional, la industria petrolera, que abarca la exploración, explotación, transporte, almacenamiento, refinación y distribución del hidrocarburo así como la elaboración y distribución del gas artificial, solamente puede ser gravada por el gobierno federal.¹⁰

Reuniones nacionales de tesoreros y funcionarios de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público

En lugar de las convenciones nacionales fiscales se optó por las reuniones anuales de tesoreros y funcionarios de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.¹¹ La primera se celebró en 1972 ¹² y entre ese año y 1975 se realizaron ocho. A partir de entonces se efectuaron anualmente, excepto en 1983 en que se celebró una extraordinaria además de la ordinaria. Cabe aclarar que a partir de 1979 estas reuniones cambiaron de denominación.

⁹ Cfr. Arturo Núñez Jiménez, op. Cit., p. 89.

¹⁰ Ernesto Flores Zavala, op. Cit., p. 365

¹¹ Arturo Núñez Jiménez, op. Cit., pp. 91 y ss

¹² En esta reunión solamente participaron los estados coordinados en materia del impuesto federal sobre ingresos mercantiles. Posteriormente asistieron representantes de todas las entidades federativas.

**FALTA
PAGINA**

46

Otro resultado de estas reuniones fue la creación, en 1973, del Instituto para el Desarrollo Técnico de la Hacienda Pública de Estados y Municipios (INDETEC) como asociación civil. Éste tiene como objetivo realizar trabajos básicos de investigación tributaria y prestar servicios de asesoría en materia de técnicas fiscales y financieras. Cumple las funciones de estudio, asesoría e intercambio de información que se asignó a las comisiones permanentes de la primera y segunda convenciones nacionales fiscales.

Si bien en las últimas décadas el proceso de delimitación de las facultades impositivas no ha significado reformas constitucionales, aún continúa en marcha el mecanismo de apropiación de las fuentes tributarias por parte de la federación.

En el caso del impuesto sobre ingresos mercantiles (ISIM) en un principio se dejó la opción a los estados de gravar con impuestos propios el comercio regional y la federación aplicaría una tasa del 1.8%, o bien, a cambio de eliminar el tributo local, podrían recibir de la tasa total del entonces 3% una cuota del 1.2 por ciento.¹⁵

A pesar de estímulos como el decretado en 1954, el cual establecía para los estados que celebraran convenios de coordinación con el gobierno federal respecto a la aplicación del impuesto sobre ingresos mercantiles un aumento del 10% en sus participaciones en impuestos federales, durante los años de 1948 a 1970 sólo 15 estados suscribieron convenios de coordinación con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en materia del impuesto federal sobre ingresos mercantiles.

En 1970 se reformó este impuesto,¹⁶ estableciéndose una tasa del 10% para gravar artículos de lujo y en este caso sólo los estados coordinados recibirían una participación adicional del 40% por ese concepto. Tal disposición influyó para que los estados que aún no habían suscrito convenio con la federación (los cuales eran los más importantes desde el punto de vista de su actividad económica, y por lo tanto de su capacidad fiscal, pues en 1970 obtenían el 74% de la recaudación total, excluyendo al Distrito Federal) suprimieran sus impuestos locales sobre la industria y el comercio y se coordinaran con la federación. La totalidad de los estados de la República no lo hizo hasta 1973, año en que se estableció una tasa única general del 4%, con una participación del 45% a los estados coordinados y el 20% a los municipios de los estados coordinados.

Las entidades que no se coordinaran perderían su participación y en ese caso la actividad comercial realizada bajo su jurisdicción quedaría gravada por la tasa especial del 10%; la estatal del 1%, más 15% adicional y la municipal del 20 por ciento.¹⁷

¹⁵ Ernesto Flores Zavala, op. Cit., pp. 224 y 225.

¹⁶ También se adicionó la fracción V del artículo 77 de la correspondiente ley en los siguientes términos: "Los municipios de los estados coordinados tendrán derecho a recibir como mínimo el 15% del rendimiento de la cuota adicional, de la participación sobre la tasa especial, que se distribuirá exclusivamente entre los mismos municipios, en los términos que disponga la legislatura local respectiva".

¹⁷ En el supuesto de que algún estado no se hubiera coordinado, la tasa del impuesto habría ascendido al 46%, razón por la cual todos los estados optaron por la coordinación.

Con este mismo procedimiento se ha obligado a los estados a "coordinarse" con la federación en varios impuestos, con lo que han desaparecido paulatinamente los gravámenes estatales y municipales.¹⁸

A partir de la VII Reunión Nacional, efectuada en 1975, se consideró la necesidad de elaborar una nueva Ley de Coordinación Fiscal, que se puso en vigor cinco años después. En 1978 se estableció el Fondo Financiero Complementario de Participaciones, que se encauzó principalmente a cubrir los gastos de educación y también se propuso el establecimiento de un mecanismo para financiar estudios de preinversión, manejado por el Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos.

En la nueva Ley de Coordinación Fiscal de 1980, como en los casos anteriores, se optó por un sistema de relaciones fiscales intergubernamentales basado en la imposición única a cargo de la federación, representando prácticamente la culminación de la tendencia señalada.

Este ordenamiento tenía por objetivo considerar transferencias de recursos fiscales tanto de la federación a los estados como de éstos a los municipios. Otro principio era que ciertas participaciones se hicieran según la capacidad financiera de la federación y considerando no sólo a los estados donde se genere la recaudación de impuestos federales participables sino también según el grado de desarrollo regional.

Lo novedoso estriba en la forma de repartir las participaciones entre los estados. Prácticamente es la respuesta al problema del reparto desigual de participaciones¹⁹ (el 71% se destinaba sólo al Distrito Federal y siete estados: estado de México, Nuevo León, Jalisco, Veracruz, Puebla, Coahuila y Chihuahua; mientras que el 29% restante les correspondía a las otras 24 entidades federativas), agudizado en la época del auge petrolero del país, que hizo totalmente obsoleto al sistema de distribución de participaciones en función del lugar donde se realiza la extracción de este energético (se calcula que de haber continuado la situación como estaba en 1979, el beneficio fiscal derivado de la explotación de petróleo se hubiera concentrado en los dos estados que representaron el 62.3 y 23% de la producción).

Desde 1972 hasta 1978 se efectuaron 11 reuniones nacionales de tesoreros estatales y funcionarios de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público; en su lugar, a partir de 1979, se llevan a cabo reuniones nacionales de funcionarios fiscales.

Las participaciones en el federalismo fiscal

Es importante subrayar que las participaciones tienen una relevancia considerable en la teoría del federalismo fiscal y su uso está ampliamente difundido en la práctica de numerosos países. En la actualidad resulta común que los gobiernos estatales sean incapaces de proveer los servicios públicos que se consideran como mínimos, o bien los

¹⁸ Arturo Núñez Jiménez, op. Cit., p. 92.

¹⁹ Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Exposición de motivos, Ley de Coordinación Fiscal.

que sus residentes estarían realmente dispuestos a costear. Esto se explica porque estos gobiernos carecen de los recursos necesarios para hacer frente a los requerimientos de servicios públicos y precisamente las participaciones constituyen un mecanismo para obtener financiamiento de los gobiernos estatales.

Las participaciones se consideran como una variante de las subvenciones no condicionadas, o sea de las que conceden los gobiernos federales sin establecer restricciones a los gobiernos estatales receptores sobre el tipo de egreso a que deben aplicar los fondos.

Este sistema se originó en Estados Unidos,²⁰ donde se le conoce como revenue-sharing. Fue propuesto en 1966 y se le conoció como Plan Sélter-Pechman; consistía en un fondo que el gobierno federal establecía con el 2% de la recaudación proveniente del impuesto sobre la renta de las personas físicas, el cual se distribuía entre los estados, según la población respectiva.

El plan tenía dos características principales: en primer lugar, era muy independiente de las fluctuaciones que pudiera presentar la tasa del mencionado impuesto, ya que el 2% se aplicaba sobre la base impositiva neta del impuesto federal sobre la renta y por ello la cuantía del fondo era independiente de las modificaciones de las tasas impositivas. La otra característica era la libertad que tenían los estados para decidir el destino de los recursos del fondo.

Posteriormente ambas características se modificaron cuando se aprobó que el Congreso de Estados Unidos fijara el importe de este fondo y además estableciera los programas de egresos a que se dedicarían.

Este sistema de reparto de ingresos se implantó definitivamente en Estados Unidos en 1972, se le ha criticado fundamentalmente porque las participaciones no permiten ligar los ingresos y los egresos de una localidad, lo cual está en contra de una de las condiciones esenciales para el funcionamiento de un sistema fiscal descentralizado pues obstaculiza una asignación de recursos óptima en escala local al no permitir evaluar el beneficio de un impuesto.²¹

Varios autores coinciden en señalar que las participaciones surgen por la irracionalidad de las instituciones del federalismo fiscal; si no fuera por éstas no habría necesidad de aquéllas. Pero, ¿cuál es el origen de esta irracionalidad? Por una parte, resulta que la demanda de servicios públicos crece a mayor velocidad que el ingreso, debido básicamente al crecimiento poblacional, la urbanización y la mayor densidad, situaciones que presionan al incremento de la demanda de servicios públicos. Tales presiones son mayores en los niveles estatales de gobierno porque la demanda de servicios es muy sensible al crecimiento del ingreso y a la elevación de los costos de los servicios públicos.

²⁰ Benjamín Felchikman Kirk, Aspectos estructurales de la economía pública, México UNAM, 1975, pp. 84 y 85

²¹ Antonio Jiménez Montero, "Introducción", en Financiación de las autonomías, Madrid, H. Blume Ediciones, 1979, p. 31

Por otra parte, la capacidad de generar ingresos²² es mayor en el gobierno federal, dada su posibilidad de manejar una amplia gama de impuestos que son sensibles al incremento del ingreso, mientras que los ingresos provenientes de los gravámenes utilizados tradicionalmente por los gobiernos locales crecen con mayor lentitud que el producto nacional, o sea que tienen una elasticidad recaudatoria menor que uno. De tal manera que las necesidades de ingresos son mayores que la recaudación a nivel estatal, originando un desequilibrio fiscal que debería ser contemplado en una revisión periódica de las relaciones fiscales intergubernamentales.

Como se ve en la Gráfica H.1, mientras en el periodo de 1980 a 1995 el crecimiento del PIB se refleja muy claramente en la recaudación del gobierno federal, los impuestos estatales tienen un comportamiento muy independiente, de tal manera que al compararlos durante el periodo, sus modificaciones son prácticamente imperceptibles. En el cuadro 1 se observa que el crecimiento promedio del PIB fue de 1.3%, el de los impuestos federales de 2.8 y los impuestos los impuestos estatales disminuyeron 3.2 por ciento.

Para el tratadista B.P. Herber,²³ los problemas que se presentan con más frecuencia en el federalismo fiscal son los siguientes:

- a) Un desequilibrio fiscal vertical, que da origen a problemas de insuficiencia financiera de los gobiernos estatales.
- b) Las desigualdades de ingresos entre los estados, que dan lugar a desigualdades de sus capacidades fiscales para la provisión de bienes públicos. En los países como México habría que agregar la concentración en comunidades concretas de familias de bajos niveles de ingresos, con grandes necesidades de servicios públicos y poca capacidad de pago de los mismos.
- c) La provisión de ciertos bienes públicos que por su costo y dimensión afectan a varias jurisdicciones.
- d) El problema de la redistribución del ingreso que tiene dimensiones nacionales.
- e) Los problemas derivados de la doble imposición requieren por lo menos un plan de coordinación fiscal en un nivel gubernamental superior.

Charles E. McLure²⁴ señala que las participaciones son uno de los medios más adecuados para superar estos desajustes pues permiten incrementar los ingresos estatales sin tener que aumentar sus impuestos, además de que evita la competencia entre estados para atraer inversiones. Otros autores han propuesto transferir algunas de las actividades de los gobiernos locales al federal. Sin embargo tal mecanismo prácticamente descansa en la negación del propio federalismo, puesto que desde un punto de vista económico éste se

²² La división de bases impositivas dependerá, entre otras cosas, de la movilidad de los contribuyentes.

²³ Bernard P. Herber, "Discusión", en *Financiación ...*, op. Cit., pp. 265 y 266

²⁴ Charles E. McLure, "Participación impositiva: ¿una alternativa para un federalismo fiscal racional?" en *Financiación... op. Cit.*, p. 194

basa en la extensión geográfica limitada de los beneficios y costos de los servicios públicos y, desde un punto de vista político, se fundamenta en la separación de poderes. Además esta transferencia de funciones puede ocasionar tanto mayores costos de los servicios públicos como decisiones inadecuadas a las necesidades de los ciudadanos, perdiéndose una relación directa entre impuestos y servicios o beneficios.

De lo anterior se concluye que en una estructura federal es muy difícil que con un solo sistema de distribución de ingresos sea posible dar respuesta a todos los problemas señalados. Desde esta perspectiva surge la pregunta: ¿pueden las participaciones solucionar alguno o algunos de los problemas planteados?

En primer lugar, y en esto coinciden muchos autores, las participaciones no constituyen el medio eficiente para logra una distribución equitativa del ingreso, principalmente porque los problemas redistributivos son interpersonales.²⁵ Aunque cabe aclarar que obviamente existe un problema de equidad horizontal derivado de las desigualdades entre regiones, en el cual las participaciones pueden servir para garantizar, por parte del gobierno federal, un nivel mínimo de servicios públicos.

Al proveer fondos adicionales a los estados, las participaciones pueden paliar de alguna manera la competencia entre éstos para atraer inversiones adicionales, que con el fin de no desalentarlas y dado que se trata de economías abiertas, evitan incrementar los tipos impositivos, lo cual redundaría en la provisión de niveles inferiores de servicios públicos.²⁶ Sin embargo, en opinión de algunos autores, es posible lograr niveles eficientes de servicios públicos con un programa de subvenciones graduadas²⁷ condicionadas, mediante el cual el gobierno federal pague una cierta proporción del costo por unidad del servicio público, reduciendo el precio unitario para los residentes de la localidad.

De esta manera, para muchos tratadistas²⁸ la utilidad de las participaciones está en el campo de la asignación eficiente de los recursos y no en el de la distribución. Las participaciones pueden ser útiles para resolver los problemas de insuficiencia financiera y de oferta inadecuada de determinados bienes y servicios públicos, pues constituye una fuente de ingresos para los gobiernos locales. Precisamente esta situación es la que explica la necesidad de que coexistan impuestos con efectos en apariencia contradictorios, como el impuesto sobre la renta, que tiene efectos distributivos, y las participaciones en impuestos, que carecen de ellos. De ahí también que sea necesario la progresividad del sistema fiscal federal para que funcione racionalmente el federalismo.

No obstante se considera que las participaciones lograrán los objetivos mencionados solamente si se otorgan con la condición de que los gobiernos estatales eroguen una parte del costo del bien o servicio público que se requiera.

²⁵ Lo cual supondría que las participaciones tendrían que destinarse a las personas y no a las jurisdicciones.

²⁶ George Break F., "Participación en ingresos: sus implicaciones para los sistemas fiscales intergubernamentales presentes y futuros; argumentos a favor", en *Financiación...*, op. Cit., p. 230.

²⁷ Se denominan subvenciones graduadas a las que son proporcionales al gasto. Por ejemplo, el gobierno X concede al gobierno Y una subvención igual al 5% del costo de pavimentación de calles.

²⁸ Antonio Jiménez Montero, op. Cit., p. 26.

En el fondo de esta cuestión está el método de distribución de las participaciones. Si se toma como base lo recaudado en la respectiva jurisdicción se pueden agravar los desequilibrios interregionales; sin embargo para algunos tratadistas²⁹ no tomarlo en cuenta podría dar lugar a que estados y municipios reduzcan al mínimo su recaudación, agravándose la ruptura del nexo entre ingresos y gastos; los gobiernos locales se encontrarían con la agradable tarea de poder gastar sin tener que cobrar.

Para evitar esta situación es necesario incluir un elemento de "esfuerzo fiscal" en la fórmula de distribución de la participación impositiva. Así el monto de ésta dependerá de los impuestos recaudados en la jurisdicción correspondiente. Aunque se corre el riesgo de penalizar a las localidades incapaces de incrementar sus ingresos, con lo cual se amplían las desigualdades entre estados.

Para G. F. Break,³⁰ en la distribución se debe dar prioridad a las localidades en las que residan un número relativamente grande de familias con bajos niveles de ingreso. Así pues, el reto en el sistema de participaciones es lograr un método adecuado de distribución que permita mantener el equilibrio entre separar y aproximar la relación entre ingresos y gastos de cada entidad.

Desde otro punto de vista es necesario que el mecanismo de las participaciones reúna ciertos requisitos³¹ de carácter político para evitar que su uso implique dependencia respecto al poder federal o un incremento del proceso de centralización al que generalmente tiende este poder.

Para algunos, la participación se ha convertido en una paradoja:

...la paradoja de la participación consiste en el hecho de que la descentralización efectuada [...] no ha conducido a incrementar la democracia de base, sino a engordar el poder político de las élites locales. La descentralización nominal de las funciones de gasto, enfocadas en términos de clases, ha conducido de hecho a una concentración del poder gubernamental de toma de decisiones...³²

Consideraciones similares ponen en entredicho el éxito de las participaciones en Estados Unidos con lo cual se refuerza la tesis de que su uso debe ser limitado, únicamente para cubrir posibles desajustes menores en el reparto de ingresos pero nunca como un mecanismo único para resolver todos los problemas que se presentan en el federalismo fiscal.

²⁹ Benjamin Retchkiman Kirk, op. Cit., p. 85.

³⁰ George F. Break, op. cit., p. 240.

³¹ Por ejemplo, que en su implementación participen activamente los estados miembros.

³² M.A. Haskell, "Descentralization or concentration of power? The Revenue Sharing Paradox", en *Journal of Economic Issues*, vol. XI, núm. 2, citado en *Financiación...*, op. Cit., p. 37.

La coordinación fiscal en 1980

En México, como se dijo, se adoptó el sistema de participaciones desde hace varias décadas, al principio de manera parcial pues solamente se vinculaba a muy pocos impuestos; para 1979 predominaba este sistema, sólo que se caracterizaba por el hecho de que en algunos impuestos se otorgaba participación a los estados y en otros no. Adicionalmente, ciertos gravámenes eran sujetos de participación siempre y cuando establecieran convenios de no establecer o de suspender impuestos en ciertas materias. Asimismo, las tasas de participación variaban por tipo de impuesto y con procedimientos de distribución no uniformes, lo que llevó a que las participaciones fueran presentando una proporción cada vez menor de los recursos fiscales totales de la federación.

Con la Ley de Coordinación Fiscal de 1980 se modificó el sistema de participaciones, dándole tal preponderancia que prácticamente se le considera como la única forma posible de coordinación. Para que los estados lo aceptaran, el gobierno federal garantizó que de 1980 a 1982 el estado en cuestión recibiría más recursos (en términos de la tendencia de los incrementos) que con el sistema anterior.³³

Para calcular la tendencia de los incrementos se tomarían las tasas anuales de crecimiento de las participaciones estatales durante el trienio 1977 a 1979, calculadas a precios constantes de 1976; si el crecimiento de las participaciones calculado conforme al nuevo sistema resultara menor que el comportamiento histórico, la federación garantizaba a los estados que cubriría la diferencia.

El objeto de esta ley se expresa en el artículo primero, en los términos siguientes:

Coordinar el sistema fiscal de la federación con los de los estados, municipios y Distrito Federal; establecer la participación que corresponda a sus haciendas públicas en los ingresos federales; distribuir entre ellos dichas participaciones; fijar reglas de colaboración administrativa entre las diversas autoridades fiscales; constituir los organismos en materia de coordinación fiscal y dar las bases de su organización y funcionamiento.

Con este ordenamiento deja de ser parcial; por primera vez se determina el monto de las participaciones globalmente ya que se hace con base en el total de los ingresos tributarios de la federación.³⁴ Así, a partir de 1980 se toman como participables todos los impuestos federales y, por otra parte, los diferentes procedimientos de participación se reúnen en uno, el Sistema Nacional de Coordinación, con lo cual se agiliza la determinación del monto y la entrega de las participaciones correspondientes a los estados de los diversos gravámenes.

No obstante, con el tiempo el concepto de recaudación federal participable ha variado, presentándose de nuevo la tendencia a manejar de manera diferente las participaciones en los diversos impuestos, complicando así la determinación de su monto.

³³ Arturo Núñez Jiménez, op. Cit., p. 101.

³⁴ Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Exposición de motivos, Ley de Coordinación Fiscal de 1980.

Ahora bien, la ley original establece dos fondos: uno, el General de Participaciones, que se constituye con el 13.0% del total de los ingresos impositivos anuales de la federación³⁵ más el porcentaje que represente, en dichos ingresos, la recaudación en 1978 de los gravámenes locales o municipales que las entidades convengan en derogar o dejar en suspenso al adherirse al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal (lo que significa mayor intervención de la federación y menor productividad de los sistemas locales).

Este fondo, por su magnitud, es el más importante. Como se observa, nace con un carácter compensatorio al corresponderse con el monto de los ingresos propios por concepto de impuesto, derechos, participaciones y gastos de administración de impuestos federales cobrados por los estados y que éstos dejaron de percibir por la derogación, abrogación o suspensión de sus ingresos tributarios a partir de 1980.

El otro fondo es el Financiero Complementario de Participaciones, integrado con el 0.37% del total anual de los ingresos impositivos de la federación.

La forma de determinar el monto de las participaciones permite que éstas presenten una tendencia ascendente, como se observa en la gráfica anexa, pues a partir de la vigencia de la actual ley de coordinación se garantizó a los estados que percibirían por concepto de participaciones por lo menos una cantidad igual a la del año anterior. En 1987 se creó la reserva de contingencia³⁶ para garantizar que el crecimiento de las participaciones federales en las entidades sea al menos igual al de la recaudación federal participable.

Por las razones anteriores se observa a lo largo del periodo de 1980 a 1995 un crecimiento de las participaciones federales. En promedio aumentaron en una proporción mayor (4.5%) que los impuestos federales durante el mismo periodo (2.8%), como se observa en el Cuadro II.1, pero

...tienen el doble defecto de que la entidad mayor (la federal), para no otorgar libertad a los estados para determinar su política tributaria, les da recursos que son mayores a los que dichos estados perciben de su propio sistema impositivo y, con respecto a estos últimos, se encontrarán con la agradable tarea de gastar, de erogar, sin tener que enfrentarse a la grave complicación que representa cobrar impuestos y todo lo que ello implica de desarrollo ciudadano, de control de los recursos y en una palabra, de real federalismo.³⁷

Al analizar a precios constantes el comportamiento de las participaciones se observa que en cinco de los 15 años estudiados se presenta un decremento real respecto al año anterior. La reducción más fuerte se produce en 1982, con una caída real de 14.6 por ciento.

³⁵ No se incluyen en los fondos las participaciones sobre los impuestos adicionales de 3% sobre importaciones y 2% sobre exportaciones, correspondientes a los municipios que hubieran hecho o se hagan cargo de los servicios prestados por las juntas Federales de Mejoras Materiales. En este caso, las participaciones las continuará pagando directamente la federación.

³⁶ En su inicio esta reserva se integró con el 0.5% de los ingresos totales anuales de la federación.

³⁷ Benjamin Reichkiman K., El federalismo y la coordinación fiscal, México, UNAM, 1981, p. 26.

De esta manera se comprueba en el cuadro y en la gráfica 3 que las participaciones predominan en el total de los ingresos estatales mientras que los impuestos propios tienen un alcance mínimo, situación que se agrava durante el periodo de 1984 a 1989. Lo mismo se refleja en el cuadro 4: la importancia de los impuestos estatales en el total de los ingresos ha disminuido de un 13.4% en 1980 a 3.2 en 1995 (véase gráfica 4), mientras que las participaciones han significado entre 64.1% en 1980 y 57.4% en 1995 del total de los ingresos estatales, cuando en 1988 llegaron a representar el 85.1 por ciento.

En cuanto a los municipios, en los últimos cinco años las participaciones federales significaron en promedio el 48% de los ingresos brutos.

La distribución del Fondo General entre las entidades federativas se hace por medio de cálculos porcentuales basados en la recaudación federal obtenida en cada estado y en el total de las percepciones de la federación; en consecuencia se siguen repartiendo las participaciones en función del lugar donde se obtienen los impuestos, por lo que las entidades que generan mayores volúmenes de impuestos federales, las más desarrolladas económicamente, también son las que reciben los mayores montos por concepto de este Fondo, con lo cual no se resuelve la concentración en el destino de los recursos distribuibles.

El Fondo Financiero Complementario se asigna entre los estados en proporción inversa a los recursos que reciban del Fondo General y al gasto corriente en educación primaria y secundaria, así como en función directa de la cantidad de población de cada entidad (la ley remite a los Convenios de Coordinación suscritos con los estados, en los que se establece que el 50%, de acuerdo con una fórmula que toma en consideración los tres elementos indicados), con lo cual se busca favorecer a los estados más débiles desde el punto de vista económico.

Prácticamente este último Fondo constituye un subsidio; el problema es su reducido monto, ante la magnitud de las desigualdades económicas de los estados. Esto, aun suponiendo que se encuentre la fórmula adecuada para su distribución, lo cual de por sí ha significado un reto para los estados federales que utilizan este tipo de subvenciones pues se requiere tomar en cuenta los elementos suficientes que reflejen realmente las diferencias económicas de los estados.³⁸

La ley determina, en el artículo 10, que los estados pueden o no adherirse al Sistema Nacional de Coordinación; en este último caso seguirán percibiendo las participaciones en los impuestos especiales consignados en el inciso 5º de la fracción XXIX del artículo 73 constitucional pero resulta que al entrar en vigor el impuesto al valor agregado la federación derogó varios de dichos impuestos, con lo que los estados no coordinados prácticamente no recibirían ingresos por tal concepto.

³⁸ Benjamin Retchkiman Kirk, Aspectos estructurales..., op. Cit., pp. 75 y 76

De acuerdo con esta ley, los estados contraen la obligación de entregar a sus municipios³⁹ como mínimo el 20% de las participaciones federales que obtengan, con lo cual se suprime la relación directa entre la federación y los municipios. Además las participaciones tienen las siguientes características: son inembargables, no pueden afectarse a fines específicos ni están sujetas a retención (excepto para el pago de deudas contraídas por las entidades y que estén registradas en la Secretaría de Hacienda y Crédito Público), y los estados no podrán otorgar estímulos en relación con este tipo de ingresos.

La adhesión de los estados al Sistema Nacional de Coordinación deberá hacerse por medio de convenios con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, aprobados por la legislatura correspondiente. En la práctica, estos convenios incluyeron varios anexos (hasta cinco con algunos estados) referentes a diversas materias, entre las que destaca el acuerdo para tomar 1979 como año base para calcular los porcentajes de participaciones federales a las entidades federativas, por la suspensión de impuestos estatales; en otro anexo los estados aceptan abstenerse de gravar las actividades agropecuarias, la pesca y los alimentos básicos.

Los convenios celebrados con los estados productores de petróleo tienen un anexo más para que las participaciones sean proporcionales a la producción de este energético en cada estado. Así, mediante estos anexos se acuerdan situaciones específicas, con lo que se hacen las adaptaciones necesarias en la administración tributaria.

Por lo que respecta a la colaboración administrativa de los estados con la federación, prácticamente se continúa con la tendencia registrada desde 1973, cuando se celebraron los convenios para la administración y cobro del impuesto sobre ingresos mercantiles⁴⁰ y para administrar el impuesto al ingreso global de las empresas a cargo de los causantes menores; posteriormente se firmaron acuerdos para el cobro del impuesto sobre productos del trabajo y del 1% sobre las erogaciones por remuneración al trabajo personal prestado bajo la dirección o dependencia de un patrón.

Otros convenios que se celebraron en esa época fueron los relativos a la vigilancia y fiscalización del impuesto a las industrias del azúcar, alcohol, aguardiente y envasamiento de bebidas alcohólicas. En la Ley de Coordinación se considera la realización por parte del estado de las funciones de registro federal de causantes, recaudación, fiscalización y en general de administración de impuestos federales.⁴¹

En este caso también deben firmarse convenios con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en los que deberán especificarse los ingresos de que se trate, las facultades

³⁹ Como la Ley de Coordinación establece que los estados distribuirán este porcentaje entre sus municipios, según el criterio de las legislaturas locales, se ha reclamado que se hagan explícitas las reglas de distribución y además se entreguen oportunamente las participaciones. Por este motivo en 1981 se incluyó una nueva facultad a la Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales: "vigilar la determinación, liquidación y pago de participaciones a los municipios que de acuerdo con esta ley deben efectuar la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y los estados".

⁴⁰ Arturo Núñez Jiménez, op. cit., p. 91.

⁴¹ Los convenios cuentan con un anexo en el que se especifica como materia de coordinación las funciones de cobranza, devolución, prórroga y autorización para el pago en parcialidades de multas administrativas, impuestos por autoridades federales no fiscales a infractores domiciliados dentro de su circunscripción territorial, excepto los destinados a un fin específico o las participables con terceros, ejerciendo dichas funciones por conducto de las autoridades fiscales municipales.

y las limitaciones de las mismas. Además se fijarán las percepciones que recibirán las entidades o sus municipios por las actividades de administración fiscal que realicen.

De acuerdo con lo anterior, el estado se convierte en un agente recaudador del gobierno federal pues además

La Secretaría de Hacienda y Crédito Público conservará las facultades de fijar a las entidades los criterios generales de interpretación y de aplicación de las disposiciones fiscales y de las reglas de colaboración administrativa que señalen los convenios y acuerdos respectivos.⁴²

Precisamente en situaciones como éstas W. Gerloff y F. Neumark⁴³ señalan que no existe la autonomía fiscal de las haciendas estatales pues su sistema impositivo obedece a normas establecidas por la Hacienda central aunque el producto y la administración de los impuestos estén en manos de aquellos niveles hacendarios.

Por otro parte, la recaudación de los impuestos federales puede realizarla la propia Secretaría de Hacienda o los estados; en este último caso, la entidad concentrará los fondos directamente a dicha Secretaría y rendirá cuentas pormenorizadas de la recaudación. Otro de los objetivos de esta ley es constituir los organismos en materia de coordinación fiscal, al efecto se establecen tres:⁴⁴

- a) La Reunión Nacional de Funcionarios Fiscales.
- b) La Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales.
- c) El Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas (Indetec).

La Reunión Nacional de Funcionarios Fiscales es simplemente una nueva denominación de las reuniones nacionales de tesoreros estatales y funcionarios de las reuniones nacionales de tesoreros estatales y funcionarios de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Al igual que éstas se integra⁴⁵ por el secretario de Hacienda y por el titular del órgano hacendario de cada entidad; la mayoría de sus facultades está encaminada a la organización y funcionamiento de los organismos encargados de la coordinación fiscal mencionados en el párrafo anterior.

Por lo que respecta a la Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales, no registró cambios. Creada por las reuniones nacionales de tesoreros estatales continuó integrada de la misma manera y conservó sus funciones; únicamente se le adicionó la de vigilar la formación e incremento de los dos fondos de participaciones creados por esta ley, su distribución entre los estados y las liquidaciones anuales formuladas por la Secretaría del ramo.

⁴² Artículo 14 de la Ley de Coordinación Fiscal.

⁴³ W. Gerloff y F. Neumark, Tratado de finanzas, t. I, Buenos Aires, El Ateneo, 1971, p. 462

⁴⁴ Artículo 16 de la Ley de Coordinación Fiscal.

⁴⁵ Ibid., artículo 17

El Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas, también creado con anterioridad (1973), conservó sus funciones de estudio, asesoría y capacitación. Está integrado por un director general, la asamblea general (formada por la Reunión Nacional de Funcionarios Fiscales) y el consejo directivo (funge como tal la Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales). Este organismo, con la Ley de Coordinación Fiscal, se transformó de una asociación civil en un organismo público con personalidad jurídica y patrimonio propios.⁴⁶

Con el ordenamiento que se comenta quedaron abrogadas la Ley que regula el Pago de Participaciones en Ingresos Federales a las Entidades Federativas, del 29 de diciembre de 1948; la Ley que otorga Compensaciones Adicionales a los Estados que celebren Convenios de Coordinación en Materia del Impuesto Federal sobre Ingresos Mercantiles, del 28 de diciembre de 1953, y la Ley de Coordinación Fiscal entre la Federación y los Estados, del 28 de diciembre de 1953.⁴⁷

Con base en lo anteriormente planteado se puede concluir que por medio de las participaciones se transfieren recursos a las entidades, como acción recíproca a que han convenido con la Federación que sea ésta la que cobre algunos impuestos a nivel federal y a cambio reciban por lo menos el importe de los recursos que éstas hubieran recavado. Incluso esas transferencias, conocidas como participaciones registrado un incremento relevante en las dos últimas décadas, pero indudablemente dichos fondos resultan insuficientes para financiar los requerimientos de las entidades.

II.2 Evolución del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal 1980-2002

II.2.1 Antecedentes

Las reformas de 1943 a la Constitución Federal, en sus artículos 73, fracción XXIX, y 117, fracciones VII y IX, iniciaron una nueva política de distribución de ingresos entre la Federación y los Estados, pues dispusieron que los Estados deberían participar en el rendimiento de los impuestos especiales exclusivos federales, como eran los de energía eléctrica, producción, y consumo de tabacos labrados, gasolina, cerillos fósforos, aguamiel y explotación forestal.

Dentro de la Tercera Convención Nacional Fiscal, celebrada en 1948, surgió la Ley Federal del Impuesto sobre Ingresos Mercantiles, la cual estableció una tasa federal de 1.8% y otra tasa de 1.2% para los Estados que aceptaran el sistema de coordinación derogando sus impuestos locales al comercio y a la industria. Preveía la administración del impuesto por parte de la federación o de los Estados según se conviniera.

Para estimular la coordinación, el Gobierno Federal ofreció aumentar en un 10% su participación en otros impuestos federales a los Estados que se coordinaran. No obstante ello, sólo se coordinaron en una primera etapa 15 Estados. Los más importantes Estados,

⁴⁶ Artículo 22 de la Ley de Coordinación Fiscal.

⁴⁷ Artículo tercero transitorio de la Ley de Coordinación Fiscal.

desde el punto de vista de su recaudación, se mantenían sin coordinar para el año de 1970, en ese mismo año los Estados no coordinados representaban el 74% de la recaudación total (excluyendo al Distrito Federal) y en los 15 Estados coordinados sólo se recaudaba el 26% restante.

Debido a las reformas de la Ley del Impuesto sobre Ingresos Mercantiles en los años de 1970 y 1973, se obtuvo una característica especial de la tasa, situación que incrementó la cooperación de los Estados y la disposición de la Federación para delegar facultades en materia de administración; obteniendo como resultado la coordinación de todos los Estados en materia de este impuesto.

Este acuerdo es el precedente de que los Estados se comprometieran ante el País en la construcción del Sistema Fiscal Nacional sobre la base institucional de la Federación.

II.2.2 Sistema Nacional de Coordinación Fiscal

El 22 de diciembre de 1978 aprobó el Congreso Federal la nueva Ley de Coordinación Fiscal que sustituye a la del 22 de diciembre de 1953.

En la iniciativa se reconocen los esfuerzos que se han llevado a cabo por los Gobiernos Federales y de los Estados para no superponer gravámenes sobre la población contribuyente, la prudencia de los legisladores que los llevó a buscar acuerdos para que sólo una u otra entidad grave determinada materia, compartiendo el producto de su recaudación y estableciendo bases de colaboración administrativa en determinados impuestos de interés común para la Federación y para los Estados.

Surgió así el procedimiento de participaciones en impuestos, expresamente reconocido en la Constitución Política, que ha constituido uno de los principales alivios a los problemas derivados de la concurrencia impositiva.

El nuevo Sistema Nacional de Coordinación ya no otorga participaciones sólo respecto de ciertos impuestos federales, sino que la parte que corresponde a los Estados y Municipios se determina en función del total de impuestos federales, incluyendo aquellos que tradicionalmente se consideraron de recaudación exclusiva de la Federación, como son los impuestos a las importaciones y a las exportaciones.

Actualmente el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal ha logrado dotar de flexibilidad a las relaciones financieras entre los diversos ámbitos de gobierno. También ha permitido superar visiones fragmentadas por la recaudación, que en diversos episodios de nuestra historia han propuesto divisiones arbitrarias de las fuentes de ingresos entre los tres órdenes de gobierno, sin atender a la competitividad de nuestra economía en su conjunto.

A través de la coordinación se han logrado uniformar gravámenes, evitando la múltiple tributación y se ha podido, también, aumentar la eficiencia en la recaudación y administración tributarias.

II.2.3 Organismos en Materia de Coordinación Fiscal

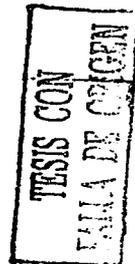
El Gobierno Federal, por conducto de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, y los gobiernos de las entidades, por medio de su órgano hacendario, participarán en el desarrollo, vigilancia y perfeccionamiento del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, a través de:

- I. La Reunión Nacional de Funcionarios Fiscales.
- II. La Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales.
- III. El Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas (INDETEC).
- IV. La Junta de Coordinación Fiscal.

La integración, la forma de sesionar y las facultades de cada uno de los organismos mencionados anteriormente, se encuentran contenidos en la Ley de Coordinación Fiscal.

Reuniones de la Comisión Permanente y Grupos de Trabajo del S.N.C.F. 1980-2001

Años	Permanente	Grupos de Trabajo
Antes de los 80's	43	ND
1980 - 1984	34 (7)	142 (28)
1985 - 1989	39 (8)	162 (32)
1990	11	15
1991 - 1994	10 (2.5)	86 (21)
1995	5	41
1996	4	42
1997	4	66
1998	3	28
1999	3	55
2000	2	31
Sept. - 2001	6	36
TOTAL	161	704



II.2.4 Convenio de Adhesión al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal

Convenio de Adhesión al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal 1979

Desde el 1º de noviembre de 1979 a enero de 2002 no ha habido modificaciones en su contenido.

El pacto federal establecido en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos requiere una mejor distribución de recursos fiscales entre federación, Estado y Municipios, solo fortaleciendo las haciendas públicas de los diversos niveles de gobierno se puede aspirar a sustentar en realidad la soberanía de los Estados y la autonomía política y administrativa de los Municipios.

El sistema fiscal nacional debe ser armónico, evitando en lo posible la superposición de gravámenes federales, estatales y municipales, cuyo conjunto puede producir cargas fiscales excesivas en los contribuyentes.

La nueva ley de Coordinación Fiscal establece un Sistema Nacional de Coordinación Fiscal al que se pueden adherir los Estados mediante convenios que celebren con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, de acuerdo con los cuales las entidades recibirán por cientos fijos de todos los impuestos federales, lo que representa para las entidades federativas mayores ingresos y proporciones constantes de la recaudación federal, a cambio de lo cual dichas entidades se obligan a no mantener en vigor impuestos estatales o municipales que contraríen las limitaciones señaladas en la Ley del Impuesto al Valor Agregado y en las leyes sobre impuestos especiales que solo puede establecer la Federación, de acuerdo con la Constitución Política.

Dotar de mayores recursos a los Estados otorga a éstos la base económica para que hagan lo mismo con sus municipios.

Anexos al Convenio de Adhesión al Sistema Nacional de Coordinación

◆ Anexo 1: Impuestos suspendidos.-

Desde el 1º de noviembre de 1979 a enero de 2002 no ha habido modificaciones en el contenido de este anexo.

Se conviene en tomar como base el año de 1979, substitutivamente al año de 1978, para los efectos de las fracciones I y II del artículo 5º transitorio de la Ley de Coordinación Fiscal que entró en vigor el 1º de enero de 1980.

Los impuestos estatales y municipales que a partir de la fecha del anexo 1 y la recaudación estimada por el Estado para el año de 1979 de los impuestos estatales y municipales que queden en suspenso.

◆ Anexo 2: Entidades Petroleras.

Se conviene en tomar como base el año de 1979, en vez del año de 1978, para los efectos de las fracciones I y II del artículo quinto transitorio de la Ley de Coordinación Fiscal, que entró en vigor a partir del 1° de enero de 1980, siempre y cuando, por lo que toca a las participaciones derivadas de la Ley del Impuesto al Petróleo y sus Derivados, 10% adicional a dichas participaciones por estar coordinados el Estado en ingresos mercantiles y participaciones municipales por petróleo, liquidadas o que se liquiden por la Federación al Estado y sus municipios correspondientes a 1979 sólo se considere para base de participaciones a partir de 1980, la cantidad que resulte de aplicar el 12.1286% al 50% del total de impuestos a que se refieren los incisos A) y D) de la fracción I del Artículo 6° de la Ley de Ingresos de la Federación para el ejercicio fiscal de 1979.

◆ Anexo 3: Pasaportes.

Desde el 2 de enero de 1981 a enero de 2002 no ha habido modificaciones en el contenido de este anexo.

La excesiva centralización a nivel nacional, de la Secretaría de Relaciones Exteriores, en lo relativo a la expedición y refrendo de pasaportes ordinarios, así como la práctica establecida de expedir pasaportes provisionales por parte de los Gobiernos de los Estados, ocasiona diversos problemas a las personas que solicitan y obtienen este servicio.

Con el objeto de que se preste un servicio nacional, eficiente y uniforme a los residentes de las diferentes entidades federativas, y en auxilio a la política de desconcentración. Los gobiernos manifestaron su disposición de prestar su colaboración administrativa a la S.R.E. para que por conducto de dichas entidades federativas se tramiten y entreguen pasaportes.

◆ Anexo 4: Sistema Alimentario Mexicano.

Desde el 31 de octubre de 1980 a enero de 2002 no ha habido modificaciones en el contenido de este anexo.

El gobierno Federal puso en marcha el Plan Global de Desarrollo 1980-1982 en el cual se señala que la alimentación de la población es una de las prioridades nacionales que ha dado lugar al diseño del Sistema Alimentario Mexicano como un programa totalizador y un instrumento de planificación integral en materia alimenticia que plantea metas y acciones de política agropecuaria, comercial, industrial y de consumo de alimentos básicos.

Los gobiernos de los Estados han decidido participar activamente en la implementación del Sistema Alimentario Mexicano para lo cual entre otras acciones, ha tomado la determinación de dejar en suspenso la aplicación de leyes tributarias estatales y municipales que gravan la producción o enajenación de

animales y vegetales y diversos alimentos que integran la canasta básica recomendable. Con el mismo propósito los Estados se abstendrán de gravar artículos que han dado lugar al pago del Impuesto al Valor Agregado y a los que se les ha concedido exención en este impuestos.

● Anexo 5: Reformas al Convenio.-

Desde el 3 de julio de 1981 a enero de 2002 no ha habido modificaciones en el contenido de este anexo.

En el mes de diciembre de 1980 el Congreso de la Unión aprobó la modificación y adición de varios preceptos de la Ley de Coordinación Fiscal, a la Ley del Impuesto al Valor Agregado y a diversas disposiciones fiscales federales.

● Anexo 6: Espectáculos Públicos.-

Desde el 1º enero de 1992 a enero de 2002 no ha habido modificaciones en el contenido de este anexo.

En virtud y a fin de no seguir lesionando el desarrollo de las citadas actividades y de que las entidades federativas continúen percibiendo ingresos por ellas, el H. Congreso de la Unión en noviembre de 1991, consideró conveniente aprobar reformas a la Ley del Impuesto al Valor Agregado para establecer a los gravámenes locales y municipales un límite de 8% calculado sobre el ingreso total que derive de dichas actividades.

El 31 de diciembre de 1998 se publicó en el D.O.F. el decreto por el que se modifican diversas leyes fiscales, entre otras, la Ley del Impuesto al Valor Agregado, en sus artículos 15 fracción XIII y 41 fracción VI. Conforme a la cual, los espectáculos públicos consistentes en funciones de cine, son objeto del pago del I.V.A. y, en consecuencia, no pueden ser a su vez objeto de impuestos estatales o municipales, sin contravenir el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal.

● Anexo 7: Obras de Arte.-

Desde el 12 de julio de 1995 a enero de 2002 no ha habido modificaciones en el contenido de este anexo.

El 31 de octubre de 1994, se publicó en el D.O.F., el Decreto que otorga facilidades para el pago de los impuestos sobre la renta y al valor agregado y condona parcialmente el primero de ellos, que causen las personas dedicadas a las artes plástica, con obras de su producción, y que facilita el pago de los impuestos por enajenación de obras artísticas y antigüedades propiedad de particulares, mismo que establece que la tercera parte de las obras de arte plásticas que hubieran sido aceptadas por la Secretaría como pago de los impuestos federales a cargo de los autores de las mismas, podrán ser transferidas a las entidades federativas.

II.2.5 Convenios de Colaboración Administrativa

Convenios de Colaboración Administrativa en Materia Fiscal Federal 1980-1989

- ◆ Este Convenio comenzó a operar a partir del 1° de enero de 1980, quedando sin efectos el 31 de diciembre de 1983 y sustituido por un nuevo Convenio el 1° de enero de 1984.
- ◆ Asimismo, el Convenio firmado el 1° de enero de 1984 fue reemplazado por otro en enero de 1989.
- ◆ Los gobiernos de los Estados constituyen las estructuras administrativas más cercanas y operativas para atender y coordinar los esfuerzos de su comunidad, por el conocimiento directo que tienen de las necesidades y aspiraciones de los miembros que las forman y el contacto estrecho que guardan con ellas.
- ◆ La colaboración administrativa en materia fiscal permitió un aumento importante en la recaudación de los impuestos federales y ha sido una fecunda experiencia que ha auspiciado el desenvolvimiento de la capacidad administrativa de las entidades federativas. Hecho, éste que reconoció al institucionalizar el procedimiento de colaboración administrativa fiscal entre Federación y Estados en la Ley de Coordinación Fiscal.
- ◆ El esfuerzo desarrollado en esa área administrativa es congruente con las directrices y lineamientos que se contienen en el Convenio Único de Coordinación, tales como la necesidad de colaboración entre los diferentes ámbitos de gobierno, el fomento económico y la ejecución de los programas de descentralización para hacer posible el propósito común de prestar a las necesidades regionales la requerida atención de las tareas de planificación del desarrollo nacional y en la ejecución directa de los programas de gobierno.
- ◆ Toda vez que la administración de los impuestos federales realizada por los Estados como consecuencia de los convenios celebrados con la Federación, debe tener características que garanticen la uniformidad de los sistemas en todo el país, es indispensable establecer directrices entre la Federación y los Estados respecto del sentido y alcance de las disposiciones tributarias para que los contribuyentes reciban igual trato por parte de las autoridades administradoras de impuestos y para que se establezcan las bases de operación con la necesaria uniformidad que permita la vigilancia de la eficiencia en la administración de los impuestos federales administrados por los Estados, siempre dentro de un marco de respeto a las decisiones y a la libertad de operación de las autoridades estatales competentes en materia fiscal.
- ◆ Tanto la Federación, como los Estados consideraron que la administración tributaria compartida mejora el oportuno cumplimiento de las obligaciones de los contribuyentes, al dotar a las autoridades fiscales estatales de facultades que eliminen trámite y demora en los procesos de recaudación, fiscalización y cobranza.

Anexo I al Convenio de Colaboración Administrativa: Multas Administrativas Federales no Fiscales

- ◆ Este Anexo fue suscrito en el mes de mayo de 1981.

Anexo 2 al Convenio de Colaboración Administrativa: Otorgamiento de estímulos por las funciones de comprobación

- ◆ Este Anexo fue suscrito en el mes de septiembre de 1982.

Anexo 3 al Convenio de Colaboración Administrativa: Ampliación de las facultades en materia de contribuyentes con ingresos superiores a 500 millones de pesos

- ◆ Este Anexo fue suscrito en el mes de enero de 1983, modificado en enero de 1987 y quedó sin efectos a partir de junio de 1988.

Convenio de Colaboración Administrativa en Materia Fiscal Federal 1990-1996

- ◆ Este Convenio de Colaboración Administrativa estuvo vigente desde el 1° de enero de 1990 hasta el 31 de diciembre de 1996.
- ◆ La Secretaría de Hacienda y Crédito Público siguiendo los lineamientos del Ejecutivo Federal, de apoyo a la descentralización como un medio idóneo para la consecución de los objetivos nacionales de modernidad, estimó oportuno modificar la forma de administrar los impuestos federales a cargo de las entidades federativas a fin de fortalecer sus ingresos y los del Gobierno Federal.
- ◆ Lo anterior pudo lograrse reforzando los procesos de recaudación y fiscalización del Impuesto al Valor Agregado, lo que permitió mejorar las participaciones en ingresos federales que la ley otorga a las entidades federativas y fortalecer las finanzas municipales.
- ◆ El mejorar las labores de fiscalización que desempeñan las entidades federativas con respecto al Impuesto al Valor Agregado, significa conservar la estrecha y benéfica cooperación que existe entre la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y las propias entidades en materia de administración tributaria y, que, por otra parte, en esta forma se pretendió no sólo conservar sino inclusive ampliar, la presencia fiscal de las entidades federativas ante los contribuyentes.

Anexo 1 al Convenio de Colaboración Administrativa: Zona Federal Marítimo Terrestre

- ◆ Este Anexo fue suscrito en el mes de diciembre de 1983 y modificado en agosto de 1985.
- ◆ El presente Anexo surgió de la necesidad del Gobierno Federal y de los estados de adoptar sistemas que acercaran a las autoridades que deban tomar decisiones al lugar en el que surgen los problemas, se consideró necesario delegar a los Estados que tengan Municipios que colinden con la zona federal marítimo-terrestre, las funciones operativas de administración del derecho que se debe pagar por el otorgamiento de la concesión para el uso o goce de dicha zona, cuyos rendimientos serían compartidos entre los tres niveles de gobierno, sin perjuicio de que la Secretaría de Desarrollo

Urbano y Ecología continuara ejerciendo las funciones de administración de la mencionada zona federal marítimo-terrestre, así como las de otorgamiento, vigilancia sobre el uso y revocación de las concesiones respectivas, de acuerdo con la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

Anexo 2 al Convenio de Colaboración Administrativa: Facultades de Comprobación

- ◆ El Anexo 2 al Convenio estuvo vigente desde enero de 1990, mismo en el que se señalaban los alcances y limitaciones de las facultades de comprobación otorgadas a los Estados.

Anexo 3 al Convenio de Colaboración Administrativa: Recaudación del I.V.A. en S.N.C.

- ◆ Haciendo referencia a la Cláusula Novena del Convenio, en la que se establecía que la recaudación del Impuesto al Valor Agregado se efectuaría a través de Sociedades Nacionales de Crédito, las que acreditarían en la cuenta que señale el Estado, el importe que corresponda al mismo conforme a las disposiciones aplicables.
- ◆ Mediante este Anexo se determinó el procedimiento a seguir para la concentración de los fondos y se definirían las facultades y obligaciones de las partes que intervinieran.
- ◆ Este Anexo entró en vigor el febrero de 1990, sufriendo modificaciones en junio del mismo año.

Anexo 4 al Convenio de Colaboración Administrativa: Bases especiales de tributación y menores

- ◆ Este Anexo estuvo vigente del 1° de enero al 30 de septiembre de 1990, dentro del cual se les facultó a las entidades federativas la recaudación y vigilancia del cumplimiento de obligaciones en materia del impuesto sobre la renta, de aquellos contribuyentes que hasta 1989 tributaran como contribuyentes menores, en términos de esa legislación federal.

Anexo 5 al Convenio de Colaboración Administrativa: Vigilancia de servicios de obra pública

- ◆ Este Anexo se encuentra vigente desde el año de 1990, sin sufrir modificación alguna hasta la fecha.
- ◆ Los Gobiernos Federal y el del Estado, conscientes de la necesidad de adoptar sistemas equitativos que establecieran la correspondencia entre la prestación del servicio de vigilancia, inspección y control de los recursos federales transferidos a este último mediante el Convenio Unico de Desarrollo y los medios requeridos para prestarlo, han considerado necesario que el Estado realice las funciones operativas de

administración del derecho que pagan los contratista de obra pública y servicios relacionados con la misma, financiados total o parcialmente con recursos federales en los términos del referido Convenio Unico de Desarrollo, por el servicio de vigilancia, inspección y control de las leyes de la materia encomiendan a la Secretaría de la Contraloría de la Federación.

Anexo 6 al Convenio de Colaboración Administrativa: Vigilancia del Cumplimiento de Obligaciones Fiscales

- ◆ Este Anexo entró en vigencia el a partir de 1990 y se realizaron modificaciones en 1993.
- ◆ A fin de dar cumplimiento al Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994, se hace necesario ampliar y mejorar los procesos de vigilancia del cumplimiento de obligaciones fiscales de los contribuyentes, con la firme y decidida participación de los Gobiernos de los Estados, y el propósito de alcanzar una mayor solidez de las finanzas públicas en los tres niveles de gobierno.

Anexo 7 al Convenio de Colaboración Administrativa: Impuesto sobre Tenencia o Uso de Vehículos, verificación de vehículos extranjeros

- ◆ A partir de 1991 entró en vigor el presente Anexo, quedando sin efectos a partir del 1° de enero de 1992.
- ◆ Consiste en otorgar un incentivo económico del 100% por la recaudación del Impuesto sobre Tenencia o Uso de Vehículos incluyendo recargos y multas, que obtengan en su territorio aquellas entidades federativas adheridas al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, y que hubieran suscrito el presente Anexo.
- ◆ Por otra parte, con la finalidad de controlar el serio problema que representaba la circulación de un elevado número de vehículos internados ilegalmente al país, se le otorga una retribución consistente en una tercera parte del producto de la venta de vehículos secuestrados, y también, como contrapartida, se impone una sanción, si se autoriza la circulación en el territorio de la entidad a vehículos que no acrediten su legal estancia en el país.

Anexo 8 al Convenio de Colaboración Administrativa: Impuesto sobre Tenencia o Uso de Vehículos, verificación de vehículos extranjeros y registro estatal vehicular

- ◆ Con motivo de las reformas a la Ley de Coordinación Fiscal y la Ley del Impuesto sobre Tenencia o Uso de Vehículos en diciembre de 1991, se hizo necesaria la concertación de un nuevo instrumento en el que queden incluidas tanto la delegación de las funciones operativas de administración del impuesto sobre tenencia o uso de vehículos, las atribuciones que en materia de verificación podría ejercer el Estado, tratándose de vehículos de procedencia extranjera internados en su territorio, así como los lineamientos bajo los cuales el Estado constituiría y mantendría actualizado su Registro Estatal Vehicular.

- Por lo anterior, el presente Anexo sustituyó al Anexo número 7 a partir del 1° de enero de 1992.

Anexo 9 al Convenio de Colaboración Administrativa: Modificación de fecha de anticipo de participaciones

- Relativo al programa de anticipos a que se refiere la Cláusula Decimasexta del Convenio de Colaboración Administrativa en Materia Fiscal Federal, que entró en vigor el 1° de enero de 1990, se ajuste a lo que establece la legislación fiscal federal en cuanto a la uniformidad de las fechas de pago de las contribuciones que se calculan por periodos.
- Inicio de vigencia el 1° de enero de 1992.

Anexo 10 al Convenio de Colaboración Administrativa: Vigilancia del uso de máquinas de comprobación fiscal y expedición de comprobantes fiscales

- Para incrementar la recaudación se elaboraron mecanismos que promovieran la modernización y simplificación de la administración tributaria, el Gobierno Federal invitó a las entidades a participar en el programa de máquinas registradoras de comprobación fiscal, delegándoles las actividades de vigilancia del uso de dichas máquinas así como de la expedición de comprobantes fiscales, percibiendo como incentivo el 100% de las multas que impongan como resultado de la acción fiscalizadora.

Anexo 11 al Convenio de Colaboración Administrativa: Verificación de mercancías de procedencia extranjera

- Se encuentra vigente desde el 1° de enero de 1994.
- Como resultado de la celebración del Tratado de Libre Comercio de América del Norte, fue necesario reformar, adicionar y derogar diversas disposiciones fiscales relacionadas con el comercio y las transacciones internacionales; entre otras a la Ley de Coordinación Fiscal, con la cual el Gobierno Federal absorbe el impacto económico negativo, que en materia de contribuciones al comercio exterior correspondería a los municipios colindantes con la frontera, o los litorales por los que se realice materialmente la entrada al país o salida de él de los bienes que se importen o exporten, ya que con la entrada en vigor del citado Tratado se verán disminuidos los ingresos mencionados.
- El Gobierno Federal, ante esa preocupación expresada por diversos municipios colindantes con la frontera y litorales del país, decidió desligar las participaciones citadas de los impuestos al comercio exterior, sustituyéndolas por el 0.136% de la recaudación federal participable, siempre que la entidad federativa de que se trate celebre Convenio para colaborar con la Federación en la vigilancia y control de la tenencia ilegal en territorio nacional, de mercancías de procedencia extranjera.

Anexo 12 al Convenio de Colaboración Administrativa: Verificación de bebidas alcohólicas, cerveza y tabaco de procedencia extranjera

- ◆ Se encuentra vigente desde el 1° de marzo de 1994.
- ◆ La Administración General de Auditoría Fiscal Federal, a través de sus Administraciones Locales de Auditoría Fiscal, instrumentó un programa operativo de alcance nacional de combate al contrabando, dirigido a bebidas alcohólicas, cerveza y tabaco, cuya introducción ilegal se está realizando en altos niveles, principalmente en la zona norte del país.
- ◆ Para el éxito de esas acciones se requirió de la colaboración de las autoridades fiscales de las entidades federativas, por esta razón se les otorgará un incentivo consistente del 100% de las multas efectivamente pagadas por lo que correspondan al impuesto general de importación, que sean recaudadas dentro de su circunscripción territorial.

Anexo 13 al Convenio de Colaboración Administrativa: Derechos por Servicios Turísticos

- ◆ Se encuentra vigente desde el año de 1994.
- ◆ La Secretaría de Turismo, en el ámbito del marco desregulatorio y con base en el esquema de modernización del Sector, propició un proceso de descentralización operativa que permitiría agilizar y eficientar la coordinación con los prestadores de servicios turísticos.
- ◆ Por lo anterior, la Federación transfirió al Estado el 100% de los derechos del mecanismo denominado Registro Nacional de Turismo y la emisión de las constancias de inscripción, lo cual permitió la captación de recursos por parte este, ya que al convertirse en procedimientos voluntarios incentivarán a los prestadores de servicios a trabajar conjuntamente en promover el turismo en sus correspondientes estados y a participar activamente en elevar la calidad de los servicios turísticos.

Anexo 14 al Convenio de Colaboración Administrativa: Vigilancia de toda clase de mercancías extranjeras, excepto vehículos

- ◆ Fue suscrito en el año de 1994.
- ◆ En ese año fue necesario reforzar los mecanismos de verificación de la legal estancia en territorio nacional de mercancías de procedencia extranjera, para lo cual existía un programa operativo de alcance nacional de combate al contrabando.

El desarrollo y éxito del mencionado programa, requirió de la colaboración de las entidades federativas en razón de su conocimiento de la problemática regional donde se llevaron a cabo las acciones fiscalizadoras, todo ello con el propósito de alcanzar una mayor solidez de las finanzas públicas en los tres niveles de gobierno.

Convenio de Colaboración Administrativa en Materia Fiscal Federal 1997, vigente

- ◆ Este Convenio de Colaboración Administrativa comenzó a operar desde el 1º de enero de 1997, mismo que se encuentra vigente.
- ◆ Propone ampliar las facultades delegadas a los Estados, obedeciendo a la necesidad de instrumentar y darle aplicación al contenido al Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000 en el que establece que "debe mejorar la colaboración administrativa entre la Federación y los gobiernos locales en materia fiscal. En particular, deben aprovecharse las ventajas comparativas de cada nivel de gobierno para realizar las tareas de fiscalización y deben introducirse incentivos que premien a los gobiernos locales cuando contribuyan a lograr un cumplimiento amplio y correcto de las obligaciones fiscales".
- ◆ Por la anterior, fue necesaria la concertación de un nuevo convenio colaboración administrativa entre la Federación y el Estado en el que se incluyan nuevas facultades y responsabilidades como son las correspondientes a la realización de actos de comprobación en materia de los impuestos sobre la renta, al activo, al valor agregado y el especial sobre producción y servicios, sin la presencia de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, bajo un programa coordinado, que se denominó "fiscalización concurrente". En consecuencia de esta delegación en materia de dichos impuestos, el Estado llevará a cabo todos los actos de determinación del impuesto omitido y sus accesorios, incluso a través del procedimiento administrativo de ejecución, exigencia y seguimiento de la garantía del interés fiscal y asimismo, resolverá sobre los recursos administrativos, en los términos del Código Fiscal de la Federación.
- ◆ En lo que respecta a incentivos económicos a recibir por el Estado y sus Municipios, además de los conceptos por los que hasta la fecha ha percibido, se incluyen expresamente los correspondientes a: los impuestos sobre la renta y al activo; en el impuesto al valor agregado: 100% de las multas impuestas por la falta del dictamen fiscal; 100% de las multas impuestas por la omisión de las obligaciones del contribuyente; en el impuesto especial sobre producción y servicios: 100% del monto efectivamente pagado de los créditos determinados y sus correspondientes accesorios. Asimismo, el incremento del 21% a 50% por las actividades de vigilancia del cumplimiento de obligaciones y del 65% al 100%, tratándose de gastos de ejecución en esta materia.
- ◆ Desde 1997 a la fecha este convenio ha contado con varias modificaciones para el mejor desempeño de las facultades otorgadas a los Estados, mismas que se encuentran contempladas en los párrafos anteriores.

Anexo 1 al Convenio de Colaboración Administrativa: Zona Federal Marítimo Terrestre

- ◆ En el transcurso de 1997 fue firmado el presente Anexo, que forma parte integrante del Convenio de Colaboración Administrativa en Materia Fiscal Federal.
- ◆ En diciembre de 1994, el H. Congreso de la Unión aprobó, entre otras modificaciones, la adición de un párrafo al artículo 232 de la Ley Federal de Derechos, para establecer que en los casos en que las entidades federativas y municipios hayan celebrado con la Federación convenio de colaboración administrativa en materia de los

ingresos que se obtengan por el cobro de los derechos por el uso, goce o aprovechamiento de los inmuebles ubicados en la zona federal marítimo terrestre, podrán destinar éstos, cuando así convenga expresamente, a la vigilancia, administración, mantenimiento, preservación y limpieza de la citada zona, así como a la prestación de los servicios que se requieran.

- ◆ Asimismo, el propio H. Congreso de la Unión en diciembre de 1996, consideró conveniente la adición al citado artículo 232 de la Ley Federal de Derechos para establecer que la Federación, las entidades federativas y los municipios que hayan convenido en dar el destino a los ingresos obtenidos, también podrán convenir en crear fondos para cumplir con los fines señalados en el párrafo anterior, con una aportación por la entidad federativa, por el Municipio o, cuando así lo acordaren, por ambos, en un equivalente a dos veces el monto aportado por la Federación. En ningún caso la aportación de la Secretaría excederá del porcentaje que le corresponde en los términos del Anexo suscrito.
- ◆ Por lo antes expuesto, se hizo necesario la celebración de un Anexo que sustituyera al existente hasta 1996, a fin de ajustarlo al marco legislativo vigente en esta materia.

Anexo 2 al Convenio de Colaboración Administrativa: Automóviles Nuevos

- ◆ A partir del 1º de enero de 1997 entró en vigor el presente Anexo, en virtud de que el H. Congreso de la Unión aprobó la Ley Federal del Impuesto sobre Automóviles Nuevos para ese ejercicio.
- ◆ Derivado de las reiteradas solicitudes de las entidades federativas y en virtud de que este impuesto, asignable conforme a la Ley de la Coordinación Fiscal, en el nivel federal garantiza uniformidad del mismo en su base, tarifa, fecha de entero y exenciones.
- ◆ Dentro de este contexto, el Gobierno Federal estimó pertinente invitar a las entidades federativas adheridas al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal que tengan celebrado Convenio de Colaboración Administrativa en Materia Fiscal Federal, a participar en la administración del citado impuesto, por lo que percibirán el 100% de la recaudación obtenida en su territorio.

Anexo 3 al Convenio de Colaboración Administrativa: Pequeños Contribuyentes

- ◆ Con la modificación efectuada en el mes de diciembre de 1997 al artículo 3º-B de la Ley de Coordinación Fiscal, que consistía en la promoción de la colaboración administrativa de las autoridades municipales y del Distrito Federal. A partir del 1º de enero de 1998 comenzó la aplicación de este Anexo, que consistía en incorporar al Registro Federal de Contribuyentes a aquellos individuos que realizaran actividades dentro de la economía informal. Por dichas actividades, el Municipio participaba con el 70% de la recaudación obtenida de los denominados "pequeños contribuyentes".
- ◆ Posteriormente, en 1999, el H. Congreso de la Unión aprobó entre otras modificaciones, la relativa al citado artículo 3º-B de la Ley de Coordinación Fiscal para incrementar la participación de los municipios y del Distrito Federal a 80% de la recaudación que se obtenga de los pequeños "contribuyentes" que a partir del 1º de

enero del 2000 se incorporen al Registro Federal de Contribuyentes como resultado de actos de verificación de las autoridades municipales.

◆ Dentro del contexto anterior, se consideró también conveniente aprovechar las ventajas que representa la cercanía de los Municipios con los contribuyentes para que coadyuven con la Federación en las labores de verificación para la incorporación al Registro Federal de Contribuyentes, así como para constatar el cumplimiento de la obligación de pago de los "pequeños contribuyentes".

Anexo 4 al Convenio de Colaboración Administrativa: Riberas o Zonas Federales, CNA

◆ En diciembre de 1998, el H. Congreso de la Unión aprobó, entre otras modificaciones, la reforma al artículo 232, fracciones I, segundo párrafo, IV, y V y la adición del artículo 232-E de y a la Ley Federal de Derechos, disposiciones relativas al derecho por el uso, goce o aprovechamiento de inmuebles ubicados en las riberas o zonas federales contiguas a los cauces de las corrientes y en los vasos o depósitos de propiedad nacional.

◆ Lo anterior resulta de particular importancia dentro de la coordinación fiscal, ya que permitirá a las entidades federativas, a través de los Municipios, ejercer funciones administrativas sobre los ingresos que se obtengan por el uso, goce o aprovechamiento de inmuebles ubicados en las riberas o zonas federales contiguas a los cauces de las corrientes y en los vasos o depósitos de propiedad nacional, con lo que será posible mejorar la recaudación y dar seguimiento más cercano al cumplimiento de las obligaciones de los contribuyentes.

Anexo 5 al Convenio de Colaboración Administrativa: Vigilancia y Control de Obra Pública

◆ Este Anexo se encuentra vigente desde el año de 1990, sin sufrir modificación hasta la fecha.

Anexo 11 al Convenio de Colaboración Administrativa: Mercancías extranjeras, Municipios

◆ Este anexo desde su fecha de suscripción el 1º de enero de 1994 no ha sufrido cambios.

Anexo 12 al Convenio de Colaboración Administrativa: Bebidas alcohólicas, cerveza y tabaco

◆ Este anexo desde su fecha de suscripción el 1º de marzo de 1994 no ha sufrido cambios.

Anexo 13 al Convenio de Colaboración Administrativa: Turismo

- Sin modificación desde su fecha de suscripción.

Anexo 14 al Convenio de Colaboración Administrativa: Mercancías extranjeras, Estados

- Sin modificación desde su fecha de suscripción.

II.2.6 Sistema Nacional de Coordinación Fiscal (Sistema de Participaciones)

Fondo General de Participaciones

Primera Etapa, 1980 a 1983

El objetivo o propósito que se buscaba en esta primera etapa, con el procedimiento para la distribución del Fondo General de Participaciones, era el resarcir a las entidades federativas la pérdida económica sufrida por la supresión y derogación de tributos locales al haberse adherido al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal.

En esta etapa el Fondo General se integraba con un porcentaje de los ingresos totales anuales que obtenía la federación, cantidad que debía distribuirse entre las entidades federativas en base a un coeficiente de participaciones cuyo procedimiento de cálculo se establece en el Artículo Tercero de la Ley de Coordinación Fiscal.

Este Fondo durante 1980 se realizó a través de aplicar el método establecido en el Artículo Quinto Transitorio de la Ley de Coordinación Fiscal, el que permite que durante 1980 no se aplique el Artículo Tercero de la Ley. Ello como resultado del problema que se presentaba para poder obtener la información con las características que era requerida.

El Artículo Tercero Transitorio, establece que la distribución del Fondo General se realice: en proporción directa al por ciento que represente respecto de la recaudación federal participable de 1979, más el importe de la pérdida económica que sufrió la misma a partir de 1980 al suspender los impuestos locales o municipales que se contrapusieran con el impuesto al valor agregado y con los impuestos especiales sobre producción y servicios, más los ingresos que le correspondieron por gastos de administración de impuesto federales en 1979; respecto de la misma operación para todas las entidades federativas.

Segunda Etapa, 1984 a 1987

A inicio de este período se presentan varias reformas que son trascendentales en la distribución de participaciones procedentes del Fondo General; éstas son:

1. A partir de 1984 se comienza a aplicar el procedimiento establecido en el Artículo Tercero de la Ley de Coordinación fiscal, mismo que se había venido posponiendo

con la ampliación del periodo de vigencia del Artículo quinto transitorio, en el que se propuso el procedimiento de distribución adaptado durante el periodo 1980-1983.

2. Se establece que del total de recursos con que se integre el Fondo General de Participaciones, el 3% del mismo se destinará a incrementar el *Fondo Financiero Complementario de Participaciones*.

3. Como medida de seguridad financiera para las entidades Federativas se establece que el coeficiente de participaciones en el Fondo General será aplicado únicamente al incremento que tenga este fondo, correspondiéndoles a las entidades al menos la misma cantidad de participaciones que de este fondo hubiesen participado al año inmediato anterior.

La "recaudación federal, se entenderá exclusivamente la que se obtenga por los impuestos federales cuyo origen por entidad sea plenamente identificable (ver Convenio de Adhesión); no se considera identificable el origen por entidad de los impuestos al comercio exterior.

En la fórmula se identifica que prácticamente es la misma, con la salvedad de que la información necesaria para realizar los cálculos en la fórmula de 1984 se encuentra referida a los años 2º, 3º y 4º anteriores a aquél para el que se realiza el cálculo, mientras que la información requerida en la fórmula establecida en las Leyes anteriores a ésta corresponde al 1º, 2º y 3º año anteriores al del cálculo. El utilizar información que permitiera la aplicación de la fórmula establecida en la Ley, ocasionó que se diera origen al desfase de la misma; ello impedía a las administraciones estatales ver reflejado el esfuerzo administrativo que realizaban en el monto de participaciones que les correspondían.

Etapa Transitoria del Incentivo Económico: 1987

Con la finalidad de premiar el esfuerzo recaudatorio de las entidades federativas en el impuesto al valor agregado y de revertir la tendencia recaudatoria del mismo, se estableció un incentivo económico, consistente en dicho impuesto, sobre una meta recaudatoria establecida por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, calculado en función del 90% de su máximo potencial recaudatorio logrado entre los años de 1983 a 1985; cantidad que se determinó a través del procedimiento de la "estacionalidad promedio mensual de recaudación del IVA" obtenido para cada entidad en lo particular, misma que se proyectó en base a una inflación estimada.

El resultado obtenido en la recaudación del impuesto al valor agregado, por las entidades, a través del programa de incentivo económico dio la pauta para las reformas fiscales aplicadas en el año de 1988.

Tercera Etapa, 1988 y 1989

Las reformas planteadas para este periodo y que influyen de manera preponderante en la distribución del Fondo General, pueden ser agrupadas en dos puntos:

1. La principal reforma plasmada en la Ley de Coordinación Fiscal para la integración del Fondo General de Participaciones, rompe con el esquema llamado de la "suma cero", lo que significa que el porcentaje de la recaudación federal participable con que se constituye este Fondo deja de ser igual a una proporción constante de la recaudación federal participable; situación que fue el resultado de introducir dentro de los elementos que integran el Fondo General un componente dinámico, como lo fue el 30% de la recaudación del IMPUESTO AL VALOR AGREGADO que obtuvieran las entidades federativas en su territorio. Al elemento dinámico se le adicionó un porcentaje fijo de la recaudación federal participable ajustada; o sea, se le adicionó una participación de un Fondo Ajustado, el que integró con el 13.09% de la recaudación federal participable, menos las devoluciones de la recaudación federal participable atribuibles a las entidades. De esta forma, la proporción que de la recaudación federal participable, a que tenían derecho las entidades por haberse adherido al sistema Nacional de Coordinación Fiscal y por estar Coordinadas en materia de derechos, fue establecida como un porcentaje de seguridad (17.35% RFP), y que la Ley de Coordinación señaló como la proporción mínima que debía de distribuirse de la recaudación federal participable, mínimo que fue superado; el tanto por ciento de seguridad equivalió al 16.98% de la recaudación federal participable al que todas las entidades tenían derecho más la parte del monto (0.37%) de la coordinación en derechos que era distribuida entre las entidades coordinadas en esta materia.

2. Desaparece el esquema de distribuir el Fondo General en la que se proporcionaba a las entidades una seguridad financiera, representada por la garantía de recibir al menos el mismo monto de recursos provenientes del Fondo General que les hubiera correspondido el año inmediato anterior al del cálculo. Por lo anterior y buscando establecer una seguridad financiera entre las entidades, respecto del monto de participaciones que recibirían bajo la nueva forma de distribuirlas a partir del primero de enero de 1988, se implementa, por primera vez, una RESERVA DE CONTINGENCIA para garantizarles a las entidades federativas el que al menos recibirían el mismo monto de participaciones que les hubiera correspondido en el Fondo General de haber continuado vigente el sistema de distribución que estuvo en vigencia hasta el 31 de diciembre de 1987.

La distribución del Fondo General de Participaciones entre las entidades federativas, en esta etapa, presenta un periodo de transitoriedad para los años 1988 y 1989, indicándose en la Ley de Coordinación, para 1988, que este sistema de participaciones tomaría su forma definitiva a partir de 1990; asimismo, se contemplaba un periodo de vigencia para la Reserva de Contingencia de 1988 a 1990.

Año de 1988

Durante el periodo de 1988 a 1990, estaba contemplado que el Fondo General de Participaciones se integraría de la forma siguiente:

La determinación del monto de participaciones que le correspondía a la entidad dentro del Fondo Ajustado se realizaba por medio de la aplicación de un factor de participaciones, que presentaba un periodo de transición antes de tomar su forma definitiva en 1990.

El procedimiento para determinar el coeficiente y la participación de la entidad en el Fondo Ajustado para 1988, se estableció en el Artículo Séptimo Transitorio, fracción II, de vigencia para el periodo 1988-1990, el que señalaba que:

a) Las participaciones de la entidad en el Fondo General de Participaciones correspondientes al año de 1987, se dividen entre el Fondo General de Participaciones de todas las entidades en ese mismo año.

b) El resultado anterior se multiplicará por 17.351061% de la recaudación federal participable de 1987 y al producto se restará el 30% del impuesto al valor agregado recaudado en la entidad.

c) El resultado anterior se dividirá entre la suma del mismo resultado para todas las entidades, obteniéndose así el coeficiente que corresponda a la entidad.

d) La participación de la entidad en el Fondo Ajustado para este año, será el resultado de multiplicar el coeficiente determinado conforme al inciso anterior por el monto de integración del Fondo Ajustado determinado para 1988.

Para que tuviera validez el supuesto de que el sistema de participaciones propuesto para el ejercicio 1988 haya tenido vigencia en 1987, era necesario realizar los ajustes pertinentes, mismo que lograrían que se partiera del supuesto que las participaciones que le correspondieron a una entidad en 1987 fueran las mismas independientemente del sistema empleado para su determinación para este año. De manera tal, que para suponer que el Sistema vigente a partir del primero de enero de 1988, entró en vigencia de 1987, se hizo necesario transformar el monto realmente recibido por la entidad en 1987 al esquema que se presentaría en el sistema para 1988.

Para obtener lo planteado en el punto anterior, debemos iniciar con el hecho de que el Fondo General en 1987 se obtenía de ingresos netos (o sea, sin incluir las devoluciones) y para 1988 se calcula a partir de ingresos brutos (es decir, se incluyen las devoluciones); por lo que el primer paso consiste en transformar los valores netos en valores brutos.

Las participaciones provenientes del Fondo Ajustado a cada entidad federativa le corresponde aportar únicamente un porcentaje del total de las devoluciones que se les atribuyen a las entidades, por la recaudación federal participable, refiriéndose estas devoluciones a aquellas que van incluidas tanto dentro del 30% de la recaudación del impuesto al valor agregado que retienen, como a las que se incluyen dentro del Fondo Ajustado.

El monto de devoluciones que debían aportar las entidades federativas (DE), del total (DT) de las mismas, dependía el porcentaje en que participaran de la recaudación federal participable.

Reserva de Contingencia; 1988

Si al sumar el total de participaciones que le correspondieron a la entidad "i", en el Fondo Ajustado y en la retención del 30% del impuesto al valor agregado recaudado por ella, una vez deducidas las devoluciones atribuibles que tiene que aportar, resultara que la entidad "j" recibió una cantidad menor de participaciones a aquella que le hubiera correspondido, si el sistema de participaciones que tuvo vigencia durante el ejercicio fiscal de 1987 hubiese seguido en vigor, la entidad tiene derecho a participar de una reserva de contingencia.

La Reserva de Contingencia se estructura por primera vez para los ejercicios fiscales de 1988 a 1990, estableciéndose su constitución en el Artículo Séptimo Transitorio, fracción III, con vigencia durante el período de 1988 a 1990, el que señala:

"Durante los años de 1988 a 1990, se crea una reserva de contingencia que se integrará con el 0.5% de los ingresos totales anuales que obtenga la Federación". Esta reserva se utilizará en caso de que alguna entidad federativa obtenga de la aplicación del Artículo Tercero de la Ley una cantidad menor a la que le hubiera correspondido en el año en el Fondo General de Participaciones calculado y distribuido conforme a las disposiciones legales vigentes hasta el 31 de diciembre de 1987.

En caso de que hubiera remanentes anuales, éstos pasarán a formar parte del Fondo Financiero Complementario de Participaciones. En ningún caso se utilizarán los recursos de esta reserva para cubrir las diferencias del Fondo Ajustado a que se refiere la fracción I del Artículo 2º de la Ley de la materia.

Cuando la reserva de contingencia no alcance a cubrir las eventualidades a que se refiere esta fracción, su distribución se realizará a prorrata. A partir de 1991, la reserva de contingencia se integrará al Fondo Financiero Complementario de Participaciones".

Año 1989

En la Ley que Reforma, Adiciona y Deroga diversas disposiciones fiscales publicadas en el Diario Oficial de la Federación del 31 de diciembre de 1987, además de enunciarse, los cambios que tendrá la Ley de Coordinación Fiscal para 1988, se incluyen las reformas que deberían tener vigencia en 1988 y 1989.

Para el ejercicio fiscal 1989, la integración del Fondo General mantiene la misma estructura que en el ejercicio anterior, constitución que debería permanecer inalterable, para continuar participando a las entidades en forma directa de la recaudación del Impuesto al Valor Agregado que obtenían en su territorio y complementar esta con recursos provenientes del Fondo Ajustado de Participaciones.

Sin embargo, la Ley de Coordinación para 1989 estableció que la participación que le corresponde a cada una de las entidades en el Fondo Ajustado, que se determinaba por un factor de distribución, presentara un cambio en su forma de cálculo en comparación con el

procedimiento utilizado par su determinación en 1988; así como, al concepto al que debía aplicarse el factor de participación en dicho Fondo.

El Fondo Ajustado se constituye bajo el concepto del Fondo General de Participaciones vigente en 1987, pero integrado con una cantidad de recursos inferior. El esquema de distribución del Fondo Ajustado utilizado en 1988 es un esquema transitorio, siendo a partir de 1989 cuando toma su forma definitiva.

La cantidad que a cada entidad le correspondió en el Fondo Ajustado en 1988, se determinaba aplicando su coeficiente de participaciones, en forma directa sobre el total de recursos que lo integraban.

Sin embargo, a partir de 1989, la cantidad de recursos provenientes del Fondo Ajustado que le correspondían a cada entidad estaba integrada por dos conceptos:

- a) Por un monto que protege financieramente a la entidad, al garantizársele hasta por una cantidad igual a la que le hubiese correspondido, en el Fondo Ajustado, en el año inmediato al del cálculo.
- b) Adicionalmente le corresponderá la cantidad que resulte de aplicar su "coeficiente de participaciones" al monto de incremento que tenga el Fondo Ajustado en el año para el que se hace el cálculo, en relación con el año inmediato precedente.

La diferencia entre la etapa previa, de transición, y la definitiva, es que en aquélla el monto del total del Fondo Ajustado era distribuido íntegramente a través de aplicar el coeficiente de participaciones que le correspondía a cada entidad; es decir, la participación que le correspondía a cada entidad federativa dependía únicamente de su factor de participación en dicho Fondo. Para la etapa definitiva, la distribución del Fondo Ajustado cambia, al distribuir sólo el incremento de este Fondo (constituido por la diferencia entre los recursos con que se integra en 1989, menos los recursos con que se constituyó el año inmediato anterior 1988) por la aplicación del factor de participaciones que le corresponde a cada entidad federativa. Lo anterior es resultado de que en 1988 se carecía de todo tipo de antecedente respecto al Fondo Ajustado para ser tomado como punto de referencia para garantizarle a la entidad alguna cantidad, debido a que el término Fondo Ajustado aparece con la reforma iniciada en 1988.

Procedimiento para calcular el Coeficiente de Participaciones en el Fondo Ajustado. Para 1989 el coeficiente de participaciones de la entidad en el Fondo Ajustado, como para 1988, presenta un carácter transitorio, su forma definitiva entraba en vigencia el primero de enero de 1990. Los coeficientes para 1988 y 1989 se deducen de la misma fuente, esto es, de reexpresar las participaciones que le correspondieron a las entidades dentro del Fondo General para 1987, en unidades de valor netas de devoluciones a unidades brutas de devoluciones; es decir, de considerar como si el nuevo sistema de participaciones hubiera estado funcionando desde 1987.

La diferencia principal reside en que, en 1988, la supuesta cantidad de participaciones que le correspondió a la entidad, dentro del Fondo General, se expresó como la proporción que le hubiera correspondido (a la entidad) dentro del Fondo General, si dicho sistema hubiera empezado a operar en 1987. Sin embargo, para 1989 se toma en consideración no la proporción, sino la cantidad de participaciones recibidas en el Fondo General transformadas a unidades de valor brutas de devoluciones, en lugar de las participaciones recibidas en el Fondo Ajustado, porque éstas se refieren a las que la entidad recibió hace dos años, y en 1987 el sistema actual de participaciones no se encontraba vigente, aunque ese sea el supuesto utilizado; por lo que se carece de información de la participación en el Fondo Ajustado para este año.

En 1989, al igual que en 1988, se aplica una Reserva de Contingencia, integrada con el 0.5% de los Ingresos Totales Anuales que obtiene la Federación, misma que se aplica bajo el mismo procedimiento del año inmediato anterior; es decir, para aquellas entidades en las que la cantidad de participaciones provenientes del Fondo General que le correspondieron con el sistema de distribución vigente, a partir del primero de enero de 1989, hubiera sido menor que el monto que les hubiese correspondido, con el sistema vigente hasta el 31 de diciembre de 1987, si este hubiese permanecido en vigor.

Etapa Transitoria para la Distribución del Fondo General: 1990

La mecánica de distribución del Fondo General de Participaciones para el ejercicio fiscal 1990, fue establecida en una Disposición Transitoria, se volvió al procedimiento aplicado en 1987 para la distribución de dicho Fondo, mismo que aparentemente era diferente debido a los cambios que el mismo contenía. A continuación señalaremos las reformas que contenía la Ley de Coordinación Fiscal para el ejercicio 1990.

En el Diario Oficial de la Federación del 28 de diciembre de 1989, en la Ley que establece, reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones fiscales y que adiciona la Ley General de Sociedades Mercantiles; se publica una reforma a la Ley de Coordinación Fiscal, en la que establece un nuevo Sistema para la distribución de las participaciones federales provenientes del Fondo General de Participaciones a los estados y municipios, mismo que empezaría a tener vigencia a partir del primero de enero de 1991, señalándose a su vez, el procedimiento para la distribución de dicho fondo que regiría durante el año de 1990.

Por lo señalado en el párrafo anterior, la reforma propuesta para la distribución del Fondo General de Participaciones se encontraba expresada en dos partes:

- I. La entrada en vigor del sistema propuesto era a partir de 1991, mismo que a su vez, durante el período de 1991 a 1993 presentaría una transformación en los factores de integración del Fondo General de Participaciones, para tomar su forma definitiva a partir de 1994.
- II. Una propuesta transitoria para el año de 1990;

A continuación veamos en qué consistió cada uno de los cambios propuestos, independientemente de si hayan o no tenido vigencia.

El Sistema de distribución del Fondo General de Participaciones que se describirá a continuación y que debería haber entrado en vigor a partir del uno de enero de 1991, no tuvo vigencia, dado que en la Ley de Coordinación volvió a ser reformada para establecer en ella una nueva forma de distribuir los recursos que integraban este Fondo, mismo que en la actualidad está vigente.

Cuarta Etapa, a partir de 1991

Sistema de Distribución del Fondo General de Participaciones vigente a partir de 1991

La propuesta de reforma a la integración del Fondo General de Participaciones y a su distribución se estableció en el Artículo Segundo de la Ley de Coordinación Fiscal, el que señalaba que:

“El Fondo General de Participaciones se constituirá con el 18.1% de la recaudación federal participable que obtenga la Federación en un ejercicio.

La recaudación federal participable será la que obtenga la Federación por todos sus impuestos, así como por los derechos sobre hidrocarburos y de minería, disminuidos con el total de las devoluciones por los mismos conceptos.

No se incluirán en la recaudación federal participable, los impuestos adicionales del 3% sobre el impuesto general de exportación de petróleo crudo, gas natural y sus derivados y del 2% en las demás exportaciones; ni tampoco los derechos adicionales o extraordinarios, sobre los hidrocarburos”.

El Fondo General de Participaciones se distribuirá conforme a lo siguiente:

- I. 50% del mismo, en proporción directa al número de habitantes que tenga cada entidad en el ejercicio de que se trate.
- II. El 50% restante del Fondo General de Participaciones, en los términos establecidos en el Artículo 3º de la Ley de Coordinación.

El Fondo General de Participaciones se adicionará con un 0.5% de la recaudación federal participable en el ejercicio. De este 0.5% participarán las entidades federativas y sus municipios cuando aquéllas se coordinen en materia de derechos. El fondo no se adicionará con la parte que correspondería a las entidades no coordinadas en derechos. Asimismo, el fondo se incrementará con el por ciento que represente, en la recaudación federal participable, los ingresos en un ejercicio de las contribuciones locales o municipales que las entidades convengan con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, en derogar o dejar en suspenso”.

Ejercicio Fiscal 1991 – 1997:

No obstante que en la Ley de Coordinación vigente a partir del primero de enero de 1990 se establecía un Sistema de Participaciones que debería de entrar en vigor el primero de enero de 1991, en la Ley que establece, adiciona y deroga diversas disposiciones fiscales y que reforman otras leyes federales, del 26 de diciembre de 1990, se establece una nueva forma para la integración y distribución del Fondo General de Participaciones para 1991, la que describe a continuación.

En la integración se señala que el Fondo General se constituirá con el 18.51% de la recaudación federal participable; a los que se le adicionan el 0.50% de la recaudación federal participable para distribuirse entre las entidades federativas que estén coordinadas en materia de derechos; adicionándosele también, el 80% de la recaudación que hubieran obtenido las entidades en 1989 por Bases Especiales de Tributación, cantidad que debe de ser actualizada por inflación en los términos del artículo 17-A del Código Fiscal de la Federación, desde el sexto mes de 1989, hasta el sexto mes del ejercicio en el que se efectúe la distribución del mismo.

En base a lo anterior, se puede decir que el Fondo General de Participaciones se constituye, en lo general, por tres elementos; los que tienen una naturaleza distinta y cuyas formas de distribución también son diferentes entre sí, aunque en algunos casos dependen de resultados previos de algunos de ellos, para determinar la forma de los otros. Veamos cada una de ellas.

En el Artículo 2º, Quinto párrafo, se establece la mecánica para la distribución del Fondo General, en el que se señala:

“El Fondo General de Participaciones se distribuirá conforme a lo siguiente”

- I. El 45.17% del mismo, en proporción directa la número de habitantes que tenga cada entidad en el ejercicio fiscal de que se trate.
- II. El 45.17% en los términos de l artículo 3º de la Ley.
- III. El 9.66% restante, se distribuirá en proporción inversa a las participaciones por habitante que tenga cada entidad, éstas son el resultado de la suma de las participaciones a que se refieren las fracciones I y II anteriores, en el ejercicio de que se trate.

Es decir:

La distribución de la primera parte, se realiza en función directa de la proporción que represente la población que tenga cada entidad respecto al total nacional.

Las participaciones que le corresponden a la entidad “i”, en la primera parte Fondo General estaban determinadas por su factor y por el tamaño del fondo.

La segunda parte del Fondo General se distribuía bajo el procedimiento establecido en el artículo tercero de la Ley.

El Artículo 3° de la Ley señalaba: La cantidad que a cada entidad federativa corresponda en el 50% del Fondo General de Participaciones a que se refiere la fracción II del artículo 2°, se obtendrá mediante la aplicación del coeficiente que se determine bajo el siguiente procedimiento:

- I. Las participaciones en el 50% del fondo que correspondieron a la entidad federativa en el año inmediato anterior a aquél para el cual se efectúe el cálculo, se multiplicarán por el monto de las contribuciones asignables de la entidad en el mismo año y el resultado se dividirá entre las contribuciones asignables de la entidad en el segundo año anterior.
- II. Se sumarán los resultados que se obtengan de acuerdo a la fracción anterior, calculados para todas las entidades, y se determinará el porcentaje que el resultado que corresponda a cada una de ellas, represente en el total. Este tanto por ciento será la proporción en que cada entidad participará en esta parte del Fondo General de Participaciones en el año para el que se efectúe el cálculo.

El coeficiente de participaciones que se obtuviera se aplicaría en forma directa sobre la magnitud total de recursos con que se integrara esta parte del fondo. Las participaciones que le corresponden a la entidad "i" en el Fondo General, está representada por las sumas a las que tuvo derecho en cada una de las partes.

- ◆ El 0.5% de la recaudación federal participable que integra el fondo por coordinación en derechos se divide en dos partes, previo su distribución entre las entidades.
- ◆ El 50% del total de recursos con que se constituye el fondo por coordinación en derechos se distribuye en proporción directa al número de habitantes que tenga la entidad respecto de la población nacional.
- ◆ El 50% restante del fondo por coordinación en derechos se distribuye aplicando el coeficiente que le correspondió a la entidad en la segunda parte del Fondo General.

La distribución de la tercera parte del Fondo General se distribuye, con una fórmula similar a la que se aplicaba para el Fondo Financiero Complementario, a partir de 1984 con la diferencia de que en este fondo se tomaban las participaciones que provenían del Fondo General calculado como un todo monolítico, mientras que en la tercera parte del dicho fondo, las participaciones derivadas del FG equivalen a la suma de las que le correspondieron en la primer y segunda parte.

La Coordinación en Derechos

La Ley de Coordinación indica en su artículo 2° que el Fondo General deberá de adicionarse con un 0.5% de la recaudación federal participable, para distribuirse éste entre

las entidades y sus municipios cuando aquéllas se encuentren coordinadas con la Federación en materia de derechos. El 0.5%, con que se constituía el fondo para la coordinación en derechos, el que había permanecido inamovible desde el inicio de esta coordinación, se incrementó al 1.0% de la recaudación federal participable a partir de 1994.

La distribución del Fondo para la Coordinación en Derechos se debe realizar conforme al coeficiente efectivo del Fondo General de Participaciones que le corresponda para el ejercicio fiscal en que se calcula. Se entiende por coeficiente efectivo del Fondo General, la proporción que representen el total de participaciones que le correspondieron a la entidad en el año correspondiente, respecto del monto de recursos con que se constituyó el Fondo General de Participaciones.

El factor de participaciones obtenido con el procedimiento anterior, se aplica en forma directa al total de recursos con que se constituye el fondo para los Estados coordinados en derechos.

Resarcimiento por Bases Especiales de Tributación

El tercer elemento que constituye al Fondo General, segundo que se le adiciona además de la coordinación en derechos, son recursos que no se derivan de la recaudación federal participable, sino que se parte de la recaudación que obtuvo la entidad en 1989, la que se establecía en la Cláusula Vigésimo quinta, fracción III del Convenio de Colaboración Administrativa en Materia Fiscal Federal, la que a la letra señalaba:

“El Estado percibirá como incentivo económico por las actividades de administración fiscal que realice con motivo de este convenio lo siguiente:

80% sobre el pago del impuesto sobre la renta y sus recargos, que realicen las personas físicas sujetas a bases especiales de tributación en actividades agrícolas, ganaderas, de pesca y conexas, y 100% sobre el monto de las multas aplicadas a dichos contribuyentes por el incumplimiento de sus obligaciones fiscales por las citadas actividades”.

Derivado de lo establecido en el Convenio de Colaboración y aprobado en la Reunión Nacional de Funcionarios Fiscales, a partir de 1991, se estableció en la Ley de Coordinación Fiscal que el Fondo General se adicionaría con el 80% del impuesto recaudado en 1989 por las entidades federativas, por concepto de bases especiales de tributación, cantidad que debe actualizarse por inflación según el procedimiento contenido en el Artículo 17-A del Código Fiscal de la Federación.

Distribución del Fondo Financiero Complementario

El considerar la distribución del Fondo Financiero Complementario dentro del estudio de la distribución del Fondo General de participaciones, obedece a que durante el ejercicio fiscal de 1990 la totalidad de recursos con que se constituía aquel Fondo se

adicionan a los recursos con que se constituía el Fondo General; no obstante ello, la proporción del total del caudal que corresponde al Fondo Financiero Complementario continúa distribuyéndose con el procedimiento que le correspondió desde 1984.

Ejercicio Fiscal 1980:

En el artículo 4° de la Ley de Coordinación, vigente para 1980, se señalaba que para lograr los propósitos distributivos que conlleva la creación del Fondo Financiero, deben de considerarse las erogaciones por habitante, efectuadas por la Federación por participaciones en impuestos federales y gasto corriente en educación y secundaria, de tal manera que se vean más beneficiadas proporcionalmente las entidades federativas que tuvieron una menor erogación por habitante (per-cápita) en estos conceptos.

El detalle del proceso de distribución de este fondo se encontraba contenido en la Cláusula Novena del Convenio de Adhesión al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, siendo éste último el siguiente:

- 1) El 50% se distribuirá entre todas las entidades federativas por partes iguales.
- 2) El otro 50% se distribuirá entre las mismas entidades.

Año 1981 - 1983:

Para el ejercicio fiscal de 1981, se presentaron dos reformas respecto al Fondo Financiero Complementario; por un lado, se establece un nuevo procedimiento de distribución para este fondo, el que se señala en la Cláusula Novena. 1° punto del anexo 4 (5 para los estados petroleros), del Convenio de Adhesión.

Para determinar el monto de participaciones que le correspondía a una entidad en el Fondo Financiero Complementario, se multiplicaba el factor de participaciones, de este fondo, por el total de recursos con que se integraba.

Comparando el procedimiento aplicado para determinar el factor de participaciones que le correspondía a una entidad en el Fondo Financiero en 1980 y 1981, se puede ver que mientras en aquel año se hacía mayor énfasis en el número de habitantes que tenía la entidad, en 1981 la importación recae en el monto de participaciones que le corresponde a las entidades en el Fondo General; mismas que, por la forma de intervenir en la determinación del coeficiente, benefician a aquellas entidades cuyas participaciones en este fondo son menores.

El procedimiento establecido en la Cláusula Novena, Primer Punto, del Anexo 4 (5 para los Estados Petroleros) del Convenio de Adhesión, con el que se determinaron los coeficientes de participaciones del Fondo Financiero Complementario para 1981, se siguió aplicando durante los ejercicios fiscales de 1982 y 1983.

Año 1984 – 1989:

A partir de este año, el Fondo Financiero experimentó cambios trascendentales, mismos que permanecieron vigentes hasta el año de su derogación (1989), los que consistieron en un aumento en la magnitud de recursos con que se integra y en la forma de distribución.

Respecto de los recursos con que se integrará a partir de este año, será por tres elementos: 1) el 0.5% de los ingresos totales anuales que obtuviera la Federación para un ejercicio fiscal, 2) más el 3% del Fondo General de Participaciones, cantidad aportada por las entidades federativas, y 3) por una cantidad igual a la señalada en el inciso 2) aportada por la Federación.

Respecto a la nueva forma de distribución que se aplica al Fondo Financiero Complementario a partir de 1984, se buscó que ésta fuera lo más equitativa posible, buscando que el monto de participaciones provenientes del mismo, que les correspondiera a las entidades guardara el principio de "beneficiar más a aquellas entidades que por el número de habitantes que tuvieran, recibieron menos participaciones emanadas del Fondo General y viceversa". Las reglas de distribución se establecieron en el artículo 4º de la Ley de Coordinación Fiscal, siendo esta la primera ocasión que las reglas para su distribución aparecen en la Ley de Coordinación y no en el convenio de Adhesión.

El artículo 4º de la Ley establecía que: "El Fondo Financiero Complementario de Participaciones se distribuiría en proporción inversa a las participaciones por habitante, que tenga cada entidad, en el Fondo General de Participaciones, en el ejercicio de que se trate".

El Fondo de Fomento Municipal

El Fondo de Fomento Municipal nace con la adición del artículo 2-A a la Ley de Coordinación Fiscal para el ejercicio fiscal de 1981. Su objetivo es fortalecer los ingresos de los municipios del país y coadyuvar a la redistribución de competencias entre los distintos niveles de gobierno.

El antecedente más próximo del Fondo de Fomento Municipal se puede ubicar en el conjunto de apoyos que el gobierno federal otorgaba a los municipios fronterizos y con puertos establecidos, por los que se realizaba el comercio exterior, a través del establecimiento de políticas fiscales que se traducían en apoyos económicos a dichos municipios; como fue la creación de los impuestos adicionales sobre las tarifas generales de los impuestos al comercio exterior; éstos fueron, el impuesto adicional del 2% sobre la tarifa general del impuesto de exportación, y del 3% sobre la tarifa general del impuesto de importación, cuyo fin específico era el que con los rendimientos de los mismo se mejoraran los servicios públicos y urbanos de la población de dichas ciudades.

Con la implementación de la reforma administrativa de 1980, se tomó la decisión de retirar a los Estados un conjunto de facultades que únicamente correspondían a la

Federación. Las Juntas Federales de Mejoras Materiales se pudieron en liquidación, por considerar que la labora que desarrollaban interfería con la del municipio, la que inclusive llegó a desaparecer o a ser insignificante comparativamente con la realizada por aquellas, pues al disponer las Juntas de una mayor cantidad de recursos, de los municipios no disponían éstas presentaban los servicios públicos, como: el suministro de agua potable, alumbrado público, limpieza, etc.

Tomando en consideración los incrementos en las exportaciones petroleras habidas en 1979 y las expectativas que sobre las mismas se tenían para 1989 y para los años posteriores, se decidió subdividir el impuesto adicional sobre la tarifa general para la exportación de petróleo, gas natural y sus derivados, que correspondería al municipio en donde se encontraría ubicado el puerto por el cual se realizara la exportación petrolera y de cualquiera de los hidrocarburos señalados, dejándose la misma tasa adicional (2%) para todas las demás exportaciones.

Durante 1980, resultó notorio el hecho que el producto de la tasa adicional del 1% sobre la tarifa general para la exportación de petróleo crudo, gas natural y sus derivados, correspondió prácticamente a una sólo municipio con puerto, por donde se realizó la exportación de petróleo casi en su totalidad; situación que no se justifica. La solución a tal problema se plasmó en la reforma a la Ley de Coordinación Fiscal para 1981, con la que, se buscaba extender los beneficios de la riqueza petrolera nacional a todos los municipios del país.

Integración del Fondo de Fomento Municipal

La Integración del Fondo de Fomento Municipal, desde su entrada en vigor en 1981 hasta 1995, ha presentado sólo dos etapas , clasificándose en función de las fuentes de ingresos de las cuales se han derivado los recursos para su integración . Estas son :

Etapa I: 1981-1986, el Fondo de Fomento se integra con recursos que se derivan de los impuestos (o derechos) adicionales sobre la exportación de hidrocarburos.

Etapa II: 1987-1995, El Fondo de Fomento se constituye con un porcentaje de los ingresos totales anuales que obtenga la Federación en un ejercicio fiscal.

Etapa I

En 1981, El Fondo de Fomento Municipal se integró con recursos derivados de la recaudación del impuesto adicional del 1% sobre la tarifa del impuesto general de la exportación de petróleo crudo gas natural y sus derivados, del que, el 95% total de la recaudación se dividía en dos partes para su distribución:

El 50% se destinaba a la integración del Fondo de Fomento Municipal, magnitud que debería de distribuirse entre los municipios del país.

El 50% restante, se distribuía en forma directa de los municipios por los que se exportaban los hidrocarburos.

Los recursos del Fondo de Fomento Municipal le son entregados al Estado para éste los distribuya en forma íntegra, entre todos sus municipios, de conformidad con los criterios que establezca la Legislatura Local.

Para 1982, en el paquete de reformas fiscales se incluyó la Ley Federal de Derechos, como resultado de la importancia que los mismos habían cobrado como fuente de ingresos de la Federación; además de que con dicha Ley se pretendía, entre otros objetivos, facilitar el cumplimiento de las obligaciones tributarias de los contribuyentes. Con la vigencia de esta Ley se inició la coordinación entre la Federación y los Estados en esta materia, coordinación que difiere de las anteriores al presentarse en una materia diferente de la tributaria.

Para hacer atractiva la coordinación en materia de derechos, para las entidades federativas, dentro de las reformas implementadas para 1982, se modifica la Ley de Coordinación Fiscal, cambio que establece: por un lado, el incremento en la integración del Fondo de General de Participaciones en un 0.5% de la recaudación federal participable distribuíble únicamente entre las entidades coordinadas en materia de derecho, y por otro lado, el establecimiento de un incremento en la integración del Fondo de Fomento Municipal, a la vez que la tasa del impuesto adicional, aumenta del 1.0% al 3.0%; adicionándose, asimismo, la Ley de Coordinación con el Artículo 10-a, que establece las características de la coordinación en materia de derechos, en el que se señalan los derechos que no podrán mantener en vigor las entidades y los municipios, así como las excepciones a los mismos.

Así para 1982, la tasa del impuesto adicional pasa del 1% al 3%, y de éste 95% de la recaudación se distribuye entre los municipios. Previo a su distribución esta recaudación se divide en dos partes: 1/3 y 2/3; de la primera de ellas, 1/3, el 50% corresponde a los municipios donde se encuentran ubicadas las aduanas y el 50% restante integra el Fondo de Fomento Municipal, para distribuírse entre todos los municipios del país. Con la segunda parte, 2/3, se establece el incremento al Fondo de Fomento Municipal, el que se distribuye exclusivamente entre los municipios de las entidades que se encuentran coordinadas con la Federación en materia de derechos.

En 1983, el impuesto adicional del 3% sobre el impuesto general de exportación de petróleo crudo, gas natural y sus derivados, por un lado, se incrementa al 5%, y por otro, se le da el tratamiento de "Derecho Adicional sobre Hidrocarburos" para adecuarlo a la nueva definición que de derechos establece el Código Fiscal de la Federación. La forma de distribución del Fondo de Fomento Municipal, permanece igual en 1983 y 1984, que la establecida en 1982, con la salvedad de que, de la tercera parte de la recaudación del 95% del derecho adicional el 5% sobre la extracción de hidrocarburos, el 70% de la misma, integraría el Fondo de Fomento Municipal y el 30% restante se distribuye entre los municipios donde se encuentran ubicadas las aduanas. Las 2/3 partes restantes del 95% de la recaudación del derecho adicional, incrementaron el Fondo de Fomento Municipal, mismo que se distribuye únicamente entre los municipios de las entidades coordinadas con la Federación en materia de derechos.

En 1985 y 1986, la integración del Fondo de Fomento Municipal se realiza con la misma mecánica que en los años anteriores.

Etapa II:

En 1986, al suscitarse una baja importante en los precios internacionales del petróleo en el mercado internacional al pasar el valor del barril de petróleo de 32.7 dólares en diciembre de 1985 a 8.9 dólares en julio de 1986, se produce una pérdida para las finanzas públicas nacionales de alrededor de 3 millones de pesos, cifra equivalente al 12.5% de los ingresos públicos totales. Lo anterior representó que se dejara de ingresar al país alrededor de 6 mil millones de dólares equivalente a una pérdida de la mitad de los ingresos por exportación de petróleo.

A partir de 1987, tratando de mantener la política económica de fortalecimiento de las haciendas públicas municipales, se reformó el artículo 2-A de la Ley de Coordinación Fiscal, para que los ingresos que se distribuyen a los municipios provenientes del Fondo de Fomento municipal no dependieran en forma directa de las incertidumbres e irregularidades del mercado internacional de hidrocarburo. Tal reforma se establece en los siguientes puntos:

- El Fondo de Fomento Municipal, a partir de 1987, se integra con el 0.42% de los ingresos totales anuales que obtenga la Federación, por concepto de impuesto, así como por los derechos sobre hidrocarburos y de minería.

- Se participará en forma directa, ya no a los municipios en donde se exporten los hidrocarburos, o se los colindantes con frontera o litoral, se les participará un porcentaje (3.17%) del derecho adicional sobre hidrocarburos.

- El procedimiento de distribución del Fondo de Fomento Municipal se mantiene en su esencia.

No obstante que se modifica la forma de constituirse del Fondo de Fomento Municipal, la integración del mismo y de su incremento no sufre cambios substanciales. Así:

- El Fondo de Fomento Municipal se integra con el 0.42% de los ingresos totales anuales que obtenga la Federación en un ejercicio fiscal.

Desde 1992, año en que el Distrito Federal empieza a participar en el Fondo de Fomento Municipal, bajo el mismo esquema que lo hacía el resto de las entidades, el Fondo de Fomento se integraba con el 0.5644% de la recaudación federal participable. En 1994, con la incorporación del Programa de reordenamiento al Comercio Urbano, se estableció que el Fondo de Fomento se integraría con el 0.56% de los ingresos totales anuales que obtuviera la Federación para un ejercicio y que el Programa lo haría con el 0.44% de tales ingresos.

Hasta 1995, el criterio para distribuir los recursos con que se constituía el Fondo de Fomento Municipal era:

- 0.56% de la recaudación federal participable, se distribuía como:

- a) El 30% se destinará a formar un Fondo de Fomento Municipal
- b) El 70% incrementará dicho Fondo de Fomento municipal y sólo corresponderá a las entidades que se coordinen en materia de derecho, siempre que se ajuste estrictamente a los lineamientos establecidos en el artículo 10-A de la Ley.

Al desaparecer, a partir de 1996, el Programa de Reordenamiento del Comercio Urbano, los recursos con que se integraba (0.44% de la recaudación federal participable), pasaron a formar parte, en forma íntegra, del Fondo de Fomento Municipal; pero, su adición a este fondo se realizó exclusivamente al incremento del Fondo de Fomento Municipal; pero, su adición a este fondo se realizó exclusivamente al incremento del Fondo de Fomento, inciso b) anterior.

Determinación de la Integración del Fondo de Fomento Municipal como proporción de la Recaudación Participable.

Distribución del Fondo de Fomento Municipal

La distribución de los recursos provenientes del Fondo de Fomento Municipal, desde su creación hasta 1990, permaneció ligada a los criterios que rigieron la distribución del Fondo Financiero Complementario de Participaciones.

Período 1981-1983

Durante este periodo, la forma de determinar la magnitud de recursos que le correspondía a un Estado en el Fondo de Fomento, era idéntico al del Fondo Financiero; es decir, el coeficiente de participaciones, obtenido siguiendo los mismos pasos que para este Fondo, se aplicaba en forma directa a la totalidad de recursos con que se constituía el fondo.

Período 1984-1989:

La integración del Fondo de Fomento Municipal, durante el periodo 1984-1986, se constituye con el 70% de la tercera parte del 95% de la recaudación del derecho adicional del 5% sobre la exportación de hidrocarburos; y se le incrementa con las dos terceras partes de este 95%, la cual se distribuye exclusivamente entre los municipios de los estados coordinados en materia de derechos.

Durante el periodo de 1987, el Fondo de Fomento se integra con el 0.42% de la recaudación federal participable, del que el 30% se distribuye entre todos los municipios del país y el 70% restante entre los municipios de los estados coordinados con la Federación en materia de derechos.

Las reglas para la distribución del Fondo de Fomento Municipal, se establecen en el artículo 2-a de la Ley de Coordinación, el cual presenta una nueva mecánica, esta es:

1. Los estados recibirían hasta una cantidad igual a la que les hubiera correspondido en el año inmediato anterior, en el Fondo de Fomento Municipal.
2. El incremento que tuviera el Fondo de Fomento Municipal se distribuirá entre los estados, con base en las reglas aplicables en el Fondo Financiero Complementario.

El incremento del Fondo de Fomento Municipal, al que hace referencia el inciso 2 anterior, está referido al aumento que presente este fondo en el monto total de recursos con que se integre en un ejercicio fiscal cualquiera, respecto al total de recursos con que se constituyó en el ejercicio inmediato anterior; y no, al incremento a que se hace alusión para la integración previa a la distribución del mismo (es decir, a las dos terceras partes, período 1984-1986 o al 70% del 0.42% de la recaudación federal participable período 1987-1989).

Para 1990:

Para este año, la distribución del Fondo de Fomento Municipal sufre dos cambios fundamentales:

- ◆ Ya no se les garantiza el monto de participaciones que percibieron el año inmediato anterior al del cálculo; sino que las participaciones que le corresponderán serán determinadas por la aplicación, en forma directa, de su factor de participaciones al total de recursos con que se integre el Fondo de Fomento.
- ◆ La determinación del factor de participaciones se realizará en "proporción inversa a la participación por habitante que tenga cada entidad federativa en el Fondo General de Participaciones".

Al modificarse la forma de distribuir el Fondo de Fomento Municipal eliminando la garantía financiera a los municipios, se cambia también la forma de presentar los ingresos federales de los que se determina el Fondo de Fomento Municipal.

Período 1991:

En este año, la distribución del Fondo de Fomento Municipal, presenta dos variantes radicalmente diferentes a las que se venían aplicando desde 1984, las que consisten en:

1. Por primera vez el Distrito Federal participa de este Fondo. La participación del Distrito Federal se efectúa con cantidades iguales en forma mensual (15 mil millones de pesos), mismas que son el resultado de dividir la aportación anual que realiza la Federación de 180 mil millones de pesos, para este fin.

2. Se modifica la forma de calcular el coeficiente de participaciones y los elementos que intervienen en la determinación de la misma. El procedimiento para establecer el factor que le corresponde a cada entidad federativa en el Fondo de Fomento Municipal, se establece de forma explícita en el Artículo 2º, fracción III, inciso 2) segundo párrafo de la Ley de Coordinación Fiscal para 1991, en el que se señala:

Se puede observar que a partir de 1991, el monto de participaciones que le corresponde a cada una de ellas dependerá, en forma directa, del esfuerzo recaudatorio y administrativo que realicen en las contribuciones locales: del impuesto predial y de los derechos de agua.

Dado que en 1991 el Distrito Federal participa, por primer vez, el Fondo de Fomento Municipal con una cantidad mensual fija de recursos, que no proviene de la recaudación federal participable sino que es aportada por la Federación; además, el monto de participaciones que le corresponde a cada uno de los Estados en el Fondo se continúa determinando a través de aplicar en forma directa el factor de participaciones que le corresponde a cada una de ellas al total de recursos con que se integra el Fondo; se hizo necesario una nueva forma de presentación de los ingresos federales de los que se derivaba el Fondo de Fomento Municipal.

Período 1992 y años posteriores:

Durante este período, las participaciones que les corresponden a los estados vía Fondo de Fomento, se determinan de la misma forma que para 1991. La diferencia, respecto a este año, reside en que a partir de 1992, el Distrito Federal seguirá participando del Fondo de Fomento, pero ya no con una cantidad fija de recursos, sino que el monto de las participaciones que le corresponden se calculará a través del mismo procedimiento que para todos los Estados, es decir, por medio de la fórmula establecida en el Artículo 2-A de la Ley de Coordinación Fiscal.

Para poder determinar los factores de participación con que se distribuía el Fondo de Fomento en el ejercicio fiscal 1992, se tuvieron que reexpresar los coeficientes de participaciones que fueron aplicados en 1991, con la finalidad de determinar un multiplicador para el Distrito Federal correspondiente al año de 1991, ya que durante este año su participación en el fondo, no fue a través de una fórmula sino de una aportación del Gobierno Federal.

Debido a que para este año permanece la misma forma utilizada en 1990 para la distribución del Fondo de Fomento Municipal entre los municipios del país (aplicar en forma directa el factor que le corresponde a cada entidad federativa al monto total con que se integra el Fondo), solo hay una variante del Fondo de Fomento el que en 1990 era del 0.42% de la recaudación federal participable y a partir de 1991 se incrementa al 0.5644% de la recaudación federal participable; dado que los 180 mil millones de pesos equivalieron al 0.1444% de dicha recaudación, la que sumada al 0.42% da como resultado el nuevo porcentaje (0.5644%) de constitución del fondo a partir de 1992. Así, los ingresos para la determinación del Fondo de Fomento a partir de 1992.

Desde 1992 hasta 1996, el procedimiento para distribuir los recursos con que se constituye el Fondo de Fomento Municipal ha permanecido invariable, no obstante los cambios en el porcentaje de la recaudación federal participable con que se integra, situación que se vio facilitada a partir de septiembre de 1994, cuando todas las entidades quedaron coordinadas en materia de derechos. A partir de tal fecha el cálculo del Fondo de Fomento Municipal para entidades no coordinadas en materia de derechos no tiene razón de calcularse.

Participaciones Adicionales a los Estados y Municipios

En el Diario Oficial de la Federación del 15 de diciembre de 1995, se señala que a la Ley de Coordinación Fiscal se le adiciona un Artículo 3-A, a través del cual se otorgarán participaciones adicionales a las entidades federativas y sus municipios.

Con la adición del Artículo 3-A, en el que se establece, que:

Las entidades federativas adheridas al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal participarán de la recaudación que se obtenga del impuesto especial sobre producción y servicios, por la realización de los actos o actividades gravados con dichos impuestos sobre los bienes que a continuación se mencionan, conforme a las proporciones siguientes:

I. El 20% de la recaudación si se trata de cerveza, bebidas refrescantes con una graduación alcohólica de hasta 6° G.L., alcohol y bebidas alcohólicas.

II. El 8% de la recaudación si se trata de tabacos labrados.

Esta participación se distribuirá en función del porcentaje que represente la enajenación de cada uno de los bienes a que se refiere este artículo en cada entidad federativa, de la enajenación nacional,....

Los municipios recibirán como mínimo el 20% de la participación que le corresponda al estado.

Los ingresos que se les enteren por estos conceptos no formarán parte del Fondo General de Participaciones.

Al no formar parte, las participaciones que se deriven de la recaudación de impuestos especiales y servicios, del Fondo General, esté continuará integrándose por un porcentaje fijo de la recaudación federal participable, razón por la cual seguirá vigente el problema denomina de la "suma cero".

Reservas del Sistema de Participaciones

Al reformarse el artículo segundo de la Ley de Coordinación Fiscal para 1992, para establecer una nueva forma de distribución para el Fondo General, se restablece la Reserva

de Contingencia y se crea una nueva reserva denominada Reserva de Compensación; a las que el Sistema de Participaciones no les establece un período de vigencia específico, como en los casos anteriores, sino que es el propio sistema quien, en el caso de la reserva de compensación, indicará su período de vigencia en función del comportamiento de las propias entidades federativas.

Reserva de Contingencia

Nace y aparece estipulada por vez primera en la Ley de Coordinación Fiscal a partir del ejercicio fiscal de 1988, al reformarse la mecánica de integración y distribución del Fondo General de Participaciones que había estado vigente desde el uno de enero de 1984 hasta el 31 de diciembre de 1987.

Años de 1988 y 1989

En este período presentó las siguientes características:

1. Se integró con el 0.5% de los ingresos totales anuales que obtuviera la Federación (concepto con el mismo significado de la recaudación federal participable para los años posteriores a 1990).
2. Su aplicación se daría en caso de que alguna entidad federativa obtuviera, de la aplicación del artículo tercero de la Ley de Coordinación (reglas para la distribución del Fondo General de Participaciones) una cantidad de recursos menores de los que le hubiera correspondido en el año en el Fondo General de Participaciones, calculado y distribuido conforme a las disposiciones vigentes hasta el 31 de diciembre de 1987.
3. Su aplicación se haría en forma cuatrimestral.
4. Si llegasen a existir remanentes posteriores a la aplicación de la reserva, estos se adicionarían a los recursos que con que se integraba el Fondo Financiero Complementario.
5. En caso de que los recursos con que se integraba la Reserva de Contingencia fueran insuficientes y no alcanzaran a cubrir todas las diferencias resultantes de comparar las participaciones recibidas vía Fondo General con ambos sistemas, la distribución se haría a prorrata.

Es decir, durante los años de 1988 y 1989, fue necesario realizar el cálculo en forma paralela, para determinar el monto de participaciones que le correspondían a cada entidad en el Fondo General de Participaciones, tanto con el sistema de participaciones vigente en estos años, como con el aplicado durante el ejercicio fiscal de 1987, con la finalidad de comparar los recursos financieros recibidos con ambos sistemas y determinar si una entidad recurría a la reserva de contingencia o no.

Años de 1991 a 1995

Presentó las siguientes características:

1. La Reserva de Contingencia se constituye con el 0.25% de los ingresos totales anuales que obtenga la Federación o de la recaudación federal participable, en un ejercicio fiscal.
2. La Reserva se aplica en el caso de que en una entidad federativa, las participaciones totales que recibe (por el Fondo General de Participaciones más las del Fondo de Fomento Municipal) no alcancen la tasa de crecimiento que experimente la Recaudación Federal Participable del año de que se trate respecto de a la de 1990.
3. La aplicación de la Reserva se realizará en dos etapas: el 50% en forma cuatrimestral y el 50% restante al cierre del ejercicio.
4. La distribución de la Reserva de Contingencia comenzará con la entidad a la que le corresponda el menor coeficiente de participaciones efectivo y continuará hacia la que tenga el coeficiente de participaciones efectivo mayor, hasta agotarse, (se entiende por coeficiente de participaciones efectivo, a la proporción que representan el total de participaciones que recibe una entidad, por Fondo General más Fondo de Fomento, respecto de las participaciones totales que distribuyó la Federación via estos Fondos).
5. Se especifica la obligatoriedad de que los Estados deben de participarles a los municipios, al menos una cantidad equivalente a la proporción que represente el conjunto de participaciones a sus municipios, del total de participaciones que le correspondieron a la entidad.

Si las participaciones que la entidad "i" recibió en 1990, actualizadas al año "t" por la tasa de crecimiento de la recaudación federal participable, fueran mayores que las que recibe la entidad con el mismo sistema vigente en el mismo año "t", la entidad tiene derecho a recibir la diferencia de la Reserva de Contingencia, si es que el monto de recursos con se integra alcanzan para ello; en el caso de que las participaciones que recibe una entidad con el sistema actual fueran superiores a las de 1990 actualizadas por la tasa de crecimiento de la recaudación federal participable del año de que se trate respecto de la de 1990, la entidad al salir beneficiada con el cambio del sistema no tiene derecho a percibir recursos derivados de la reserva.

En el caso de la determinación de la recurrencia a la reserva de contingencia, dado que se quiere garantizar una tasa de crecimiento en las participaciones totales: Fondo General más Fondo de Fomento Municipal, igual a la de la recaudación federal participable de 1990 respecto a la del año de que se trate, se deben tener en consideración los siguientes aspectos:

- El porcentaje de integración del Fondo General de Participaciones es diferente: 18.26% de la recaudación federal participable en 1990, contra el 18.51 de dicha recaudación a partir de 1991.

- La forma de distribución de los fondos en ambos sistemas, también es distinto; en 1990, se distribuirá a través de dos partes (asignable y la inversa de la participación per cápita en la primer parte del Fondo General); a partir de 1991, en tres partes (población, asignables y la inversa de la participación per cápita en las dos primeras partes del Fondo General).

- En la segunda parte del Fondo General de Participaciones, en el sistema vigente en 1990, únicamente por este año, se distribuyeron los recursos con que se integró la reserva de contingencia, en su totalidad, cantidad que no es tomada en consideración para determinar la magnitud de participaciones totales de 1990 que se actualiza con el crecimiento de la recaudación federal participable. Sólo se toman en consideración las participaciones emanadas del Fondo General, de la coordinación en derechos y del Fondo de Fomento Municipal.

- La integración y distribución del Fondo de Fomento Municipal, difiere también para ambos sistemas; en 1990 se constituía con el 0.42% de la recaudación federal participable; a partir de 1992 con el 0.5644% de dicha recaudación, al incluirse en el porcentaje de integración del Fondo, la aportación que el Gobierno Federal otorgó al Distrito Federal como porcentaje de la recaudación federal participable de 1991, y para 1994 con el 0.56%.

- A partir de 1994, se distribuye a todos los municipios de los estados coordinados en materia de derechos, el 0.44% de la recaudación federal participable a través del Programa de Reordenamiento del Comercio Urbano, participaciones que no intervienen en la determinación de la recurrencia a la reserva de contingencia.

- En su distribución, en el sistema de 1990, el Distrito Federal no participa del Fondo de Fomento Municipal; a partir de 1991 lo hace, en este año con una cantidad fija de 180 mil millones de pesos para el ejercicio, los que le fueron prorrateados en forma mensual, aportada por la Federación; a partir de 1992 el monto de sus participaciones se calcula con el mismo procedimiento establecido en el artículo 2-A de la Ley de Coordinación para todas las entidades.

- Como en 1990, el Distrito Federal no participaba en el Fondo de Fomento Municipal, no se le asigna ningún monto como participaciones para este año, siendo sólo los recursos que correspondieron en el Fondo General de Participaciones, para 1990, los que se actualizan y se comparan con los recursos que le corresponden para un ejercicio fiscal con el sistema vigente, en un año determinado.

En el caso de resarcimiento que reciben las entidades por concepto de Bases Especiales de Tributación, no obstante que no existían en 1990, son tomadas en consideración al formar parte de los recursos que le corresponden a una entidad por el Fondo General de Participaciones a partir de 1991. Es decir, la suma del Fondo General (primera, mas segunda, más tercera parte, más la coordinación en derechos y el resarcimiento por bases especiales de tributación) más el Fondo de Fomento Municipal con el sistema vigente, se comparan con las participaciones recibidas en 1990 (por los conceptos del Fondo General: integrado por la primera más la segunda parte y el Fondo de

Fomento Municipal), las que actualizan por el incremento de la recaudación federal participable de 1990 respecto al año del que se trate.

Ejercicio Fiscal 1996

La Reserva de Contingencia sufre un cambio respecto a la forma en que distribuyó entre las entidades federativas durante el período 1991-1995, el que quedó establecido en el mismo artículo cuarto de la Ley, en los siguientes términos:

"Se crea una reserva de contingencia consistente en un monto equivalente al 0.25% de la recaudación federal participable de cada ejercicio. El 90% de dicha reserva será distribuido mensualmente y el 10% restante se entregará al cierre del ejercicio fiscal, y e utilizará para apoyar a aquellas entidades cuya participación total en los fondos General y de Fomento Municipal a que se refieren los Artículos 2º y 2º-A fracción III de esta Ley, no alcance el crecimiento experimentado por la recaudación federal participable del año respecto a la de 1990".

Cabe aclarar, que no se considerarán como ingresos de las entidades y los municipios para aplicación de la reserva de contingencia, los ingresos que éstos reciban por conceptos de participaciones adicionales provenientes de los impuestos especiales sobre producción y servicios.

Reserva de Compensación

Nace en 1991; se integra con los remanentes de los recursos que no son distribuidos a las entidades federativas por no encontrarse coordinadas en materia de derechos, es decir.

- a) La parte que no se distribuye del Fondo para la Coordinación en Derechos.
- b) La parte del 70%, del 56% del Fondo de Fomento Municipal que no se distribuye a los municipios por esta ubicados en aquellas entidades federativas que no están coordinadas en materia de derechos.

En el momento en que da la coordinación en materia de derechos de Nuevo León y Jalisco, dejan de presentarse la existencia de remanentes procedentes de la no coordinación en derechos, por lo que ya no existirá una fuente de procedencia recursos para la integración de la reserva de compensación, lo que obliga a la desaparición de la misma, y con ello, a la compensación para las entidades que se ven afectadas por el cambio de fórmula; situación que fue el origen del dio la pauta para la creación de la reserva de contingencia. Sin embargo, se vuelve a modificar el espíritu original de la Ley de Coordinación Fiscal, ya que el nuevo objetivo de la reserva de contingencia es garantizar un crecimiento en las participaciones totales (Fondo General más Fondo de Fomento Municipal) que reciben una entidad, al menos igual al de la recaudación federal participable, para aquellas entidades que logren alcanzar recursos procedentes de la integración de la misma.

El objetivo de la creación de la reserva de compensación, es el de compensar a aquellas entidades que se ven afectadas por el cambio en la fórmula de participaciones. Es decir, el propósito de esta reserva, es el mismo en el que se fundamentó la creación de la reserva de contingencia vigente durante los ejercicios fiscales para 1998 y 1989; con la salvedad de que en estos años estaba referida únicamente a los efectos de los recursos derivados del Fondo General de Participaciones, y a partir de 1991, se incluyen también los procedentes del Fondo Financiero complementario, el que existía en 1989 y no fue considerado, expresado por su forma equivalente en el sistema de distribución de las participaciones federales a los estados y municipios en el sistema vigente a partir de 1991 que se corresponde con la tercera parte del Fondo General más las del Fondo de Fomento Municipal.

Programa de Reordenamiento del Comercio Urbano: 1994-1995

En la Ley de Coordinación Fiscal vigente de 1994, se crea un programa de reordenamiento del comercio urbano; indicándose en el Artículo 2º-A, fracción III, inciso b), que "será distribuido conforme a los resultados de su participación en el programa para el reordenamiento del comercio urbano, en los términos del procedimiento que sea determinado conjuntamente por dichas entidades y la Secretaría de Hacienda y Crédito Público".

En el Artículo Tercero de las Disposiciones Transitorias, se señalaba que durante el periodo comprendido del 1º de enero al 30 de junio de 1994, los recursos correspondientes al Programa de Reordenamiento del Comercio Urbano se distribuirían a las entidades federativas coordinadas en derechos conforme a las reglas del Fondo de Fomento Municipal. No obstante lo anterior, al no llegarse a un acuerdo, se pactó que durante el segundo semestre de 1994 y en 1994 la distribución se efectuara bajo las reglas del Fondo de Fomento Municipal.

Para el ejercicio fiscal correspondiente al año de 1996, desaparece este programa, pasando los recursos con los que constituía a formar parte del Fondo de Fomento Municipal

Participaciones Directas a Estados y Municipios

Además de los fondos de participaciones establecidos en la Ley de Coordinación, existen otros tipos de participaciones que se otorgan a las entidades federativas y sus municipios, a las que se les ha denominado participaciones directas. Entre éstas se tienen aquellas que durante el período 1991-1999 han sufrido alguna reforma o las que se han establecido durante el periodo de referencia. Entre éstas se tienen:

Participaciones Adicionales por la Recaudación de IEPS:

En el diario Oficial de la Federación del 15 de diciembre de 1995, se establece que para el ejercicio fiscal de 1996, la Ley de Coordinación se adicionará con un artículo 3-A, a

través del cual se otorgarán participaciones adicionales a las entidades federativas y sus municipios, cuando aquellas se encuentren adheridas al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, de la recaudación que se obtenga en la circunscripción territorial de cada una de ellas, del impuesto especial sobre producción y servicios, por la realización de los actos o actividades gravadas con dicho impuesto sobre los bienes y en las proporciones siguientes:

El 20% de la recaudación si se trata de cerveza, bebidas refrescantes con graduación alcohólica de hasta 6° g.l., alcohol y bebidas alcohólicas.

El 8% de la recaudación si se trata de tabacos labrados.

Este tipo de participación y las proporciones en que se participa el impuesto especial de los actos o actividades señaladas no han sufrido variación alguna desde 1996, año de su establecimiento.

Participaciones a Municipios Colindantes con Frontera o Litoral

Originalmente en la ley de coordinación Fiscal para el ejercicio fiscal de 1980, se establece que los impuestos adicionales (posteriormente con la modificación al Código Fiscal de la Federación se transforma en derechos) sobre los impuestos generales al comercio exterior (a la importación y exportación) se participarían a los municipios donde se encontrara ubicada una aduana marítima o fronteriza por donde se efectuara la importación o exportación, de bienes e hidrocarburos. Para el ejercicio fiscal de 1987, las participaciones se enteran a los municipios y colindantes con frontera o litoral por los que entren o salgan los bienes en forma material del país, los recursos se continúan determinando de los mismos conceptos señalados.

Para el ejercicio fiscal de 1994, con motivo de la entrada en vigor del Tratado de Libre Comercio (TLC) y de otros tratados internacional firmados por el Ejecutivo Federal se aprobaron, entre otras, la "Ley que establece Reducciones Impositivas acordadas en el Pacto para la Estabilidad, la Competitividad y el Empleo" y el "Decreto que Reforma, Adiciona y Deroga Diversas Disposiciones Fiscales Relacionadas con el Comercio y las Transferencias Internacionales", se modifica la estructura de las participaciones directas que se otorgan a los municipios colindantes con frontera o litoral, estableciendo éstas como una proporción de la recaudación federal participable equivalente al 0.136%.

Para tener derecho a participar en éste último concepto, se condicionaba, a partir del año de 1994, a que las entidades federativas donde se ubicaran los municipios colindantes a firmar convenio de colaboración administrativa con la Federación en materia de "Vigilancia y control de introducción ilegal a territorio nacional de mercancía de procedencia extranjera", en el que deberá establecerse descuento en la cantidad de participaciones que le corresponden al municipio colindante en aquellos casos en que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público detecte mercancía de procedencia extranjera respecto de la cual no se pueda acreditar su legal estancia en el país.

Por otra parte a aquellos municipios por los que se exportan los hidrocarburos sus participaciones fueron reexpresadas con el 3.17% del derecho adicional sobre la extracción de petróleo.

III. LA COORDINACIÓN FISCAL Y LAS FINANZAS PÚBLICAS ESTATALES

III.1 Ingresos Coordinados

III.1.1 Recaudación Federal Participable (RFP)

Actualmente, las entidades federativas y municipios participan de la RFP que se integra por los ingresos totales anuales que obtiene la federación por todos sus impuestos, así como por los derechos de hidrocarburos y minería.

De dichos ingresos se deducen las devoluciones, las compensaciones, los impuestos sobre tenencia y uso de vehículos, el de automóviles nuevos; los derechos adicionales o extraordinarios, sobre la extracción de petróleo; el 20% de la recaudación de cerveza y bebidas refrescantes con una graduación alcohólica de hasta 6° G.L., alcohol y bebidas alcohólicas y 8% de la recaudación de tabacos labrados, los incentivos económicos que se establecen en los Convenios de Colaboración Administrativa en Materia Fiscal Federal y el 6% por concepto de la recaudación de loterías, rifas y juegos permitidos.

III.1.2 Fondo General de Participaciones (FGP)

Las participaciones se pagan de acuerdo a fondos y fórmulas que establece la Ley de Coordinación Fiscal, lo que evita la aplicación de criterios subjetivos en cuanto a montos y plazos de pago. Las fórmulas de distribución han sido objeto de modificaciones y adecuaciones acordes con las políticas de los gobiernos federal y estatales, previamente estudiadas, discutidas y acordadas conjuntamente.

Durante el periodo de 1980 a 1997, las entidades federativas y la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, propusieron cambios en la integración y fórmulas para distribuir el Fondo General de Participaciones (FGP) en ingresos federales, que establece la Ley de Coordinación Fiscal. Un esquema resarcitorio de 1980 a 1983, otro de 1984 a 1987 que se caracterizó por establecer criterios que tratan de medir el desarrollo económico de los Estados y la eficiencia administrativa, el de 1988 a 1989, conservó los criterios de los dos sistemas anteriores y adicionó el esfuerzo recaudatorio al Impuesto al Valor Agregado (IVA) al incorporar el 30% de este impuesto como parte del fondo.

En 1990 se consideraron variables representativas como la población, las contribuciones locales de los derechos por consumo de agua y el impuesto predial y la actividad económica de los Estados, el procedimiento fue aplicado transitoriamente. A partir de 1991, el sistema de participaciones contempló la redistribución de las participaciones, al otorgar mayor apoyo financiero a las entidades con menor desarrollo relativo en la tercera parte del FGP:

A continuación se presenta la integración y las fórmulas matemáticas para distribuir el FGP, que estuvieron vigentes en cada una de las etapas mencionadas.

Primera Etapa de 1980-1983

Esta etapa se caracterizó por ser un sistema exclusivamente resarcitorio y por la introducción de criterios uniformes en la distribución, al establecer la Ley de Coordinación Fiscal una proporción en la Recaudación Federal Participable. El fondo en 1980, se integraba por 13% de RFP, más el porcentaje que representaba de la RFP, los impuestos que derogaron y dejaron en suspenso las entidades. A partir de 1982 se integró el 0.5% de la RFP a este fondo y solo se pagaría a las entidades coordinadas con la Federación en materia de derechos (véase Cuadros anexos).

Los porcentajes anteriores se aplicaban a la RFP y su distribución se hacía mediante la fórmula siguiente:

$$CP_i = \left(\frac{P+I_i}{RFT} \right) \quad CD_i = \left(\frac{CP_i}{\sum CP_i} \right)$$

Donde:

i = Entidad.

t = Año de cálculo.

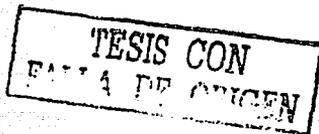
CP = Coeficiente preliminar.

CD = Coeficiente de distribución.

$P+I$ = Participaciones de 1979 e impuestos suspendidos por las entidades.

RFT = Recaudación federal total.

$\sum CP$ = Suma de los coeficientes preliminares de todas las entidades.



Segunda Etapa de 1984-1987

Durante este lapso la composición del FGP, incluyó elementos del sistema anterior, al garantizar la Ley de la materia un monto de participaciones igual a lo que le hubiera correspondido en el año inmediato anterior. Por primera vez se incluyeron criterios económicos para medir de alguna manera el desarrollo de las entidades y premiar el esfuerzo recaudatorio de las mismas, al considerar variables para calcular el coeficiente de distribución del incremento del FGP, las contribuciones asignables para cada Estado del Impuesto al Valor Agregado, los Impuestos Especiales sobre Producción y Servicios en los conceptos de cerveza, bebidas alcohólicas, aguas envasadas, gasolina, tabacos labrados, Automóviles Nuevos, Tenencias y Uso de Vehículos, la recaudación de los contribuyentes denominados "menores" y bases especiales de tributación (véanse Cuadros anexos)

Considerando que las entidades tenían como garantía las participaciones del ejercicio anterior, la distribución del incremento de este fondo se efectuaba mediante la fórmula siguiente:

$$CP_{t-0}^i = \begin{pmatrix} FGP \\ \frac{\quad}{t-2} \\ IA \\ \frac{\quad}{t-4} \end{pmatrix} \times \begin{pmatrix} IA \\ \frac{\quad}{t-3} \\ \frac{\Sigma IA}{\quad} \\ \frac{\quad}{t-3} \end{pmatrix}$$

$$CD_{t-0}^i = \begin{pmatrix} CP \\ \frac{\quad}{t-0} \\ \frac{\quad}{i} \\ \frac{\Sigma CP}{\quad} \\ \frac{\quad}{t-0} \end{pmatrix}$$

Donde :

i	=	Entidad.
t-0	=	Año de cálculo.
t-2	=	Dos años anteriores al ejercicio de cálculo.
t-3	=	Tres años anteriores al ejercicio de cálculo.
t-4	=	Cuatro años anteriores al ejercicio de cálculo.
FGP	=	Fondo General de Participaciones.
IA	=	Impuestos Asignables.
ΣIA	=	Suma de los impuestos asignables de todas las entidades.
CP	=	Coefficiente Preliminar.
ΣCP	=	Suma de los coeficientes preliminares de todas las entidades.
CD	=	Coefficiente de distribución.

TESIS CON FALLA DE ORIGEN

Tercera Etapa de 1988-1989

Durante estos dos años el FGP, se integró con el Fondo Ajustado, más 30% de la recaudación del Impuesto al Valor Agregado, menos las devoluciones por el mismo concepto; matemáticamente se expresaba de la manera siguiente:

$$FGP_{t-0}^i = \left[\Sigma 30\% IVA_{t-0}^i + \Sigma FA_{t-0}^i \right] - \left[\Sigma Dev_{t-0}^i \right]$$

Donde :

i	=	Entidad.
t-0	=	Año de cálculo.
FGP	=	Fondo General de Participaciones.
$\Sigma 30\% IVA$	=	30% de la recaudación del impuesto al valor agregado de todas las entidades.
ΣFA	=	Fondo ajusto de todas las entidades.
ΣDev	=	Devoluciones y compensaciones atribuibles a todas las entidades.

Durante este período, el sistema otorgó a cada entidad en forma directa el 30% de su recaudación en el impuesto al valor agregado, que administraban las entidades, lo que implicaba que tuvieran en forma inmediata una cantidad importante de este fondo.

De acuerdo al artículo sexto transitorio de la Ley que Reforma, Adiciona y Deroga Diversas Disposiciones Fiscales para 1988 y 1989, el coeficiente del fondo ajustado se determinó de acuerdo a la fórmula siguiente:

$$FA_{t-0} = \left(\frac{17.351061\% \times RFP_{t-1} - (\sum 30\% IVA)_{t-1}}{(RFP)_{t-1} - (\sum 30\% IVA)_{t-1}} \right)$$

Donde :

- i = Entidad.
- t-1 = Un año anterior al ejercicio de cálculo.
- RFP = Recaudación federal participable.
- $\sum 30\% IVA$ = 30% de la recaudación del Impuesto al Valor Agregado de las entidades.
- FA = Fondo ajustado de las entidades.

La parte que le correspondía a cada entidad en el Fondo Ajustado, se determinó para 1988 y 1989 con fórmulas distintas.

Para 1988, de acuerdo al artículo séptimo Transitorio de la Ley de Coordinación Fiscal, el coeficiente de la entidad para calcular su participación en el Fondo Ajustado, se determinó con la fórmula siguiente:

$$CP_{t-0} = \left(\frac{\left(\frac{FGP_{t-1}^i}{\sum FGP_{t-1}^i} \right) \times \left(17.351061\% \times RFP_{t-1} \right)}{30\% IVA_{t-1}^i} \right)$$

$$CD_{t-0} = \frac{CP_{t-0}^i}{\sum CP_{t-0}^i}$$

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Donde :

i	=	Entidad.
t-0	=	Año de cálculo.
CP	=	Coefficiente preliminar.
FGP	=	Fondo General de Participaciones.
ΣFGP	=	Suma del Fondo General de Participaciones de todas las entidades.
30% IVA	=	30% de la recaudación del Impuesto al Valor Agregado de la entidad.
RFP	=	Recaudación federal participable.
CD	=	Coefficiente de distribución.
ΣCP	=	Suma de los coeficientes preliminares de todas las entidades.

Durante 1989 el Fondo Ajustado de cada entidad, se integró con una cantidad igual a la que le hubiera correspondido en este Fondo en el año inmediato anterior, más la cantidad que resulte del incremento que tenga el Fondo Ajustado con respecto al del año inmediato anterior. La participación de la entidad en el incremento del Fondo Ajustado, se determinó con el coeficiente, que se obtenía con la fórmula siguiente:

$$CP = \left(\frac{FGP - 30\% IVA}{IA} \right) \times \left(\frac{IA}{\sum IA} \right) \quad CD = \left(\frac{CP}{\sum CP} \right)$$

Donde :

i	=	Entidad.
t-0	=	Año de cálculo.
t-2	=	Dos años anteriores al ejercicio de cálculo.
t-3	=	Tres años anteriores al ejercicio de cálculo.
t-4	=	Cuatro años anteriores al ejercicio de cálculo.
FGP	=	Fondo General de Participaciones.
30% IVA	=	30% de la recaudación del Impuesto al Valor Agregado de la entidad.
IA	=	Impuestos Asignables.
ΣIA	=	Suma de los impuestos asignables de todas las entidades.
CD	=	Coefficiente de distribución.
CP	=	Coefficiente Preliminar.
ΣCP	=	Suma de los coeficientes preliminares de todas las entidades.

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

Para determinar y distribuir las devoluciones y compensaciones atribuibles a las entidades, a que hace referencia la fórmula de integración del Fondo General de Participaciones de las entidades, se siguieron los siguientes pasos:

- Primero se procedió a determinar el total de devoluciones y compensaciones atribuibles a las entidades, mediante la fórmula siguiente:

$$\frac{\sum_{t=0}^i \text{Dev}}{t=0} = \left(\frac{\sum_{t=0}^i \text{FA} + \sum_{t=0}^i 30\% \text{ IVA}}{\text{RFP}} \right) \times \left(\text{DI} \right)_{t=0}$$

TESIS CON FALLA DE OPINION

Donde :

- i = Entidad.
- t-0 = Año de cálculo.
- $\sum \text{Dev}$ = Devoluciones y compensaciones atribuibles a todas las entidades.
- $\sum \text{FA}$ = Fondo ajustado de todas las entidades.
- RFP = Recaudación federal participable.
- DI = Total devoluciones y compensaciones del ejercicio.
- $\sum 30\% \text{ IVA}$ = 30% de la recaudación del impuesto al valor agregado de las entidades.

◆ Segundo, se efectuó la distribución del total de devoluciones y compensaciones del punto anterior, para determinar la cantidad correspondiente a las entidades, mediante la fórmula siguiente:

$$\frac{\text{Dev}}{t=0} = \left(\frac{\text{FA} + 30\% \text{ IVA}}{\sum_{t=0}^i \text{FA} + \sum_{t=0}^i 30\% \text{ IVA}} \right) \times \left(\sum_{t=0}^i \text{Dev} \right)_{t=0}$$

Donde :

- i = Entidad.
- t-0 = Año de cálculo.
- Dev = Devoluciones y compensaciones atribuibles a las entidades.
- $\sum \text{Dev}$ = Devoluciones y compensaciones atribuibles a todas las entidades.
- FA = Fondo ajustado a la entidad.
- $\sum \text{FA}$ = Fondo ajustado de todas las entidades.
- 30% IVA = 30% de la recaudación del impuesto al valor agregado de la entidad.
- $\sum 30\% \text{ IVA}$ = 30% de la recaudación del impuesto al valor agregado de todas las entidades.

La proporción porcentual de FGP, con relación a la Recaudación Federal Participable, así como de las partes que lo integraron en 1988 y 1989 (véanse Cuadros III anexos)

Cuarta Etapa 1990

Durante esta etapa considerada de transición, el FGP se integró con el 18.26% de la RFP, más el 0.50% de la misma recaudación por concepto de Coordinación en Derechos. Cabe resaltar que el 18.26%, se obtuvo de la suma del 17.23% del FGP DE 1989, más el 1.03% del Fondo Financiero Complementario del mismo año.

Para su distribución el 18.26% se divide en dos partes, las cuales se muestran a continuación:

- Primera parte igual a 91.58% del 18.26%
- Segunda parte igual a 8.42% del 18.26%

El cuadro siguiente muestra el procedimiento que se siguió, para determinar los porcentajes de la primera y segunda partes en que se dividió el 18.26% FGP (véanse Cuadro anexos).

• Primera Parte

Las participaciones de la *primera parte* para cada entidad, se integraba con una cantidad igual a la que le hubiera correspondido en el FGP en el año inmediato anterior, más la cantidad que resultara del incremento que tuvo esta parte con respecto al FGP del año inmediato anterior. La participación de la entidad en el incremento de la primera parte, se determinó con el coeficiente que se obtenía con la fórmula siguiente:

$$CP = \frac{FGP_{t-2}}{IA_{t-4}} \times \frac{IA_i}{\sum IA_{t-3}} \quad CD = \frac{CP_{t-0}}{\sum CP_{t-0}}$$

Donde :

i	=	Entidad.
t-0	=	Año de cálculo.
t-2	=	Dos años anteriores al ejercicio de cálculo.
t-3	=	Tres años anteriores al ejercicio de cálculo.
t-4	=	Cuatro años anteriores al ejercicio de cálculo.
FGP	=	Fondo General de Participaciones.
IA	=	Impuestos Asignables.
∑IA	=	Suma de los impuestos asignables de todas las entidades.
CD	=	Coefficiente de distribución.
CP	=	Coefficiente preliminar.
∑CP	=	Suma de los coeficientes preliminares de todas las entidades.
CD	=	Coefficiente de distribución.

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

● Segunda Parte

La distribución de las participaciones correspondientes a la *segunda parte*, se hizo con el coeficiente de distribución, que se calculaba en proporción inversa a las participaciones de la primera parte de este fondo, incluyendo la adición de la parte de Coordinación en Derechos; la fórmula para determinar el coeficiente distribución de esta parte es la siguiente:

$$IP_{t-0} = \left(\frac{P}{FGP_{t-0}} \right)$$

$$CD_{t-0} = \left(\frac{IP_{t-0}}{\sum IP_{t-0}} \right)$$

Donde :

- i = Entidad.
- t-0 = Año de cálculo.
- P = Población de la entidad.
- CD = Coeficiente de distribución.
- IP = Inversa per capita.
- $\sum IP$ = Suma de las inversas per capitales de todas las entidades.
- FGP 1 = Participaciones de la Primera parte del Fondo General de la entidad.

TESIS CON FALLA DE ORIGEN

● Coordinación en Derechos

Para calcular la participación de las entidades por concepto del 0.5% de la RFP por la Coordinación en Derechos, se utilizaron los mismos criterios y coeficientes, utilizados en la distribución de la primera y segunda parte del FGP.

Es importante aclarar, que si bien, la Ley de la materia modificó los criterios para calcular y distribuir participaciones a partir de 1991, las políticas que se establecían en la Ley vigente hasta 1990, son los mismos que se utilizan para calcular y determinar las participaciones que se aplican para distribuir la Reserva de Compensación.
Quinta Etapa de 1991 en adelante

Durante el periodo de 1991 a 1994, el porcentaje del FGP que establecía la Ley de Coordinación Fiscal era del 18.51% de la RFP dividido en tres partes, el cual se obtuvo del 18.26% vigente en 1990, más un 0.25% por concepto de la Reserva de Contingencia. Cabe destacar que de 1991 a 1993, el porcentaje de la Coordinación en Derechos fue del 0.50% de la RFP, a partir de 1994 la Federación aporta otro 0.50%, para aumentarlo al 1% de la recaudación mencionada.

La integración de FGP de 1991 a 1996, se mantuvo con los mismos conceptos, es decir, la suma del porcentaje de Ley, la Coordinación en Derechos y el resarcimiento de las

Bases Especiales de Tributación. La evolución de la proporción de las partes que integran este fondo, con relación a la RFP, se presenta en el cuadro siguiente:

Las tres partes en que se divide el porcentaje de Ley de este fondo, tuvo un período de transición (véanse Cuadro III anexos)

A partir de 1996, el porcentaje de Ley pasa del 18.51 al 20%, cuya diferencia del 1.49% lo aporta la Federación, por lo tanto el FGP se integra actualmente de la manera siguiente:

- a) 20.00% de la R.F.P. porcentaje de Ley.
- b) 1.00% de la R.F.P. por la Coordinación en Derechos
- c) 80% de la Recaudación de bases especiales de tributación actualizadas.

El 20% de la R.F.P., que integra el FGP se descompone en los porcentajes siguientes:

- Primera parte del FGP = 45.17%
- Segunda parte del FGP = 45.17%
- Tercera parte del FGP = 9.66%

- Primera Parte

El 45.17% de la *Primera Parte*, se distribuye en proporción directa al número de habitantes que tenga cada entidad en el ejercicio de que se trate, la información es proporcionada por el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, la cantidad que corresponde a cada entidad se obtiene mediante la aplicación del coeficiente de distribución que se determina conforme a la siguiente fórmula:

$$CD = \frac{i}{t-0} \left(\frac{i}{\sum P} \right)$$

Donde :

- i = Entidad.
- t-0 = Año de cálculo.
- P = Población de la entidad en el ejercicio de cálculo.
- CD = Coeficiente de distribución.
- $\sum P$ = Suma de la población de todas las entidades.

• Segunda parte

La cantidad que a cada entidad corresponda en el 45.17% de la *Segunda Parte* del FGP, se obtiene mediante la aplicación del coeficiente de distribución que se determina

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

conforme a la fórmula que establece el Artículo 3° de la Ley de la materia y considera variables que miden la actividad económica de las entidades, las que se denominan "contribuciones asignables", porque son los contribuyentes de estos impuestos los que asignan la recaudación que se genera en cada entidad; la fórmula es la siguiente:

$$CP_{t-0}^i = \frac{\left(\begin{matrix} i \\ CD \\ t-1 \end{matrix} \right) \times \left(\begin{matrix} i \\ IA \\ t-1 \end{matrix} \right)}{\left(\begin{matrix} i \\ IA \\ t-2 \end{matrix} \right)}$$

$$CD_{t-0}^i = \frac{\left(\begin{matrix} i \\ CP \\ t-0 \end{matrix} \right)}{\left(\begin{matrix} i \\ \Sigma CP \\ t-0 \end{matrix} \right)}$$

Donde :

- i = Entidad.
- t-0 = Año de cálculo.
- t-1 = Un año anterior al ejercicio de cálculo.
- t-2 = Dos años anteriores al ejercicio de cálculo.
- CD = Coeficiente de distribución.
- CP = Coeficiente preliminar.
- IA = Impuestos asignables.
- ΣCP = Suma de los coeficientes preliminares de todas las entidades.

TESIS CON FALLA DE ORIGEN

● Tercera Parte

El 9.66% restante por la *tercera parte*, se distribuye en proporción inversa a las participaciones por habitante que tenga cada entidad en la suma de la primera y segunda partes de FGP. La tercera parte, es considerada como un factor de equilibrio, debido a que se distribuye en función a la inversa per capita de las dos partes anteriores, es decir, quien menos recibe en la primera y segunda parte y tiene mucha población, obtiene más participaciones por este concepto y viceversa. Este coeficiente de distribución se determina conforme a la siguiente fórmula:

$$IP_{t-0}^i = \frac{\left(\begin{matrix} i \\ P \\ t-0 \end{matrix} \right)}{\left(\begin{matrix} i \\ FGP \\ t+2 \end{matrix} \right)}$$

$$CD_{t-0}^i = \frac{\left(\begin{matrix} i \\ IP \\ t-0 \end{matrix} \right)}{\left(\begin{matrix} i \\ \Sigma IP \\ t-0 \end{matrix} \right)}$$

Donde :

i	=	Entidad.
t-0	=	Año de cálculo.
P	=	Población de la entidad al inicio del ejercicio de cálculo.
CD	=	Coefficiente de distribución.
IP	=	Inversa per capita.
ΣIP	=	Suma de las inversas per capitas de todas las entidades.
FGP ₁₊₂	=	Suma de las participaciones de la primera y segunda parte del FGP de la entidad.

• Coordinación en Derechos.

El FGP se adiciona con un 1.00% de la RFP en el ejercicio, que corresponde a las *entidades coordinadas con la federación en materia de derechos*. El porcentaje citado es distribuido entre las entidades mencionadas conforme al coeficiente efectivo del Fondo General de participaciones que les corresponda y se calcula bajo la fórmula siguiente:

$$CE = \frac{FGP_{1+2+3}}{\frac{i}{t-1}} \times \frac{i}{\sum FGP_{1+2+3}}$$

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Donde :

i	=	Entidad.
t-0	=	Año de cálculo.
CE	=	Coefficiente efectivo.
FGP ₁₊₂₊₃	=	Suma de participaciones de la primera, segunda y tercera partes del FGP de la entidad.
ΣFGP ₁₊₂₊₃	=	Suma de las participaciones de la primera, segunda y tercera partes del FGP de todas las entidades (la cantidad resultante debe ser igual al 20% de la R.F.P.).
Σ 80%	=	80% de la recaudación de bases especiales de tributación, actualizadas

También se adiciona el FGP un monto equivalente al 80% del impuesto recaudado en 1989 por las entidades federativas, por concepto de bases especiales de tributación, dicho monto se actualiza desde el sexto mes de 1989 hasta el sexto mes del ejercicio para el que se efectúa la distribución. La actualización se realiza bajo la siguiente fórmula:

$$RBET = \left(\frac{i}{t-0} \times 80\% \times \frac{i}{89} \right) \times \left(\frac{INPC_{t-0}}{INPC_{89}} \right)$$

Donde :

i	=	Entidad.
t-0	=	Año de cálculo.
6	=	Sexto mes de cada ejercicio.
89	=	Año de 1989.
80% BET	=	Ochenta por ciento de la recaudación de bases especiales de tributación de la entidad.
RBET	=	Resarcimiento del ochenta por ciento de la recaudación de bases especiales de tributación de la entidad.
INPC	=	Índice Nacional de Precios al Consumidor.

El cuadro No. 6, ilustra la proporción porcentual de los componentes que integraron el Fondo General de Participaciones durante el período que se expone, con relación a la Recaudación Federal Participable.

Por su magnitud, el FGP se ha considerado el más importante, motivo por el cual en torno a él se han generado las más amplias polémicas entre las entidades y la Federación, lo que ha ocasionado modificaciones a su estructura y fórmulas de distribución, lo que en este capítulo se ha plasmado.

III.1.3 Fondo de Fomento Municipal (FFM)

El FFM, lo establece la Ley de Coordinación Fiscal a partir de 1981, su objetivo era el de beneficiar a todos los municipios del país de los ingresos petroleros que obtenía la Federación, que antes de este año solo favorecía a los municipios por cuyas aduanas se exportaba gas natural, petróleo crudo y sus derivados.

Durante el período de 1981 a 1986, para no afectar a los municipios exportadores, la base para determinar las participaciones del FFM fueron aumentando. Además de que las reformas durante ese lapso fueron modificando la base de cálculo. A continuación se describe como se integró este fondo durante estos años.

- ◆ En 1981. 50% del 95% de la recaudación del impuesto adicional del 1% sobre exportación de gas natural, petróleo crudo y sus derivados distribuido entre todos los estados.
- ◆ En 1982. El 50% del 95% de una tercera parte de la recaudación del impuesto adicional de 3% sobre exportación de gas natural, petróleo crudo y sus derivados, distribuido entre todos los estados. Las dos terceras partes restantes de la recaudación incrementarían el FFM para participar únicamente a las entidades coordinadas con la federación en materia de derechos.
- ◆ En 1983 y 1984. El 70% del 95% de una tercera parte de la recaudación del derecho adicional de 5% sobre exportación de gas natural, petróleo crudo y sus derivados, repartido entre todos los estados. Las otras dos terceras partes coordinados con la federación en materia de derechos, en las proporciones que les hubiere correspondido.
- ◆ En 1985 y 1986. En estos años la base participable del FFM sería el 90% del 95% de una tercera parte de la recaudación del derecho adicional del 5% sobre

hidrocarburos, distribuida entre todos los estados y las dos terceras partes de la citada recaudación serían para incrementar el FFM y participarían únicamente las entidades coordinadas en derechos con la Federación.

Debido a las fluctuaciones que tuvo la recaudación de los ingresos petroleros (impuestos o derechos adicionales sobre exportaciones), base de las participaciones del FFM durante el período de 1981 a 1986, por el comportamiento irregular de los precios del petróleo en el mercado internacional y que se agudizó en 1986, haciendo que los ingresos federales registraran una sensible baja en este concepto, con el consiguiente perjuicio en las finanzas municipales, el gobierno federal optó por un equilibrio en la política económicas en materia de coordinación fiscal, estableciendo un por ciento de la RFP, para la integración del FFM, siendo éste del 0.42% en esta forma su comportamiento estaría en función a una variable dinámica.

De 1987 a 1990, la base distribuible del FFM se constituyó con el 0.42% de la RFP, de donde un 30% de la misma se distribuiría entre todos los estados y del otro 70% únicamente participarían los estados coordinados en derechos. La distribución se efectuó en función inversa a las participaciones, que por habitante tuviera cada entidad en el FGP, excluyendo al Distrito Federal, la fórmula era la siguiente:

$$IP_{t-0} = \left(\frac{P_i}{FGP_{t-0}} \right)$$

$$CD_{t-0} = \left(\frac{IP_{t-0}}{\sum I P_{t-0}} \right)$$

Donde :

- i = Entidad.
- t-0 = Año de cálculo.
- P = Población de la entidad en el ejercicio de cálculo.
- CD = Coeficiente de distribución.
- IP = Inversa per capita.
- $\sum IP$ = Suma de las inversas per capitas de todas las entidades.
- FGP = Fondo General de Participaciones de la entidad.

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

A partir de 1990, la Ley de la materia establecía el mismo 0.42% de la RFP, de donde un 30% de la misma se distribuía entre todos los estados y del otro 70% únicamente solo se participaba a las entidades coordinadas en derechos, a partir de este año se incorpora al Distrito Federal en este Fondo con 180 mil millones de pesos, esta cantidad llegó a representar el 0.14% de la RFP, por esta razón de 1991 a 1995, el FFM llegó a ser el 0.54% de la RFP, por esta razón de 1991 a 1995, el FFM llegó a ser el 0.56% de la RFP y se mantiene la proporción de las entidades coordinadas y no coordinadas.

Durante 1994 y 1995, la Ley estableció un fondo denominado para el reordenamiento del comercio urbano que representó el 0.44% de la RFP, en 1996 se tomó la decisión de que estos recursos se integraran al FFM, motivo por el cual actualmente este fondo representa el 1% de la citada recaudación.

El Ejecutivo Federal propuso en 1990 y obtuvo la aprobación del H. Congreso para que a partir de 1991, se modificara la fórmula de distribución del FFM, a fin de tomar en cuenta los montos de la recaudación por los conceptos de predial y derechos por consumo de agua, con el propósito de premiar los esfuerzos recaudatorios, con una mayor participación de los ingresos federales que forman el citado Fondo.

Actualmente, el FFM se integra con el 1% de la RFP, de este porcentaje el 16.8% corresponde a todas las entidades y el 83.2% sólo a las que estén coordinadas con la Federación en materia de derechos; su distribución se efectúa mediante la aplicación de un coeficiente que proviene de la aplicación de la fórmula que establece el artículo 2°-A de la Ley invocada, el cual actúa en función a la dinámica que observan la recaudación del impuesto predial y los derechos de agua. La cantidad que a cada entidad corresponda en este fondo se calcula mediante la aplicación del coeficiente de distribución que se obtiene de la fórmula siguiente:

$$\begin{aligned}
 \text{CP}^i_{t-0} &= \frac{\left(\begin{array}{c} i \\ \text{CD} \\ t-1 \end{array} \right) \left(\begin{array}{c} i \\ \text{AP} \\ t-1 \end{array} \right)}{\left(\begin{array}{c} i \\ \text{AP} \\ t-2 \end{array} \right)} & \text{CD}^i_{t-0} &= \left(\frac{\begin{array}{c} i \\ \text{CP} \\ t-0 \end{array}}{\sum \begin{array}{c} i \\ \text{CP} \\ t-0 \end{array}} \right)
 \end{aligned}$$

Donde :

- i = Entidad.
- t-0 = Año de cálculo.
- t-1 = Un año anterior al ejercicio de cálculo.
- t-2 = Dos años anteriores al ejercicio de cálculo.
- CD = Coeficiente de distribución.
- CP = Coeficiente preliminar.
- AP = Recaudación de los derechos de agua y del impuesto predial.
- Σ CP = Suma de los coeficientes preliminares de todas las entidades.

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

III.1.4 Reserva de Contingencia

La reserva de contingencia surge en 1988, con el propósito de garantizar que las entidades tuvieran cuando menos, montos de participaciones en el fondo general iguales a

las que resultaran de aplicar las fórmulas que establecía la Ley hasta 1987. De 1988 a 1990, representaba el 0.50% de la RFP, en 1990, se distribuyó a las entidades con los mismos coeficientes de la segunda parte del FGP y a partir de 1991, el 0.25% se integró al FGP.

Desde 1991, la reserva equivale al 0.25% de la R.F.P., y desde este año hasta 1996 el 50% de la reserva se repartía cuatrimestralmente y el 50% restante con el ajuste definitivo. A partir de 1996, el 90% se distribuye mensualmente y el 10% restante al cierre del ejercicio, la reserva se otorga a las entidades cuya participación en los FGP y FFM no tengan el crecimiento experimentado por la RFP de 1990 al año para el cual se está efectuando el cálculo.

La distribución de la reserva comenzará con la entidad que tenga el coeficiente efectivo menor al mayor hasta agotarse. El coeficiente efectivo se obtendrá con la siguiente fórmula:

$$CE = \frac{\left[\begin{array}{c} i \\ \text{FGP} + \text{FFM} \\ 1-0 \end{array} \right]}{\left[\begin{array}{c} i \\ \Sigma \text{FGP} + \text{FFM} \\ 1-0 \end{array} \right]}$$

Para actualizar las participaciones de 1990 de FGP y FFM, se procede a multiplicarla por el índice de actualización. Dicho índice se obtiene de la manera siguiente:

$$CA = \frac{\begin{array}{c} 90 \\ \text{RFP} \end{array}}{\begin{array}{c} \text{RFP} \\ 1-0 \end{array}}$$

Donde :

- i = Entidad.
- 1-0 = Año de cálculo.
- 90 = Año de 1990.
- CE = Coeficiente efectivo.
- CA = Índice de actualización.
- RFP = Recaudación Federal Participable.
- FGP+FFM = Suma de las particiones de los fondos generales y de fomento municipal de la entidad.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

$\Sigma (FGP+FFM)$ = Suma de las particiones de los fondos general y de fomento municipal de todas las entidades.

Para determinar la reserva de contingencia, se procede a comparar las participaciones actualizadas de 1990 y se comparan con las del ejercicio para el cual se está efectuando el cálculo, si la cifra de 1990 actualizada es mayor, la diferencia equivale a la reserva, el proceso de repite para cada entidad, la distribución se realizará de acuerdo al coeficiente efectivo que se obtuvo.

III.1.5 Participaciones específicas de la recaudación de cerveza, bebidas refrescantes, bebidas alcohólicas y tabacos labrados

Las entidades federativas participan de la recaudación que se obtiene del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios, por la realización de los actos o actividades gravadas con dicho impuesto sobre los bienes que a continuación se mencionan, conforme a las proporciones siguientes:

- a) El 20% de la recaudación si se trata de cerveza, bebidas refrescantes con una graduación alcohólica de hasta 6° alcohol y bebidas alcohólicas.
- b) El 8% de la recaudación si se trata de tabacos labrados.

La distribución de esta participación se hace en función al porcentaje que represente la enajenación en cada entidad federativa por cada uno de los bienes mencionados anteriormente en el total nacional. El coeficiente de distribución se obtendrá mediante las fórmulas siguientes :

Participaciones en la recaudación de cerveza

Para obtener el coeficiente para distribuir el 20% de la recaudación cerveza, se aplica la fórmula siguiente:

$$CD = \frac{EC}{\sum EC} \cdot \frac{i}{t-0}$$

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Donde :

- i = Entidad.
- $t-0$ = Año de cálculo.
- CD = Coeficiente de distribución.
- EC = Enajenación de cerveza de la entidad.
- ΣEC = Suma de la enajenación de cerveza de todas las entidades.

Participaciones en la recaudación de bebidas refrescantes y bebidas alcohólicas

Para obtener el coeficiente para distribuir el 20% de la recaudación de bebidas refrescantes con una graduación alcohólica de hasta 6° alcohol y bebidas alcohólicas, se aplica la fórmula siguiente:

$$CD = \frac{EBA_{t-0}}{\sum EBA_{t-0}}$$

Donde :

- i = Entidad.
- t-0 = Año de cálculo.
- CD = Coeficiente de distribución.
- EBA = Enajenación de bebidas refrescantes con una graduación alcohólica de hasta 6°G.L., alcohol y bebidas alcohólicas de la entidad.
- $\sum EBA$ = Suma de la enajenación de bebidas refrescantes con una graduación alcohólica de hasta 6°G.L., alcohol y bebidas alcohólicas de todas las entidades.

Participaciones en la recaudación de tabacos labrados

Para obtener el coeficiente para distribuir el 8% de la recaudación de tabacos labrados, se aplica la fórmula siguiente:

$$CD = \frac{ET_{t-0}}{\sum ET_{t-0}}$$

Donde :

- i = Entidad.
- t-0 = Año de cálculo.
- CD = Coeficiente de distribución.
- ET = Enajenación de tabacos labrados de la entidad.
- $\sum ET$ = Enajenación de tabacos labrados de todas las entidades.

III.1.6 Participaciones por el 0.136% de la RFP

Para distribuir las participaciones por el 0.136% de la RFP, a los municipios colindantes con la frontera o litoral por donde se realicen materialmente la entrada o la salida del país de los bienes que se importen o exporten; se utiliza el coeficiente que se obtiene mediante la fórmula siguiente:

$$CD^m_{t-0} = \frac{\left(\begin{matrix} m \\ CD \\ t-1 \end{matrix} \right) \times \left(\begin{matrix} m \\ AP \\ t-1 \end{matrix} \right)}{\left(\begin{matrix} m \\ AP \\ t-2 \end{matrix} \right)}$$

$$CD^m_{t-0} = \frac{\left(\begin{matrix} m \\ CP \\ t-0 \end{matrix} \right)}{\sum \left(\begin{matrix} m \\ CP \\ t-0 \end{matrix} \right)}$$

Donde :

- m = Municipio.
- t-0 = Año de cálculo.
- t-1 = Un año anterior al ejercicio de cálculo.
- t-2 = Dos años anteriores al ejercicio de cálculo.
- CD = Coeficiente de distribución.
- AP = Recaudación de los derechos de agua y del impuesto predial del municipio.
- CP = Coeficiente preliminar del municipio.
- ΣCP = Suma de los coeficientes preliminares de todos los municipios.

III.1.7 Participaciones por el 3.17% del derecho adicional sobre la extracción del petróleo

Para distribuir las participaciones por el 3.17% del derecho adicional sobre la extracción de petróleo, excluyendo el derecho extraordinario sobre el mismo, a los municipios colindantes con la frontera o litoral por donde se realiza materialmente la salida del país de dichos productos; se utiliza el coeficiente que se obtiene mediante la fórmula siguiente:

$$CD^m_{t-0} = \frac{\left(\begin{matrix} m \\ VCE \\ t-0 \end{matrix} \right)}{\sum \left(\begin{matrix} m \\ VCE \\ t-0 \end{matrix} \right)}$$

Donde :

- m = Municipio.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

t-0	=	Año de cálculo.
CD	=	Coefficiente de distribución.
VCE	=	Valor del crudo exportado por el municipio.
ΣVCE	=	Suma del valor del crudo exportado por todos los municipios.

III.2 La Coordinación Fiscal e Ingresos Estatales

En el año de 1980 se puso en marcha el actual Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, que tiene como principio fundamental evitar la concurrencia de las autoridades fiscales en el cobro de los impuestos y para ello, la Federación y las entidades federativas convinieron en que la primera realizara el cobro y la recaudación de los impuestos más importantes en el país -como el ISR y el IVA- y a cambio de ello la Federación les entregaría un monto por lo menos igual al que las entidades federativas hubiesen recaudado de haber aplicado éstas directamente la acción tributaria.

La razón de que la acción fiscalizadora recayera en la Federación es que de manera común ésta y las entidades identificaron que la primera, además de ser la más eficaz en la compleja labor tributaria, la recaudación centralizada le permitiría a la propia Federación una distribución más adecuada de los recursos fiscales, vía gasto, al identificar las principales insuficiencias en los diversos ámbitos que se registran entre las entidades y la población nacional.

Los recursos que las entidades federativas recibirían son los que a la fecha conocemos como participaciones federales y desde un principio se definió destinar para dicha distribución un porcentaje del total de los recursos recaudados. Este porcentaje se ha modificado a lo largo de éstas dos últimas décadas, iniciando con un nivel de 13% en 1980, para pasar a un 18% en 1990, y llegar al actual 20% que se definió a partir de 1996.

Los impuestos que se recaudan y que son susceptibles de distribuir entre las entidades federativas son: Impuesto Sobre la Renta, Impuesto al Valor Agregado, Derechos Sobre la Extracción de Petróleo, Derechos Sobre la Minería, Impuestos Especiales Sobre Producción y Servicios, Impuesto Sobre Automóviles Nuevos, Impuesto Sobre Tenencia y Uso de Vehículos. De éstos señalados, con excepción de los tres últimos, se integra lo que se conoce como Recaudación Federal Participable (RFP) y de ese total el 20% se distribuye a las entidades federativas, a través de lo que se denomina el Fondo General de Participaciones (FGP). La recaudación por ISAN y Tenencia de Vehículos se participan al 100% a las entidades.

III.2.1 Coordinación Fiscal y Colaboración Administrativa

La Coordinación Fiscal entre Federación y entidades se materializó en Convenios de Adhesión y de Colaboración Administrativa, y sobre ésta última y a lo largo del período 1980-2001 se pueden identificar tres grandes etapas: a) La primera considerando el período 1980-1989, que básicamente se caracteriza por la consolidación de un Sistema de Coordinación Fiscal que había operado de manera informal en años previos a los 80's. b) El

período 1990-1996, que se caracterizó por el impulso a tareas conjuntas entre Federación y entidades en materia de vigilancia y control de obligaciones, así como la firma de 14 anexos al Convenio y; e) el período 1997-2001, que se caracteriza por un nuevo Convenio de Colaboración Administrativa entre Federación y entidades donde se plasman nuevas facultades y obligaciones.

1980-1989

Durante los ochentas los estados asumieron la administración integral del Impuesto al Valor Agregado al delegarles las funciones de: Registro Federal de Contribuyentes, Recaudación, Asistencia al Contribuyente, Informática, Fiscalización y Autorizaciones, además de las de Atención de Consultas, Liquidación, Resolución de Recursos Administrativos e Intervención en Juicio. Adicionalmente la colaboración administrativa por parte de los municipios se inició en lo relativo a multas federales no fiscales (en 1979) y la administración de los derechos por uso o aprovechamiento de la zona federal marítimo terrestre (en 1990-1996).

En el período de 1990- 1996, se transforma el enfoque con que se había venido abordando la Colaboración Administrativa Federación-Entidades, y se orientó hacia uno de carácter más funcional, dando un fuerte impulso a las tareas conjuntas de vigilancia y control de obligaciones fiscales de los contribuyentes y el incremento en el porcentaje de algunos incentivos económicos. Además del texto principal del convenio, se suscribieron por la mayoría de las entidades federativas un total de 14 anexos, por lo general orientados hacia las funciones de control y vigilancia de las obligaciones de los contribuyentes (1997-2001). A partir de 1997 se incorporaron algunos anexos al texto del Convenio y se extendió y profundizó la colaboración administrativa, al delegarles a las entidades los actos de comprobación y determinación de gravámenes omitidos y sus accesorios, incluso a través de procedimiento administrativo de ejecución, en materia del impuesto sobre la renta, del impuesto al activo y del impuesto especial sobre producción y servicios. En materia de recaudación se delegó las tareas de administración de los créditos determinados así como el cobro directo de los incentivos económicos. Por otro lado se incrementaron algunos porcentajes de incentivos económicos que las entidades reciben por las facultades delegadas, los cuales premian su esfuerzo y contribuyen al cumplimiento amplio y correcto de las obligaciones fiscales. La colaboración administrativa Federación-Entidades-Municipios se concreta en la celebración de convenios con lo cual los tres órdenes de gobierno participan conjuntamente en la compleja labor tributaria.

INGRESOS QUE SE COORDINAN A TRAVÉS DE LOS CONVENIOS

I.- IMPUESTO AL VALOR
AGREGADO

II.- IMPUESTO SOBRE LA RENTA E
IMPUESTO AL ACTIVO

III.- IMPUESTO ESPECIAL SOBRE
PRODUCCIÓN Y SERVICIOS

IV.- IMPUESTO SOBRE TENENCIA O USO
DE VEHICULOS, EXCEPTO AERONAVES

V.- MULTAS IMPUESTAS POR LAS
AUTORIDADES ADMINISTRATIVAS
FEDERALES NO FISCALES

← CORRESPONDE A LOS
MUNICIPIOS POR ACTOS DE
ADMINISTRACION FISCAL.

DERECHOS QUE SE COORDINAN A TRAVÉS DE LOS ANEXOS

ANEXO 1

ZONA FEDERAL MARÍTIMO
TERRESTRE

ANEXO 3

VERIFICACIÓN PARA LA INCORPORACIÓN
AL REGISTRO FEDERAL DE
CONTRIBUYENTES DEL RÉGIMEN
DE PEQUEÑOS CONTRIBUYENTES

ANEXO 4

RIBERAS O ZONAS FEDERALES

ANEXO 11

VIGILANCIA Y CONTROL DE LA TENENCIA
O ESTANCIA ILEGAL EN TERRITORIO
NACIONAL DE MERCANCIA DE
PROCEDENCIA EXTRANJERA

Véase el punto II.2.5.2

III.2.2 Dependencia Creciente de Transferencias Federales

Hasta aquí y de manera esquemática parecería que todo ha sido miel sobre hojuelas, que la Federación recauda, que las entidades hacen lo propio en lo que les corresponde y

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

que la distribución de recursos fiscales a las entidades alcanzan los propósitos planteados hace dos décadas.

Sin embargo, la realidad no corresponde necesariamente a ese planteamiento. A la fecha la coordinación fiscal entre Federación y entidades se caracteriza por un relajamiento de algunas entidades en cuanto al ejercicio de las potestades tributarias que les corresponden y a una dependencia enorme de las finanzas estatales respecto de las transferencias federales.

En cuanto a las transferencias federales es necesario señalar que en forma adicional a las participaciones federales, a partir de 1998 con la creación del denominado Ramo 33, que en un principio se integraba por cinco fondos y a la fecha por un total de siete fondos, aunado al Programa de Apoyo Financiero a las Entidades Federativas (PAFEF), creado en el 2000, el total de transferencias federales significa a la fecha, dentro de la estructura de las finanzas estatales, el 93.3% en promedio. Esto significa que los ingresos propios en la entidades son menores al 7%.

Sobre esa dependencia, las entidades federativas señalan que es producto de que son muy limitadas las potestades tributarias que les corresponden, lo cual de alguna forma es cierto, sin embargo, también se tiene que identificar que se ha registrado cierto relajamiento en cuanto a la aplicación de las potestades que si tienen y en todo caso pareciera que han puesto más énfasis en contar con aguerridos diputados que obtengan vía Cámara mayores niveles de transferencias, en lo particular de Ramo 33 y PAFEF, ya que las participaciones significan un porcentaje de la recaudación y éstas no tienen posibilidad de manejo discrecional ni de modificaciones por ninguna autoridad, son un resultado matemático. Cobrar impuestos es impopular y al parecer ese lema prevalece cada vez más en las entidades federativas.

III.2.3 Contraste entre entidades en ingresos propios

Identificando principalmente como los ingresos propios de las entidades federativas, a los relativos a los impuestos, derechos, productos y aprovechamientos, podemos ubicar contrastes en sus estructuras de finanzas públicas.

Mientras que de su total de ingresos en Chihuahua se alcanza un 19%, en el Estado de México el 18.2%, en Nuevo León el 13.4%, en Quintana Roo el 10.9% y en Baja California el 10.8%, en las 25 entidades restantes los ingresos propios no alcanzan la cifra de dos dígitos.

Las entidades con una menor participación de ingresos propios son Veracruz e Hidalgo con 2%, San Luis Potosí con 2.4% y Oaxaca con el 3% del total. Es evidente que dentro de estos análisis no se incluye al Distrito Federal ya que por no tener una estructura municipal no resulta comparable sus cifras.

Por otra parte, es de destacar que mientras entidades como Sonora, Sinaloa, Veracruz, Aguascalientes e Hidalgo en el año 2001 registrarán importantes tasas de

crecimiento en cuanto a sus ingresos propios, otras entidades como Querétaro, Nayarit, Durango, Colima y Baja California registrarán decrementos, de acuerdo a sus propios presupuestos para el presente año (véanse Cuadro III anexos)

En suma, se puede afirmar que el Sistema de Coordinación Fiscal que se formalizó hace dos décadas es necesario someterlo a revisión, modernizarlo y encaminar la coordinación fiscal entre Federación y entidades federativas hacia una Coordinación Hacendaria, es decir, de ingreso, gasto y deuda; y en lo particular en lo relativo a la coordinación en ingresos otorgar mayores potestades tributarias a las entidades federativas y promover que éstas mismas reactiven sus acciones de fiscalización en la totalidad de los ámbitos que les correspondan. No es posible aceptar relajamientos cuando su principal característica financiera es la fragilidad y la dependencia.

III.3 Evolución y características del gasto estatal

En este apartado el propósito es referirse a Egresos Estatales, identificando el origen de su financiamiento, su estructura y su tendencia. Al respecto, se puede señalar que los Egresos de las entidades federativas presentan principalmente las siguientes características: un alto contenido de financiamiento de origen federal; una creciente participación de los gastos corrientes, en detrimento del gasto de inversión; y la presencia de déficit fiscales que han derivado en que algunas entidades registren altos niveles de endeudamiento, particularmente en los últimos años, situación que tradicionalmente no se presentaba.

III.3.1 Gasto educativo, carga para las finanzas estatales

Es necesario considerar que el proceso de descentralización de algunas funciones sustantivas ha influido de manera determinante en la estructura de los Egresos de las entidades federativas, toda vez que ahora tienen que hacer frente a funciones y actividades que hasta hace algunos años operaba de manera directa la Federación. Tal es el caso, por ejemplo, del gasto educativo y del gasto del sector salud.

Comentario especial merece el gasto educativo, que a partir de 1993 se descentralizó, desde luego acompañado de recursos federales para su financiamiento, pero que en la realidad obligó a las entidades a una serie de gastos inherentes al cumplimiento de la función que en la mayoría de los casos no se consideraron en los cálculos iniciales de los recursos federales que serían transferidos, obligando con ello a que en forma creciente algunas entidades destinen un mayor nivel de ingresos propios, en demérito de otras funciones y programas; así mismo, a ser un factor central de endeudamiento.

El Gasto Educativo en relación al Gasto Total de las entidades alcanza en promedio una proporción del 43.5%, lo que por sí solo expresa el significado que tiene este renglón dentro de las Finanzas Públicas Estatales. Entre las diferentes entidades se registran contrastes sustantivos, ya que mientras en Baja California el Gasto Educativo representa 61% del Gasto Total de la entidad, en el Distrito Federal la relación alcanza apenas el 1.2%, lo cual se explica porque en esta última entidad es la Federación quien propiamente se hace

cargo del Gasto en Educación y por ello este egreso propiamente no grava las Finanzas Estatales del DF, lo que evidentemente permite la utilización de recursos para otros destinos de manera más ventajosa que el resto de las entidades.

En Michoacán, Nuevo León, Chihuahua, Durango, Puebla y Oaxaca el Gasto Educativo es mayor al 50% del Gasto Total de esas entidades. En otras 17 entidades la proporción rebasa el 40% y las restantes 8 entidades es superior al 30% (véanse Cuadro III anexos).

Por otra parte, es importante destacar que del total de Gasto Educativo de las entidades la mayor proporción proviene de recursos de la Federación, a través principalmente del Fondo de Aportaciones para la Educación Básica (FAEB) y el Gasto Estatal es complementario y representa en promedio el 8.6%, aunque en entidades como Jalisco y Baja California alcanza el 16%.

En cuanto a esa participación, 9 entidades registran aportaciones de sus propios ingresos para el sector educativo, con proporciones que alcanzan entre 11 y 16% dentro del Gasto Total en esa materia; 13 entidades entre el 5 y 10%, y 9 entidades entre el 2 y 5%. Caso especial evidentemente lo significa el Distrito Federal con apenas el 0.8% (véanse Cuadro III anexos).

La transferencia de recursos para el financiamiento de funciones y acciones que se han descentralizado han influido de tal manera en la estructura de los Egresos de las Entidades Federativas, que propiamente la determinan. Es el caso por ejemplo, del denominado Ramo 33, que se integra por 7 Fondos, con una normatividad que implica que los recursos que transfiere la Federación para su financiamiento, están estrictamente etiquetados para ese destino. Sobre el particular, no olvidemos que para el 2001, el presupuesto autorizado del Ramo 33 fue mayor incluso (2.9%) al monto de las participaciones federales (véanse Cuadro III anexos).

Por otra parte, otro aspecto sustantivo del comportamiento del gasto corriente de las entidades es que se ha registrado un incremento relevante en cuanto al número de empleados públicos, sin incluir a los empleados generalizados. De un total 1.1 millones de burócratas estatales en 1990 se pasó a 1.36 millones en 1999, situación inversa a la registrada en el Gobierno Federal que redujo su económica casi en el mismo número (ver Gráfica III.1).

En consecuencia los gastos por servicios personales han pasado del 34% al 53% del ingreso total disponible, en demérito de otros rubros prioritarios entre los que destaca evidentemente el correspondiente a inversión.

III.3.2 Desplome del gasto de inversión

Otra característica de los Egresos de las Entidades Federativas es que en su estructura, se ha registrado un incremento sustantivo del gasto corriente y consecuentemente un desplome del gasto de inversión. A partir de 1993 esa tendencia se ha

venido agudizando, principalmente por la federalización del gasto educativo cuyo impacto en pago de sueldos y salarios del magisterio y otros gastos inherentes, incrementaron la participación dentro del total de los gastos relativos a servicios personales y otros gastos administrativos.

En 1993, del total del gasto de las entidades federativas, el 73.7% correspondía a gasto corriente y el 19.4% a gasto de capital; para 1999 el gasto corriente correspondió al 87% y apenas el 10.4% al gasto de capital. Las cifras para pago de deuda fueron de 6.9% y 2.6% respectivamente.

Por entidad es de destacar que Veracruz, Oaxaca, Tlaxcala, Puebla, Durango, Baja California, Baja California Sur, Nuevo León y Nayarit registran un gasto corriente por arriba del 90% del total de su gasto. En cuanto a gasto de inversión, las cinco entidades con mayor proporción son Tabasco con casi un 29%, Tamaulipas con 20.8%, Campeche con 20.4%, Chiapas con 18.6% y San Luis Potosí con 18.3%. El 50% de las entidades del país registran un gasto de inversión por debajo del 10%, dentro del total de su gasto.

Cabe agregar que si bien es cierto que la participación del gasto corriente se ha incrementado como resultado de transferencias federales etiquetadas para determinados fines, no debe soslayarse que la fragilidad de los ingresos propios de las entidades ha sido también un factor decisivo para que cada vez menos dispongan de recursos que puedan destinarse a gastos de inversión, que sean definidos por las propias entidades.

En cuanto a deuda pública estatal se refiere, entre 1993 y el 2000, el saldo se incrementó en 4 veces al pasar de 15.65 a 60.78 miles de millones de pesos. De este último saldo, el 73.5% se concentró en tan solo cinco entidades: Estado de México, Nuevo León, Jalisco, Sonora y Sinaloa.

De lo anteriormente expuesto, se desprende la necesidad que registran las entidades federativas para incrementar particularmente sus gastos de inversión, para lo cual una condicionante es que mejoren sus ingresos.

En ese sentido tendrán que realizar los esfuerzos necesarios para operar de manera integral las potestades tributarias que a la fecha tienen asignadas; así mismo una alternativa real sería el incremento de los ingresos vía una Reforma Fiscal, ya que en forma sustantiva se incrementarían sus participaciones, recursos que tienen como característica que no están etiquetados, es decir, que la entidad, a través de su Congreso, puede definir su destino.

En adición, habrá que señalar que se hace necesario revisar las fórmulas de asignación de recursos de los Fondos del Ramo 33 y definir nuevos criterios de asignación de recursos para aquellos adicionales que se registren como resultado de la Reforma Fiscal.

En conclusión, para lograr una mejor coordinación por el lado de los ingresos e instrumentar una real coordinación en el rubro de los egresos, se hace necesario evolucionar del actual Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, que al parecer ya ha cumplido lo que podía dar, hacia un Sistema Nacional de Coordinación Hacendaria, entendiendo con éste, coordinación en ingreso, gasto y deuda. Es una tarea inmediata.

III.4 Propuestas formuladas por las entidades federativas en el Grupo de Trabajo Fuentes de Ingreso Local y Potestades Tributarias 1999-2001

1.- Que las entidades federativas cuenten con una Potestad Tributaria Plena, que les permita:

a).- Establecer una contribución local sobre el consumo de las Gasolinas, basada en una Tasa General en el País, o en un margen de una tasa mínima y otra máxima, para que cada entidad, atendiendo a su desarrollo y condiciones económicas, decida no solamente si es que establece o no la contribución, sino también bajo que tasa decide crearla.

b).- Se fije una tasa adicional al IEPS en materia de Gasolinas a favor de las entidades, cuyo monto se determine con propósitos de generar recursos suficientes para el mantenimiento permanente de las carreteras de cada entidad federativa.

c).- Se establezca un sobreprecio a las gasolinas, para que su producto se entregue a las entidades federativas con propósitos de mantenimiento permanente de sus carreteras.

d).- Que del rendimiento recaudatorio actual del IEPS, se entregue un porcentaje a las entidades federativas, para ser destinado al mantenimiento de las carreteras de su localidad.

Para hacer posible la creación de esta Potestad Tributaria entre las entidades federativas, sería indispensable una reforma a la Constitución General de la República, particularmente a su artículo 73 Fracción XXIX en virtud de la competencia que este artículo fija para establecer contribuciones sobre gasolinas y otros derivados del petróleo, misma que se comprende reservada a favor del ámbito Federal.

e).- Se establezca un sobreprecio a las gasolinas, para que su producto se entregue a las entidades federativas con propósitos de mantenimiento permanente de sus carreteras.

d).- Que del rendimiento recaudatorio actual del IEPS, se entregue un porcentaje a las entidades federativas, para ser destinado al mantenimiento de las carreteras de su localidad.

Para hacer posible la creación de esta Potestad Tributaria entre las entidades federativas, sería indispensable una reforma a la Constitución General de la República, particularmente a su artículo 73 Fracción XXIX en virtud de la competencia que este artículo fija para establecer contribuciones sobre gasolinas y otros derivados del petróleo, misma que se comprende reservada a favor del ámbito Federal.

2.- Establecer la Potestad Tributaria Local que permita que las entidades federativas puedan crear contribuciones sobre la extracción, aprovechamiento y explotación de los recursos naturales de su localidad como: la sal, la minería, etc.

En su caso, se sienten las bases para que las actuales contribuciones federales sobre estas fuentes económicas, se entreguen totalmente a las entidades federativas, agregando

por ejemplo los Derechos Federales Portuarios, y los aplicables a la capture de larvas y postlarvas de camarón.

Se utilice la figura de la Colaboración Administrativa para que sean las entidades y/o sus municipios quienes administren este tipo de contribuciones, las cuales generalmente escapan del control Federal, mientras que las autoridades estatales y municipales se encuentran en una mejor condición y cercanía para controlar las actividades de estas industrias.

3.- Que se transfiera a las entidades federativas la administración o el gravamen actual a los ingresos por la enajenación de inmuebles afectos al Impuesto Sobre la Renta, entregándose el 100% de la recaudación que se genere a favor de las entidades federativas.

Se ha estimado que las entidades estarían en una mejor condición para administrar y controlar estas contribuciones, debido a los controles administrativos locales que deben aplicar a los inmuebles con motivo de otras funciones de gobierno, como son por ejemplo, el Registro Público de la Propiedad y las funciones catastrales estatales, lo cual redundaría a favor de un mayor rendimiento recaudatorio de la contribución.

4.- Que las entidades federativas cuenten con la potestad tributaria para establecer contribuciones sobre el Uso de la Vía Pública por comerciantes o prestadores de servicios establecidos.

Modificar con este propósito el artículo 10-A de la Ley de Coordinación Fiscal, con el fin de que se supriman las limitaciones que actualmente aun contiene dicho artículo.

5.- Crear las condiciones para que las entidades federativas tengan la potestad tributaria para gravar a todas las profesiones y oficios, y no solamente a la Prestación de los Servicios Profesionales de la Medicina.

La propuesta se ha basado en el hecho de que el gremio de los profesionistas es de los sectores en que existe mayor renuencia a pagar contribuciones, por lo que se requiere de contar con una administración mas cercana a estos ejercicios profesionales, misma que puede obtenerse de la participación directa de las entidades federativas.

6.- Que las entidades federativas cuenten con la potestad tributaria para establecer el empujamiento y validación de las unidades del transporte público que operan con concesión Federal, y en su caso, del Impuesto sobre la Tenencia de estos y de los transportistas extranjeros.

7.- Que las entidades federativas cuenten con la potestad tributaria para establecer una contribución local al consumo final, con independencia al Impuesto al Valor Agregado.

Esta propuesta se hizo con el señalamiento expreso de que la creación de este gravamen no afectara los montos de participaciones que reciben las entidades. Asimismo, la creación de un impuesto municipal bajo el esquema de cuota fija para pequeños contribuyentes.

8.- Modificar la Constitución General de la Republica, para que se disipe la actual interpretación de la Suprema Corte de Justicia de la Nación que prácticamente concluye en que la mayoría de las pocas fuentes de tributación locales, son de competencia exclusiva de la Federación, lo que las hace inconstitucionales.

En el supuesto de que no se realice esta modificación constitucional, la mayoría de las contribuciones locales actuales, y las nuevas contribuciones que sean creadas en el ámbito local, como el impuesto al consumo, podrían declararse inconstitucionales haciendo inútiles todos los trabajos para fortalecer las haciendas locales.

IV. HACIA LA IMPLANTACIÓN DE UN SISTEMA NACIONAL DE COORDINACIÓN HACENDARIA

IV.1 Recursos Federales para las entidades federativas

Antecedentes

Con el propósito de respaldar la política regional iniciada en la década de los setenta, se decidió, en 1983, la creación del Ramo 26; dicho fondo se destinó para estimular el desarrollo regional, sin embargo para diciembre de 1988, con la creación de la Comisión del Programa Nacional de Solidaridad (PRONASOL), el objetivo cambió ya que este programa, que tuvo como base presupuestal el propio ramo 26, sería combatir la pobreza extrema, soslayando el fomento al desarrollo regional; una de las críticas más frecuentes para el PRONASOL fue su carencia de claridad en la asignación de los recursos, es decir, no había un criterio definido.

El Gobierno del presidente Ernesto Zedillo atendió tales críticas en dos sentidos; primero, introdujo una fórmula pública para asignar recursos en función del grado de pobreza y, segundo, descentralizó el ramo 26 a Estados y Municipios, con lo que estos últimos recuperaron la tarea de selección de las obras y la asignación de los recursos.

Es en 1996 cuando se introduce el Fondo de Desarrollo Social Municipal, añadiéndose en 1997 el Fondo para el Desarrollo Regional y el de Empleo, se trató de apoyar la corresponsabilidad en las tareas de desarrollo social local y regional. A partir de 1998, el ramo 26 se estructuró con base en un fondo financiero denominado "Desarrollo Social y Productivo en Regiones de Pobreza", privilegiando el carácter regional sobre el municipal, ocupándose exclusivamente de la atención de la población en extrema pobreza, aunque debe destacarse que los recursos destinados a dicho programa disminuyeron sensiblemente, como resultado que en ese mismo año se creó un nuevo rubro de gasto, el ramo 33.

IV.2 Aportaciones Federales

Hasta 1997, la descentralización del gasto programable se realizó mediante la celebración de convenios de coordinación en los que se establecían responsabilidades y compromisos de los diferentes órdenes de gobierno. Sin embargo, en diciembre de 1997, El presidente Zedillo envió a la H. Cámara de Diputados una iniciativa de decreto para modificar la Ley de Coordinación Fiscal, el propósito de dicha reforma fue renovar el federalismo al promover una amplia redistribución de funciones de decisión y operación de las políticas públicas, para acercarlas a la población beneficiada. En ese sentido, el objetivo de las reformas era coadyuvar al fortalecimiento de las haciendas estatales y municipales en dos ámbitos: el presupuestario a través de la institucionalización de la provisión de recursos federales en apoyo a actividades específicas, y en el tributario mediante la asignación de un porcentaje de la recaudación obtenida por incorporación de personas al padrón de contribuyentes.

Específicamente, en el ámbito presupuestario federal, la propuesta fue en el sentido de institucionalizar el apoyo que la federación ofrecía como complemento a los recursos que a las entidades federativas y a los municipios les corresponden de la recaudación federal participable. En razón de lo anterior el ejecutivo sometió a la Cámara de Diputados la adición del Capítulo V de la Ley de Coordinación Fiscal que habría de denominarse "De los Fondos de Aportaciones Federales" destinados específicamente a coadyuvar a las siguientes actividades de las entidades federativas y, en su caso, de los municipios: i) La Educación Básica; ii) los Servicios de Salud y, iii) la Infraestructura Social Municipal. Para ello, el ejecutivo propuso la incorporación, en el presupuesto de egresos para 1998, de un nuevo ramo por medio del cual se transferirían los recursos para dichos fondos, el Ramo 33.

Atendiendo la propuesta del ejecutivo, esa Cámara aprobó la creación de cinco fondos que originalmente integraron el Ramo 33, éstos fueron los siguientes:

- ◆ Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal (FAEB), destino:
 - ◆ Prestar los servicios de educación inicial básica, incluyendo la indígena, especial, así como la normal y demás para la formación de maestros.
 - ◆ Prestar servicios de formación, actualización, capacitación y superación profesional para los maestros de educación básica.
- ◆ Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud (FASSA), para:
 - ◆ Atención médica, preferentemente en beneficio de grupos vulnerables, materno-infantil, planificación familiar, salud mental, prevención y control de enfermedades transmisibles, asistencia social, control sanitario, etc.
 - ◆ Desarrollo de Programas de Salud
 - ◆ Otros determinados por los acuerdos de Coordinación que se establezcan entre la Federación y los Estados.
- ◆ Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social (FAIS), distribuido así:
 - ◆ El Fondo Municipal (FISM) destinará sus recursos al financiamiento de obras, acciones sociales básicas y a inversiones, que beneficien directamente a los sectores de la población que se encuentren en condiciones de pobreza extrema en los siguientes rubros: agua potable; alcantarillado; drenaje y letrinas; urbanización municipal; electrificación rural y de colonias pobres; infraestructura básica de salud, infraestructura básica educativa; mejoramiento de vivienda; caminos rurales; e infraestructura productiva rural.
 - ◆ El Fondo Estatal (FISE) se concentrará en atender obras y acciones de alcance o ámbito de beneficio regional o intermunicipal.
- ◆ Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y el Distrito Federal (FAFM y DF)

- Cumplimiento de sus obligaciones financieras.
- Atención de las necesidades directamente vinculadas a la seguridad pública de sus habitantes.
- Fondo de Aportaciones Múltiples (FAM), para ser utilizados en:
 - Desayunos escolares, apoyos alimentarios y de asistencia social a la población en condiciones de pobreza extrema.
 - Apoyos a la población en desamparo.
 - Construcción, equipamiento y rehabilitación de infraestructura física de los niveles de educación básica y superior en su modalidad universitaria.

Para 1999, se añadieron dos fondos más:

- Fondo de Aportaciones Educación Tecnológica y de Adultos (FAETA):
 - Registro de planteles, de instalaciones educativas y de plantillas de personal en escuelas tecnológicas para adultos.
 - Abatimiento del rezago en materia de alfabetización, educación básica y formación para el trabajo.
- Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública (FASP):
 - Reclutamiento, selección, depuración, evaluación y formación de los recursos humanos vinculados a tareas de seguridad pública.
 - Equipamiento de las policías preventivas y judiciales o sus equivalentes.

Adicionalmente, los diputados aprobaron que el Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento Municipal (del que se excluyó al DF para 1999 y restituido en 2001), sería conformado, sólo como referencia, por un monto equivalente al 2.35% de la recaudación federal participable, de esta manera, ahora son tres los fondos de aportaciones cuya base de integración está referida a la RFP, el FAIS con 2.5%; el FAFM y DF 2.35% y el FAM 0.814%.

Los recursos destinados al ramo 33 durante el período 1998 – 2002 se detallan los anexos.

Finalmente cabe mencionar que la importancia del ramo 33 reside en que los fondos de este ramo, destinados al desarrollo social, se cedieron a Estados y Municipios por medio de una Ley, situación que les otorga un marco jurídico real y no a través de convenios, que pueden ser manipulables, como sucedió hasta 1997.

Programa de Apoyos para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas, PAFEF. A efecto de fortalecer las finanzas de las entidades federativas la cámara baja determinó incluir, en el Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal 2000, una reasignación dentro del ramo general 23 de Provisiones Salariales y Económicas, por un monto de 6,870 millones de pesos. Dichos recursos, agrupados en el Programa de Apoyos para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas (PAFEF), fueron asignados

con la restricción de ser aplicados a gastos de inversión, con la salvedad de que si una entidad presentara un gasto en educación por arriba de la media nacional podría destinarlos a inversiones en obra pública, así mismo, las que estuvieran por debajo de ese promedio, lo canalizarían preferentemente en infraestructura educativa de los sistemas públicos locales de educación.

El ejercicio de tales recursos comprometía a las entidades federativas a intensificar la cooperación en materia de información financiera entre los diferentes ordenes de gobierno.

Por otro lado, el artículo 25 de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal, considera a los recursos del PAFEF como subsidios, por lo tanto no pierden su carácter federal al ser entregados a las entidades, por lo que su ejercicio se sujeta a las disposiciones federales aplicables. Las reglas de operación de dicho programa fueron publicadas por la SHCP en el DOF del 25 de enero de 2000. Para el ejercicio fiscal de 2002, el monto del PAFEF ascendió a 14,700 millones de pesos.

V. LA COORDINACIÓN HACENDARIA Y LA DEUDA DE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS Y LOS MUNICIPIOS

V.1 Modificaciones al Marco Jurídico de la Deuda

La actividad crediticia de las entidades y municipios así como de sus respectivos entes públicos, con garantía de afectación de participaciones está sujeta a las siguientes disposiciones:

1. La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en el artículo 117 fracción VIII, párrafo segundo, establece que: "Los estados y los municipios no podrán contraer obligaciones o empréstitos, sino cuando se destinen a inversiones públicas productivas inclusive los que contraigan organismos descentralizados y empresas públicas, conforme a las bases que establezcan las legislaturas en una ley y por los conceptos y hasta por los montos que las mismas fijen anualmente en los respectivos presupuestos. Los ejecutivos informarán de su ejercicio al rendir la cuenta pública".

2. El artículo 9º de la Ley de Coordinación Fiscal tiene sus antecedentes en el "Decreto por el cual se previene que deberán llevar un registro de los compromisos que contraigan los estados, municipios, Distrito y territorios federales, afectando las participaciones que le corresponden sobre diversos impuestos", de 20 de junio de 1935.

3. El artículo 9º de la Ley de Coordinación Fiscal establece actualmente que: "Las participaciones que correspondan a las entidades y municipios son inembargables; no pueden afectarse a fines específicos, ni estar sujetas a retención, salvo para el pago de obligaciones contraídas por las Entidades o Municipios, con autorización de las legislaturas locales e insertas a petición de dichas Entidades ante la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en el Registro de Obligaciones y Empréstitos de Entidades y Municipios, a favor de la Federación, de las instituciones de crédito que operen en territorio nacional, así como de las personas físicas o morales de nacionalidad mexicana.

Las obligaciones de los Municipios se registrarán cuando cuenten con la garantía solidaria del Estado, salvo cuando a juicio de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público tengan suficientes participaciones para responder a sus compromisos.

Reforma al 3º párrafo del Artículo 9º de la Ley de Coordinación Fiscal publicado en el Diario Oficial de la Federación el 15 de diciembre de 1995, establece que "Las Entidades y Municipios efectuarán los pagos de las obligaciones garantizadas con la afectación de sus participaciones, de acuerdo con los mecanismos y sistemas de registro establecidos en sus leyes estatales de deuda. En todo caso las entidades federativas deberán contar con un registro único de obligaciones y empréstitos, así como publicar en forma periódica su información con respecto a los registros de su deuda....."

En la propia reforma al tercer párrafo del artículo 9º de la Ley de Coordinación Fiscal, en las Disposiciones Transitorias se establece que: "La reforma al tercer párrafo del artículo 9º. De la Ley de Coordinación Fiscal, no será aplicable a la deuda contraída por las

entidades federativas y municipios al 31 de diciembre de 1995, por lo que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, efectuará pagos de las obligaciones garantizadas con afectación de participaciones siguiendo el orden cronológico de su inscripción en el Registro de Obligaciones y Empréstitos de Entidades Federativas y Municipios, hasta diciembre de 1995".

4. El principio de "no afectación de participaciones" consagrado en la Ley de Coordinación Fiscal, tiene una excepción cuando con autorización de la Legislatura del estado e inscrita a petición de éste ante la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, se afectan participaciones para el pago de obligaciones contraídas por las entidades o municipios a favor de la Federación, de instituciones de crédito que operen en territorio nacional, así como de las personas físicas o morales de nacionalidad mexicana.

5. El Registro de Obligaciones y Empréstitos de Entidades Federativas y Municipios se lleva a cabo en los términos del Reglamento del artículo 9º de la Ley de Coordinación Fiscal.

El Reglamento antes citado, establece que en dicho registro serán inscritas las obligaciones directas o contingentes contraídas para inversiones públicas productivas por los estados, el Distrito Federal o los municipios en los términos de la Ley de Coordinación Fiscal y del propio Reglamento, cuando ellos soliciten que las participaciones que a cada uno corresponden en ingresos federales queden afectadas en garantía de pago de dichas obligaciones.

El Reglamento en comento, fue modificado por Decreto de 28 de enero de 2000, para incluir entre los requisitos para la inscripción en el Registro, a que se refiere dicho ordenamiento, que se acredite la publicación, en un diario de circulación local y uno de circulación nacional, la información fiscal y financiera que la entidad solicitante considere relevante del año calendario precedente o del primer semestre del año calendario en curso, y que asimismo acredite que se encuentra al corriente en el pago de los empréstitos que tenga contratos con las instituciones de banca de desarrollo.

6. El 15 de diciembre de 1995, fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el Decreto por el que se expiden nuevas leyes fiscales y se modifican otras, en cuyo artículo. Decimosegundo fueron establecidas, entre otras modificaciones, la del artículo 9º de la Ley de Coordinación Fiscal.

Conforme a lo dispuesto en el tercer párrafo del citado artículo 9º, vigente a partir del 1 de enero de 1996, cada entidad federativa y sus municipios efectuarán los pagos de sus obligaciones garantizadas con participaciones federales, de acuerdo con los mecanismos establecidos en sus propias leyes de deuda.

En el artículo Decimotercero de los Transitorios del Decreto citado, se establece en su fracción III, que: "La reforma al tercer párrafo del artículo 9º de la Ley de Coordinación Fiscal, no será aplicable a la deuda contraída por las entidades federativas y municipios al 31 de diciembre de 1995".

La reforma al artículo 9° citado fue para establecer expresamente que "Las Entidades y Municipios efectuarán los pagos de las obligaciones garantizadas con la afectación de sus participaciones, de acuerdo con los mecanismos y sistemas de registro establecidos en sus leyes estatales de deuda. En todo caso, las entidades federativas deberán contar con un Registro Único de Obligaciones y Empréstitos, así como publicar en forma periódica su información con respecto a los registros de su deuda".

7. La reforma tuvo como objetivo dar mayor transparencia al manejo de la deuda pública que es responsabilidad de las entidades federativas y municipios, para que los pagos de obligaciones garantizadas con la afectación de participaciones se hagan de acuerdo a los procedimientos y sistemas de registro establecidos en las leyes estatales de deuda pública.

Sin embargo, la situación prevista por la ley no se lleva a efecto en virtud de que entretanto se instrumentan mecanismos y sistemas de registro definitivos en las leyes estatales de deuda pública, en los que se deberá contar con un Registro Único de Obligaciones y Empréstitos así como con la publicación de información en forma periódica de los registros correspondientes, las entidades federativas que así lo han solicitado han otorgado contrato irrevocable de mandato al gobierno federal "encomendándole pagar en su nombre y por su cuenta las obligaciones insolutas, directas o contingentes (según se trate), contraídas por el mandante en los contratos y los títulos de crédito donde figure como deudor" que adhiera en los términos de este contrato, el cual será aplicable a la deuda que el estado contraiga durante el periodo pactado"

8. Los mandatos antes citados, fueron firmados por las entidades federativas hasta el 31 de marzo de 2000.

Otro aspecto importante a destacar en el texto del artículo 9° de la Ley de Coordinación Fiscal, es el relativo a la afectación de participaciones vía compensación.

El artículo 9° establecía en su texto original que "la compensación entre el derecho de las entidades a recibir participaciones y las obligaciones que tengan con la federación, sólo podrá llevarse a cabo si existe acuerdo entre las partes interesadas o cuando esta ley así lo autorice".

Cabe aclarar que por error esta disposición fue suprimida, según publicación en el Diario Oficial de la Federación de 26 de diciembre de 1990, por lo que durante 1991, 1992, 1993, 1994 y 1995 se estuvo a lo dispuesto en el artículo 24 del Código Fiscal de la Federación que establece que "Se podrán compensar los créditos y deudas entre la Federación por una parte y los Estados, Distrito Federal, Municipios, organismos descentralizados o empresas de participación estatal mayoritarias, excepto sociedades nacionales de crédito, por la otra. Tratándose de la compensación con estados y municipios se requerirá previo acuerdo de este".

La reforma al artículo 9° en comento, también incluyó de nueva cuenta a partir de 1996, lo siguiente:

“Procederán las compensaciones entre las participaciones federales e incentivos de las entidades y de los municipios y las obligaciones que tengan con la federación, cuando exista acuerdo entre las partes interesadas o esta Ley así lo autorice”.

La compensación de adeudos via participaciones se aplica, cuando ha sido concertado expresamente, por lo general en los convenios celebrados entre el ISSSTE y los gobiernos de las entidades federativas para la incorporación de los trabajadores a los servicios de dicho Instituto, así como en los convenios celebrados con el Instituto Mexicano del Seguro Social para el mismo fin, en virtud de que las cuotas que el estado, o el municipio paga al IMSS o al ISSSTE, son contribuciones federales (aportaciones de seguridad social) y constituyen créditos fiscales que tienen derecho a percibir dichos organismos descentralizados del gobierno federal y que pueden ser compensados contra las participaciones estatales o municipales, según sea el caso, por existir un acuerdo expreso al efecto.

9. Asimismo, en materia de afectación de participaciones es importante mencionar el texto del citado artículo 9° que establece expresamente que “no estarán sujetas a lo dispuesto en el primer párrafo de este artículo, las compensaciones que se requieren efectuar a las entidades como consecuencia de ajustes en participaciones o de descuentos originados del incumplimiento de metas pactadas con la Federación en materia de administración de contribuciones”.

10. Por último, la Unidad de Coordinación con Entidades Federativas, recibe las peticiones de afectación de participaciones a más tardar el 18 de cada mes de las instituciones acreedoras; analiza la procedencia de las solicitudes y en su caso, elabora el oficio dirigido a la Tesorería de la Federación a más tardar el día 21 de cada mes, para que descuenta a las entidades federativas implicadas el importe de sus adeudos y se los acredite a las instituciones de crédito y las de seguridad social.

Actualmente se siguen afectando las participaciones que en ingresos federales corresponden a las entidades federativas, en virtud de que su origen data del periodo en que el citado artículo 9° así lo estipulaba, así como por instrucción del mandato en tanto continúe su vigencia.

V.2 Entorno Político de los Cambios

Reglamento del artículo 9° de la Ley de Coordinación Fiscal en materia de Registro de Obligaciones y Empréstitos de entidades federativas y municipios, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 7 de julio de 1982.

El Artículo 117 fracción VIII de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, establece que los Estados y Municipios sólo podrán contraer obligaciones o empréstitos en el país, pagaderos en moneda nacional y contraídos con entidades o individuos de nacionalidad mexicana a fin de ser destinados a inversiones públicas productivas.

El 15 de diciembre de 1995, se publicó en el Diario Oficial de la Federación, la reforma al Tercer Párrafo del Artículo 9º de la Ley de Coordinación Fiscal, la cual con vigencia a partir del 1º de enero de 1996, modifica de manera importante el mecanismo mediante el cual los Estados contratarán nuevos financiamientos.

Las Entidades y Municipios efectuarán los pagos de las obligaciones garantizadas con la afectación de sus participaciones, de acuerdo con los mecanismos y sistemas de registro establecidos en sus leyes estatales de deuda. En todo caso las Entidades Federativas deberán contar con un Registro Único de Obligaciones y Empréstitos, así como publicar en forma periódica su información con respecto a los registros de su deuda.

Problemáticas de esta Reforma:

En primer lugar, el hecho de que el Gobierno Federal fuera el encargado de ejecutar las garantías era percibido por parte de los bancos de que el riesgo de crédito que tomaban era el del propio Gobierno Federal, y en esa modificación no se efectuaban los análisis crediticios correspondientes ni se aplicaban condiciones diferenciadas en los financiamientos y en el acceso a los mismos, de acuerdo a las diferencias entre los riesgos crediticios subyacentes (los de cada Estado). Esto dificultó el desarrollo de una cultura de crédito al nivel de los Estados, en la medida en la que el mercado no proveía estímulos ni positivos ni negativos que pudieran premiar o castigar un buen o mal manejo de las finanzas públicas estatales.

Antecedentes:

Con ello, se generó la percepción por parte de los Estados que el acceso al crédito podía ser virtualmente infinito, no habiendo parámetros claros que mostraran qué tanto podía endeudarse un Estado con cargo a sus participaciones sin que tal endeudamiento conllevara a comprometer el incumplimiento de las funciones más básicas de los Gobiernos Estatales. Esto llevó en varias ocasiones a que registraran niveles importantes de sobre endeudamiento Estatal.

Con la reforma al Artículo 9º, las Entidades pueden designar cómo ejecutar las garantías que hayan ofrecido para contratar créditos con base en sus participaciones a los que ellos consideren conveniente, siempre y cuando así lo establezcan en sus Leyes de Deuda.

Por lo que el Artículo 9º de la Ley de Coordinación Fiscal encomienda al Ejecutivo Federal, expedir el Reglamento referente al Registro de Obligaciones y Empréstitos de Entidades federativas y Municipios con afectación de sus participaciones en ingresos federales, en el que habrán de señalarse los requisitos para la inscripción de dichas obligaciones, así como establecer las bases de una disciplina presupuestaria acorde con la evolución de las fórmulas de contratación crediticia y las necesidades de crédito por parte de los Estados y Municipios.

Todo lo anterior hace indispensable la expedición de un nuevo ordenamiento para normar el indicado Registro, a fin de llevar un control más ágil y expedito de las

participaciones en ingresos federales que las Entidades Federativas y Municipios hayan decidido afectar en garantía del cumplimiento de aquellas.

Establecer un mecanismo que beneficiará al crédito de las Entidades Federativas y Municipios, contribuyendo a que los recursos obtenidos en esa forma se destinen a financiar las inversiones públicas productivas previstas en los planes y programas locales de desarrollo socioeconómico; a proporcionar a las comunidades en ellos establecidas obras y servicios públicos necesarios, a efecto de que el endeudamiento resultante sea un instrumento complementario del desarrollo regional.

Este reglamento fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el 7 de julio de 1982, y surtió sus efectos hasta el 15 de octubre de 2001, el cual tuvo por objeto abrogar el Decreto promulgado el 20 de junio de 1935, sus adiciones y reformas que con base al mismo se llevaba a cabo el registro de los compromisos que las Entidades Federativas y Municipios (así como sus Organismos y Empresas de participación Estatal y Municipal) y el Distrito Federal, contraían con la garantía de las participaciones en ingresos federales correspondientes; el 28 de enero de 2000 se publicó el Decreto mediante el cual se adicionan las fracciones V y VI al artículo 2º del Reglamento citado. El 15 de octubre de 2001 fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el Reglamento que rige actualmente el Registro de Obligaciones y Empréstitos de Entidades Federativas y Municipios, con efectos informativos, en virtud de la existencia de sistemas de registro y pago estatales y que la SHCP ya no tiene a su cargo la ejecución de las participaciones afectadas. A partir de la fecha en que entro en vigor el presente Reglamento, queda abrogado el Reglamento del Artículo 9º de la Ley de Coordinación Fiscal en materia de Registro de Obligaciones y Empréstitos de Entidades Federativas y Municipios, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 7 de julio de 1982, y sus modificaciones publicadas en el mismo órgano de difusión oficial el 28 de enero de 2000.

A fin de apoyar a las Entidades Federativas y Municipios en la captación de financiamientos de la Banca Mexicana, para inversiones públicas productivas, a efectos de hacer más ágil y menos oneroso el crédito que los Estados requerían para complementar los recursos provenientes de su recaudación fiscal, y así cumplir con amplitud la función administrativa que tienen encomendada, en enero de 1996 se instrumentó un mecanismo transitorio a través de la figura de mandato. Mediante un contrato de Mandato, los Estados encomendaban a la Federación -en calidad de mandatario de aquellos a ejecutar a favor de los acreedores que así lo demandaban por incumplimiento de las mismas Entidades-, las garantías que constituían con base en sus participaciones, el cual, estuvo vigente hasta el 31 de marzo de 2000.

Programa de apoyo crediticio a estados y municipios

Hasta antes de 1995, la mayoría de los Estados de la Federación contrajeron obligaciones financieras por un monto considerable, principalmente con la Banca Comercial. La contratación de dichos pasivos permitió a los Estados la conclusión o puesta en marcha de importantes obras de desarrollo económico y social en un sinnúmero de comunidades de nuestro país.

Sin embargo, la situación económica que prevalecía en el año de 1995 originó en algunas Entidades Federativas graves dificultades para atender sus compromisos financieros. Por tal motivo, el Gobierno Federal llegó a un acuerdo con la Banca Comercial para establecer un programa de apoyo crediticio a los Estados y Municipios, el cual en su momento permitió fortalecer las finanzas de las Entidades Federativas.

El Programa de Apoyo Crediticio fue de tal magnitud que hizo extensivo sus beneficios a todos los Estados y Municipios del país que de manera libre y soberana decidieron incorporarse al mismo. Además se incluyó en ese programa la deuda de organismos y empresas de participación estatal.

De esta manera se redocumentó en Unidades de Inversión hasta el 100% de los pasivos totales de los Estados y Municipios con la Banca Nacional al cierre de marzo de 1995, menos los montos de los prepagos que las Entidades Federativas realizaron. Como un incentivo al ahorro público, el programa otorgó mayores beneficios a los Estados y Municipios, ya que realizaron un mayor esfuerzo fiscal para prepagar anticipadamente un porcentaje mas alto de sus pasivos vigentes a esa fecha.

El monto potencial de la reestructuración fue estimado en 12,000 millones de pesos, una vez deducidos los prepagos. Así con la reestructuración de sus pasivos los Estados y Municipios del país se beneficiaron con una reducción sustancial en sus cargas financieras al extenderles el plazo efectivo de sus créditos (5 y 8 años con 2 de gracia) eliminando el componente inflacionario de sus pagos.

De esta manera el Presidente reiteró el compromiso de su Gobierno de fortalecer el pacto federal mediante acciones concretas que permitieron a los Estados y Municipios continuar y reafirmar sus programas de desarrollo económico y social

V.3 Ejecución de la Garantía en caso de Incumplimiento

Las obligaciones crediticias contraídas por las Entidades Federativas, inscritas en el Registro de Obligaciones y Empréstitos de Entidades Federativas y Municipios hasta el 31 de marzo de 2000, confieren a los acreditantes el derecho a que sus créditos, en caso de incumplimiento, se cubran con la garantía otorgada, es decir con cargo a las participaciones afectadas, deduciendo su importe de las que correspondan a los Estados y Municipios en los ingresos federales.

En este caso, el acreditante deberá presentar su solicitud de pago ante la Unidad de Coordinación con Entidades Federativas (UCEF), comunicándolo simultáneamente al Estado o Municipio deudor, así como a la Dirección de Deuda Pública de las Haciendas Locales. Dicha unidad administrativa confirmará la mora existente y, si procede, efectuará el pago respectivo con cargo a las participaciones afectadas, informándole al Estado o Municipio, de acuerdo a lo dispuesto en el artículo 11 del Reglamento del Artículo 9º de la Ley de Coordinación Fiscal, vigente hasta el 15 de octubre de 2001.

El mecanismo que utiliza la Secretaría para confirmar la mora existente, es el siguiente: una vez que el acreditante presentó su solicitud ante la UCHEF, se procede a verificar si el crédito esta garantizado con las participaciones y registrado en la Dirección de Deuda Pública hasta el 24 de diciembre de 2001 y del 25 de diciembre de 2001 en adelante en la Dirección de Deuda Pública de las Haciendas Locales, de conformidad con las disposiciones del citado Reglamento. De confirmarlo, se elabora el acuerdo correspondiente, mismo que se turna a la Tesorería de la Federación quien efectuará la orden de pago respectiva, disminuyendo las participaciones federales de la Entidad o Municipio.

De ahí la importancia de que esta Dirección sea la encargada de la ejecución de la garantía en caso de incumplimiento de pago por parte de la entidad acreditada, evitando así que se ejecuten garantías de empréstitos no inscritos en el multicitado Registro que llevaba la Dirección General de Crédito Público de esta Secretaría.

Por último, cabe aclarar que el tiempo de tramite que lleva este mecanismo, está en función de la fecha de presentación de la solicitud de pago relativa. La entrega de participaciones a los Estados es el día 25 de cada mes, por lo que si desean obtener el pago con cargo a la entrega de las participaciones del día 25 respectivo, conforme a la operatividad establecida por la Secretaría, la solicitud de pago deberá presentarse a más tardar el día 18 del mismo mes. Si la presentación se hace con posterioridad a esa fecha, el pago se realizará hasta la siguiente entrega de participaciones; esto es hasta el día 25 del mes siguiente.

V.4 Requisitos para efectuar la inscripción en el registro

La solicitud de inscripción debe emanar de la entidad deudora, como dueña de sus participaciones; en consecuencia, los acreditantes para solicitar este registro deberán en el contrato o título de crédito que documente la operación incluir una cláusula que les confiera poder para tales efectos, o bien presentar un poder al mandato otorgado mediante oficio expedido por la autoridad competente de la entidad deudora, o ante notario público, según la Legislatura Local. Incluso el Congreso de la Entidad de que se trate puede, en el decreto de autorización respectiva, facultar a su acreditante para realizar las gestiones tendientes a la inscripción.

La solicitud deberá contener, cuando menos, la información siguiente:

1. Deudor directo;
2. Acreedor;
3. Deudor solidario;
4. Tipo de operación;
5. Importe;
6. Destino;
7. Tasa de Interés;
8. Comisiones;
9. Plazo;

10. Amortizaciones;
11. Fuente de pago;
12. Garantía

A dicha solicitud se deberá acompañar lo siguiente:

ARTÍCULO 4

Que el solicitante, bajo protesta de decir verdad, manifieste que: se trate de obligaciones pagaderas en México y en moneda nacional, contraídas con entidades o personas de nacionalidad mexicana, conforme a las bases que establezcan la legislaturas locales, por los conceptos y hasta por los montos que las mismas fijen anualmente en los respectivos presupuestos.

Tratándose de obligaciones que se hagan constar en títulos de crédito, se ha indicado en el texto de los mismos que sólo podrán ser negociados dentro del territorio nacional con entidades de nacionalidad mexicana, y

La Legislatura local autorizó previamente que se contraiga la obligación afectando las participaciones en ingresos federales que correspondan al propio Estado, en su caso, al Municipio correspondiente.

Que se acredite la publicación, en un diario de circulación local y en uno de circulación nacional, de la información fiscal y financiera que la entidad solicitante considere relevante. Para tal efecto, al momento de entregar la solicitud, deberá presentarse la publicación de la información del año calendario precedente al de la solicitud de inscripción y, de estar disponible, la del primer semestre del año en curso, y

Que la entidad solicitante acredite que se encuentra al corriente en el cumplimiento de sus obligaciones fiscales federales y, en su caso, que cuenta con un mecanismo para cubrir en forma preferencial los adeudos fiscales con la Federación.

Que la entidad solicitante acredite que se encuentra al corriente en el pago de los empréstitos que tenga contratados con las instituciones de banca de desarrollo.

Además de lo señalado en este artículo, a la solicitud de inscripción que se presente, se deberá acompañar un ejemplar de la publicación en el órgano oficial que corresponda de la autorización otorgada por el Congreso Local a la Entidad Federativa o Municipio para afectar sus participaciones en ingresos federales, así como la documentación a que se refiere el artículo 6 del Reglamento comentado.

ARTÍCULO 6

Un ejemplar original del instrumento jurídico en el que se haga constar la obligación directa o contingente cuya inscripción se solicite, y en el caso de obligaciones que se documenten a través de títulos de crédito, copia certificada de los mismos, y

Un ejemplar de la certificación de que la obligación materia de la solicitud, se encuentra inscrita en el Registro Único de Obligaciones y Empréstitos de la entidad solicitante, a que se refiere el artículo 9º de la Ley.

Estos requisitos están establecidos en el Reglamento del Artículo 9º de la Ley de Coordinación Fiscal en Materia de Registro de Obligaciones y Empréstitos de Entidades Federativas y Municipios de fecha 15 de octubre de 2001.

V.5 Nuevas funciones de la UCEF en relación a la Deuda Pública de las Entidades Federativas y los Municipios

Modificaciones al Reglamento Interno

Objetivo

Fortalecer los mecanismos de control, registro y seguimiento de la deuda pública contratada por las entidades federativas y los municipios, así como coadyuvar con las unidades administrativas de la Subsecretaría de Hacienda y Crédito Público para promover y normar el acceso de las entidades federativas a los mercados interno de dinero y capitales, mediante la modificación o adición de las políticas de deuda pública para la asignación de recursos a entidades federativas y municipios y analizar los diversos programas de inversión de las entidades federativas y municipios, así como la evolución de la deuda contraída. Asimismo, promover una eficiente y eficaz coordinación con los grupos de trabajo del subsistema de deuda pública.

Funciones

- Atender consultas en materia del Registro de Obligaciones y Empréstitos presentadas por las entidades federativas y municipios.
- Proponer para aprobación superior, las políticas relativas al Registro de Obligaciones y Empréstitos de Entidades Federativas y Municipios, de conformidad con la legislación aplicable.
- Llevar el Registro y seguimiento de las obligaciones y empréstitos de Entidades Federativas y Municipios, de conformidad con la legislación aplicable.
- Participar con la Dirección General de Crédito Público en el diseño de las directrices para el acceso de las entidades de las administraciones públicas estatales y municipales a los mercados internos de dinero y capitales.
- Contribuir a resolver los asuntos relacionados con la aplicación de la Ley General de Deuda Pública por parte de las entidades federativas y sus municipios.

- Realizar el análisis y evaluación de los principales indicadores financieros de las entidades federativas y municipios, y proponer estrategias de endeudamiento de las mismas.

- Asistir y coordinar la planeación y seguimiento de las reuniones del Subsistema de Deuda Pública y del Grupo de Trabajo de Deuda Pública Estatal y Municipal, de la Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales y de los Grupos de Trabajo.

- Evaluar el nivel de endeudamiento de las entidades federativas y municipios.

- Analizar los procedimientos de las calificadoras de deuda pública de los estados y municipios.

- Evaluar financiera y económicamente los contratos de deuda pública que contraigan los estados y municipios con la banca privada, la banca de desarrollo o mediante la emisión de bonos bursátiles, y solicitar en su caso el apoyo del área jurídica para emitir su opinión en caso de inconsistencias o dudas en los mismos.

VI. CONCLUSIONES

Del Federalismo Fiscal al Federalismo Hacendario

VI.1 Evolución General del Sistema Nacional de Coordinación Hacendaria

El federalismo fiscal ha sido una expresión del proyecto constitucional trazado a lo largo de nuestra historia, esta forma de gobierno en nuestro país, nos ha permitido encontrar los caminos para resolver las contradicciones que se generan de su ejercicio, como la concurrencia de atribuciones, frente a propósitos de unidad, armonización y equidad en el desarrollo económico, político y social del país. Los avances en el sistema de coordinación fiscal y en los Convenios para la descentralización del Gasto, demuestran que la ruta ha sido la correcta.

A lo largo de esa ruta, se ha establecido un relación entre las Entidades y la Federación que se ha fortalecido con la existencia de una Ley de Coordinación Fiscal que vertebró el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal que surge de la necesidad de armonizar los sistemas impositivos de la Federación, Estados y Municipios, a fin de eliminar la doble o múltiple imposición sobre una misma fuente y así crear las condiciones para fomentar el crecimiento económico, estableciendo los principios básicos para un sistema de delegación de funciones de administración en ingresos federales a los estados y municipios, donde la adhesión de estos al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, se sustenta en Convenios de Colaboración entre los tres niveles de gobierno.

El Sistema Nacional de Coordinación Fiscal ha desarrollando así diversas tareas, ya sea a través de las reuniones de la Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales, donde se ha expresado la inquietud de los funcionarios fiscales estatales por un renovado federalismo, o a través de sus diferentes grupos de trabajo, que ha abordado diferentes problemáticas del federalismo fiscal, habiéndose realizado un buen avance del mismo al incluirse en el articulado de la Ley de Coordinación Fiscal los temas del gasto y del crédito públicos, lo que ha permitido iniciar la conformación de un Sistema Nacional de Coordinación Hacendaria.

Requerimos, por tanto, de un sistema de coordinación integral, consideraciones de soberanía local, de eficiencia económica y de finanzas públicas globales lo aconsejan.

Esta transformación del Sistema de Coordinación ha cobrado mayor importancia debido a la conjugación de diversos factores. De manera destacada los cada vez mayores requerimientos de infraestructura y de satisfactores sociales que conviene sean provistos localmente, presionan a las finanzas de las Entidades Federativas, pero también la creciente concurrencia política y la conveniencia de acercar a la población las decisiones de gasto y las formas de financiarlo, hacen necesario un replanteamiento de diversos aspectos de la Coordinación Fiscal. Además, un alto en el camino, después de tantos años de seguir esencialmente bajo el mismo sistema de Coordinación nos permite observar tendencias preocupantes, como una cada vez mayor dependencia de las Entidades respecto de las participaciones federales y concomitantemente, una cada vez menor contribución de la recaudación local al financiamiento del gasto federativo.

La coordinación entre el Gobierno Federal y las Entidades Federativas en materia de ingresos es un tema complejo y rico en implicaciones, pero crecientemente también cobran importancia aspectos que requieren de una consulta y colaboración conjunta en materia de gasto y de crédito. Finalmente, las cantidades involucradas han adquirido tal magnitud, que su importancia trasciende el ámbito local al tener un impacto sobre las finanzas públicas de la Nación y por lo tanto sobre sus equilibrios globales, con implicaciones para la estabilidad económica y social de nuestro país.

Para enfrentar los retos que impone el desarrollo y el nuevo esquema mundial, resulta también necesario contar con gobiernos con capacidad de respuesta, requiriéndose para ello fortalecer el pacto federal de forma tal que habilite a cada orden de gobierno para ejecutar acciones que respondan de manera inmediata y efectiva a las necesidades de la población y que se traduzcan en una mejora en su calidad de vida.

Conforme a lo anterior, es indispensable fortalecer las autonomías estatales y municipales, reconociendo la capacidad de autodeterminación y ejecución de los órdenes de gobierno, habilitándolos para que sean los principales artífices de su desarrollo, con el objeto de acelerar el proceso de federalismo, la justa redistribución del gasto, la capacidad para generar mayores ingresos, así como el poder de decisión y de ejecución de obras y prestación de servicios públicos, hacia los gobiernos locales.

En esta perspectiva, la estructura del federalismo debe considerar como sus principales elementos tanto a la eficiencia en el ejercicio del gasto y la recaudación como al marco institucional. En el caso de la eficiencia del gasto resulta conveniente que las decisiones se hagan de acuerdo al orden de gobierno en mejor posición para internalizar sus beneficios y costos, donde la población demande la rendición de cuentas sobre el ejercicio de los recursos. En tanto que en la eficiencia en la recaudación, se sugiere que diferentes órdenes de gobierno graben diferentes factores. El papel que toca jugar aquí al marco institucional, es el de permitir el equilibrio entre la eficiencia del gasto y la recaudación, el cual se determina por los incentivos que las autoridades locales puedan tener para ejercer un gasto eficiente.

Es aconsejable, por tanto, reformas que otorguen facultades tributarias adicionales a las Entidades Federativas, que no vulnere las finanzas públicas federales, que se lleven a cabo modificaciones a algunos de los fondos de apoyo de tal manera que parte de ellos se asignen premiando los esfuerzos estatales y municipales de recaudación, y que los criterios de asignación de los fondos que tienen un destino específico incorporen reglas que permitan una rendición de cuentas ante el Congreso de la Unión.

Encauzadas (las reformas) de esta manera se lograría un fortalecimiento de las finanzas de las Entidades Federativas, se darían mejores cuentas a los ciudadanos, y se contribuiría a un más sano equilibrio entre los tres niveles de gobierno.

Actualmente, la Ley de Coordinación Fiscal se apoya en órganos propios que la instrumentan, vigilan y promueven: la Reunión Nacional de Funcionarios Fiscales, la Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales y el Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas. Las entidades federativas del país han evaluado al Sistema

Nacional de Coordinación Fiscal desde distintos órdenes y aspectos en todos ellos han destacado sus aciertos y se han señalado las direcciones hacia donde correspondería impulsar su actualización y desarrollo, pero sobre todo han ratificado la identificación de este Sistema como el foro más avanzado e idóneo, no sólo para resolver las contradicciones o conflictos intergubernamentales propios de la estructura hacendaria Federal, sino para participar en la configuración y desarrollo del Federalismo Hacendario que se desea y que mejor responda a la diversidad económica, política, social y cultural de todas las regiones del País.

VI.2 Fortalecimiento de la Coordinación en Ingresos

El sistema de coordinación fiscal entre la Federación y las entidades federativas tiene dos ámbitos:

En primer lugar la Federación está obligada, por disposición constitucional a participar a los estados en el rendimiento de determinados gravámenes exclusivos de ella, lo que ha implicado, que las participaciones signifiquen en la actualidad ya el 20% de la recaudación federal participable, siendo por tanto, materia de atención prioritaria en la Administración Hacendaria, pues además de su magnitud se ha tenido como un elemento de gran importancia su distribución equitativa;

Y en segundo término, en el ámbito de la coincidencia tributaria, la Federación ha celebrado convenios de coordinación con las entidades federativas para distribuirse los rendimientos de los gravámenes ubicados en esta área, esto es, que constitucionalmente podrían ser establecidos por ambos niveles de gobierno, como el impuesto al valor agregado. En tal sentido, destaca que además del texto principal del Convenio, se tienen suscritos por la mayoría de las Entidades Federativas un total de 14 anexos, que por lo general están orientados hacia las funciones de control y vigilancia de las obligaciones de los contribuyentes, lo que se constituye en un reconocimiento a su mayor desarrollo y competencia administrativas de las entidades federativas, lo cual les compromete a un mayor esfuerzo y eficiencia.

En consideración de lo anterior, la Coordinación Fiscal entre Federación, Estados y Municipios ha permitido:

Armonizar los gravámenes federales, estatales y locales, lo cual por una parte, consolidó el objetivo de mantener una sola instancia impositiva a una misma fuente de ingreso, y por otra, ha permitido elevar la eficiencia en la provisión de bienes privados, al reducir considerablemente las distorsiones de los impuestos sobre la economía y dismantelar un sistema tributario anárquico a nivel nacional que imponía altos costos administrativos y en eficiencia, eliminando casi en su totalidad la doble o múltiple tributación interior

Desarrollar un amplio sistema de colaboración administrativa entre los tres niveles de gobierno, donde se han fortalecido los Organismos e Instituciones de Coordinación Fiscal cuyos trabajos han sido catalizadores de la modernización del Sistema.

El establecimiento de mecanismos de distribución de participaciones federales que atienden tanto a variables relacionadas con montos de recaudación en una visión resarcitoria como socioeconómicas que permiten una asignación más justa y equitativa de los recursos.

El otorgamiento de mayores incentivos para el fortalecimiento de las fuentes locales de ingresos, a través de la instrumentación del nuevo mecanismo para distribuir el Fondo de Fomento Municipal con base en el esfuerzo recaudatorio local, como es el caso de la recaudación del Impuesto predial y de los Derechos de Agua como indicadores para la distribución de los recursos de este fondo con el fin de impulsar una administración eficiente de estas contribuciones.

Se han fortalecido las haciendas públicas, locales y municipales, elevándose entre 1980 y 2000 las participaciones de 13 al 20% respecto a la Recaudación Federal Participable, lo que incluye el aumento del 80 a 100% las participaciones federales por concepto del Impuesto Federal sobre Tenencia o Uso de Vehículos en el año de 1991.

Evidentemente nuestro sistema de Coordinación resulta perfectible si reconocemos que:

a) Tenemos una de las cargas fiscales más bajas del mundo, aunada a una fuerte dependencia de los ingresos federales de los ingresos del petróleo, además de enfrentar pérdidas de recaudación relacionadas con las rebajas arancelarias y cambios en el modelo de financiamiento de seguridad social actual y a su futuro, lo que ha dejado al país y a los tres niveles de gobierno ante la imperiosa necesidad de obtener nuevos ingresos para hacer frente a las obligaciones crecientes de sociedad particularmente debido al alto índice de pobreza.

b) Aunque el sistema impositivo se simplificó en provecho de los particulares restringió las facultades impositivas de las entidades y municipios, sin que se haya resuelto el problema su insuficiencia de recursos debido a que no han aprovechado las facultades que poseen y pocos las han aprovechado cabalmente, además que a esta pobreza de sus ingresos propios se une la tendencia al aumento de sus gastos corrientes, que se manifiesta también en una dependencia cada vez mayor, y recientemente exagerada, de las transferencias que, sin costo recaudatorio político ni la obligación de rendir cuentas, alcanzaban en el caso de las entidades en 1999 el 935 % de los ingresos locales, contra un 76% en 1980 y por lo que se refiere a los municipios, su recaudación como proporción del PIB es inferior a la quinta parte del uno por ciento del PIB, habiendo caído de un máximo de 0.28% del PIB en 1994 a sólo 0.19 en 1999, con un potencial que llega fácilmente a 0.5% del PIB, es decir, dos y media veces por encima de su nivel actual, lo que la distingue como una carga de las más bajas del mundo con relación al PIB.

c) Hay una correlación negativa entre el crecimiento del esfuerzo de las entidades federativas y municipios de su recaudación de ingresos propios y el crecimiento de sus participaciones. En efecto, a mayor crecimiento de las participaciones corresponde un mayor desinterés por incurrir en el costo político de recaudar.

VI.3 Consolidación de los Avances en la Federalización del Gasto Público

Sobre la Descentralización del Gasto Público se ha señalado que constituye acaso, el asunto de mayor impulso al avance en las relaciones hacendarias intergubernamentales de los años recientes, cuyos méritos derivan de la creación de un marco jurídico cierto, y la definición de criterios transparentes en la distribución de recursos federales de algunos sectores hacia las Entidades, pero sobre todo, porque marca prácticamente la formalización del comienzo de la evolución de la Coordinación Fiscal, hacia la Coordinación Hacendaria, al incorporar al texto de la Ley de Coordinación Fiscal, los Fondos de Aportaciones Federales para las Entidades y sus Municipios.

La Federalización de responsabilidades y de recursos se constituyen así en parte de las acciones para aumentar la eficiencia del gasto, pero también para fortalecer la democracia y el desarrollo regional entre los tres niveles de gobierno. Los recursos federales canalizados a entidades federativas y municipios aumentan 46.7 % en términos reales en el período 1994-2000 y el gasto primario 8.1 %.

Como Fundamentos del Proceso de Federalización del Gasto Público se tienen los siguientes:

Avanzar en la eficiencia y eficacia económica, basado en:

- a) Distribución, o redistribución, de facultades y de recursos entre los tres órdenes de gobierno.
- b) Atención de responsabilidades de acuerdo a las ventajas comparativas de cada nivel de gobierno (Federal, Estatal y Municipal).
- c) Transferencia de recursos de acuerdo a la descentralización de responsabilidades.
- d) Reducción de la discrecionalidad e inequidad en la distribución de recursos.

Fortalecer la democracia, sustentada en la promoción de una mayor participación de la sociedad, y que ésta identifique:

- a) Nivel de gobierno responsable de la provisión de bienes y servicios;
- b) Nivel de gobierno responsable de tomar decisiones y de su ejecución.
- c) Los sectores involucrados en el desarrollo de sus regiones.

Los Mecanismos de Asignación de Distribución del Ramo 33 guardan las siguientes características:

a) El Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal (FAEB), se asigna con base en el registro común de escuelas y de plantilla de personal, así como los recursos transferidos al Fondo en el ejercicio anterior.

b) El Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud (FASSA), toma en cuenta, el Inventario de infraestructura médica y plantillas de personal. La distribución considera: población, mortalidad y marginación; compara entidades a partir de un gasto mínimo per cápita aceptado.

c) El Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social (FAIS), su monto es equivalente al 2.5 % de la Recaudación Federal Participable (RFP), compuesto por el Fondo de Infraestructura Social Estatal (FISE) con el 0.303 % de la RFP y el Fondo de Infraestructura Social Municipal (FISM) con 2.197 % de la RFP, cuya distribución engloba criterios de pobreza extrema, conforme a las necesidades básicas.

d) El Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y del Distrito Federal (FORTAMUNDF) cuyo monto equivale al 2.35 % de la RFP, distribuyéndose de acuerdo al número de habitantes, y los Estados utilizan el mismo criterio para la distribución a los municipios.

e) El Fondo de Aportaciones Múltiples (FAM) 0.814 % de la RFP, cuyos montos se asignan en el Presupuesto de Egresos de la Federación.

f) El Fondo de Aportaciones para la Educación Tecnológica y de adultos (FAETA), el cual utiliza el Registro de planteles, instalaciones educativas y plantillas de personal y fórmulas para abatir rezago en alfabetización, educación básica y formación para el trabajo. La operación de éste fondo se rige por los convenios suscritos entre las entidades federativas y los municipios.

g) El Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública de los Estados y del Distrito Federal (FASP), sus montos también se asignan en el Presupuesto de Egresos de la Federación y el Consejo Nacional de Seguridad Pública establece los criterios de asignación, de acuerdo al número de habitantes, índice de ocupación penitenciaria, tasa de crecimiento de indiciados y sentenciados, además de avance en materia de profesionalización, equipamiento, modernización tecnológica e infraestructura.

Adicionalmente se transfieren recursos a través del Programa de Apoyos para el Fortalecimiento de Entidades Federativas (artículo 5 del Presupuesto de Egresos de la Federación 2002) que son subsidios que otorga la Federación a las entidades federativas, los cuales deben destinarse exclusivamente para saneamiento financiero; apoyo a los sistemas de pensiones de las entidades federativas, prioritariamente a las reservas actuariales; así como a la inversión en la infraestructura de las entidades federativas. Dichos recursos no podrán destinarse para erogaciones de gasto corriente y de operación, salvo en el caso de dichos sistemas de pensiones.

Como aspectos positivos del Sistema de Gasto se puede señalar:

- a) Incorporación en Ley de los Fondos de Aportaciones Federales.
- b) Eliminación de la discrecionalidad en la asignación de recursos a Entidades Federativas y Municipios.
- c) Incorporación de fórmulas de asignación para evitar la suma cero y que cada Entidad Federativa se beneficie con este esquema.
- d) Descentralización de los sectores educativo y de salud.
- e) Incremento de los ingresos de las Entidades Federativas y los Municipios vía Aportaciones Federales en términos reales, desde que se crearon los Fondos del Ramo 33 en 1998.
- f) Se tiene un esquema más equitativo y transparente, para Estados y Municipios con la publicación de las asignaciones, de los Fondos del Ramo 33, en el Diario Oficial de la Federación.
- g) Los Estados y Municipios tienen establecidos sus derechos y obligaciones en la Ley de Coordinación Fiscal (I.C.F), lo cual facilita la solución de conflictos que pudieran presentarse.
- h) Se establecen en la LCF a la Educación, Salud e Infraestructura Social Municipal y Estatal como áreas prioritarias donde se ejerce la mayor parte de las Aportaciones Federales.
- i) Se ha reforzado la autonomía de los Estados además de redistribuir la autoridad, funciones y recursos del Gobierno Federal a las Entidades Federativas y Municipios.

Avanzar en el desarrollo de la Coordinación Intergubernamental en Materia de Crédito y Deuda Pública

Actualmente, los mecanismos y herramientas de planeación y evaluación financiera en la contratación de recursos crediticios para el financiamiento de los proyectos de inversión pública estatal y municipal, constituyen una actividad fundamental para promover el equilibrio financiero de los gobiernos.

La contratación de crédito debe de considerarse como una herramienta para enfrentar las necesidades de financiamiento del gasto público, pues esto se constituye en la oportunidad de contar con recursos financieros frescos, pagaderos en el futuro derivados de los ingresos que se generen con la construcción y desarrollo de proyectos productivos.

Por otra parte, tampoco hay que olvidar que la deuda pública de los gobiernos locales representan su déficit en las finanzas públicas nacionales, por lo que cuidar su

monto y los intereses que genera es primordial si no queremos que pase de ser un instrumento de apoyo a una carga financiera.

Los recursos crediticios, sean empréstitos, financiamientos, o emisión y colocación de bonos u obligaciones de deuda, tienen en la mayoría de las entidades un peso especial en sus presupuestos, por lo que es una tarea impostergable explorar nuevos esquemas que permitan recursos extraordinarios, reestructuraciones en montos y plazos y verdaderas opciones de inversión pública productiva.

El marco legal de la deuda de los gobiernos locales se ha transformado radicalmente; hasta el 31 de diciembre de 1995, en el Artículo 9º de la Ley de Coordinación Fiscal establecía que la SHCP: "efectuará pagos de las obligaciones garantizadas con afectación de participaciones siguiendo el orden cronológico de su inscripción"

Para que las entidades federativas siguieran accediendo al crédito, se instrumentó un mecanismo temporal de afectación de garantía denominado Contrato Irrevocable de Mandato, donde los gobiernos estatales otorgaban un Mandato al Gobierno Federal para que la SHCP siguiera afectando las participaciones en ingresos federales, en caso de incumplimiento de pago, el cuál estuvo vigente de enero de 1996 a marzo de 2000. Hasta ahora el Gobierno Federal ha mantenido el saldo de endeudamiento de las entidades federativas y municipios en niveles manejables y razonables en virtud de las siguientes restricciones algunas impuestas por la Cámara de Diputados y otra por el Poder Ejecutivo Federal.

La primera se refiere a la completa restricción a la contratación de deuda externa por parte de los estados y municipios; la segunda se refiere a la definición de un nivel de déficit público manejable para el gobierno federal el cuál indirectamente se refleja en las finanzas públicas estatales y municipales al restringirles su nivel de ingreso a partir de la definición de dicho déficit. Y la tercera restricción se define en el siguiente numeral

También debe señalarse que el 15 de octubre de 2001, se publicaron en el DOF las modificaciones al Artículo 9º de la Ley de Coordinación Fiscal, donde se establece que el Registro de Obligaciones y Empréstitos de las Entidades Federativas y los Municipios es de carácter declarativo, asimismo establece los requisitos que debe cumplir los gobiernos locales para la inscripción de su deuda.

Finalmente, dentro del Sistema de Coordinación Hacendaria se creó un nuevo Grupo de Trabajo y Técnico, cuyos objetivos principales es el de unificar los sistemas presupuestarios y contables de las entidades federativas y municipios con el propósito de poder integrar las finanzas públicas a nivel nacional, incluyendo las cuentas de los estados y municipios y obtener una definición más amplia de déficit público.

VI.4 Líneas Generales de Acción

Estrategias Generales

a) Promover una relación equilibrada entre los poderes de la Unión.

El Ejecutivo federal coadyuvará a la construcción de relaciones armónicas entre los poderes de la Unión, guardando, siempre, el respeto debido a los ámbitos de competencia de los poderes Legislativo y Judicial.

b) Contribuir, en lo que corresponda al Ejecutivo federal, a potenciar la aportación de los poderes de la Unión al interés público.

Se coadyuvará en la renovación del marco normativo que rige la rendición de cuentas a la ciudadanía por parte de los poderes de la Unión.

c) Procurar la construcción de una interacción fructífera del Ejecutivo federal con los poderes Legislativo y Judicial de la Unión en beneficio del interés público, en un esquema de responsabilidad compartida.

d) Impulsar la transferencia de facultades, funciones, responsabilidades y recursos de la Federación a las entidades federativas y municipios.

Con arreglo a los principios de subsidiariedad, solidaridad, resarcitoriedad, desarrollo regional equilibrado, unidad nacional y eficacia se transferirán del gobierno federal a las entidades federativas facultades, funciones, responsabilidades y recursos. Se ajustará el sistema de competencias para establecer con claridad qué corresponde hacer a entidades federativas y municipios, para acercar el gobierno a los ciudadanos, para democratizar la gestión pública, para mejorar los resultados y para ampliar la corresponsabilidad de los gobiernos.

e) Fortalecer a los gobiernos de las entidades federativas y de los municipios en sus capacidades de gestión pública.

Se impulsará un esquema integral de profesionalización y capacitación para apoyar la descentralización, para potenciar la calidad de la gestión de gobierno, para fomentar una mejor rendición de cuentas y para abrir cauces a la participación ciudadana.

f) Impulsar relaciones intergubernamentales auténticamente federalistas.

Se impulsarán mecanismos de comunicación intergubernamental, así como convenios que contribuyan a vigorizar la gobernabilidad democrática, la alianza federalista, la unidad nacional y la atención del interés público.

g) Impulsar el federalismo en materia económica.

Para detonar el desarrollo integral de las regiones se impulsará, mediante un proceso participativo con las entidades federativas y los municipios la descentralización política de facultades, funciones, responsabilidades y recursos a partir de esquemas que definan con claridad qué corresponde hacer a las entidades federativas y municipios para evitar duplicidades u omisiones en la función pública. Se incentivará una recaudación local de impuestos estatales y municipales con alto sentido de responsabilidad, así como la aplicación oportuna, honesta y atinada de los recursos asignados por la Federación.

h) Impulsar el federalismo en materia social, la gestión institucional y la participación social particularmente en educación, salud, servicios públicos, asistencia, seguridad pública.

Líneas de Acción Particulares

1. Para transformar el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal en un Sistema Nacional de Coordinación Hacendaria, que permita resolver conjuntamente los retos de los tres órdenes de gobierno en materia de finanzas públicas, incorpore las áreas de ingreso, gasto y deuda, a fin de generar una mayor autonomía financiera de las entidades mediante instrumentos que amplíen sus capacidades para generar ingresos propios, mayor certeza en el acceso a sus participaciones, reglas claras para solventar sus responsabilidades en materia de gasto público descentralizado, al tiempo que fortalezcan y amplíen su acceso al financiamiento público, y que también permita consolidar el desarrollo administrativo de los gobiernos, mediante sistemas efectivos de profesionalización, de control y evaluación, rendición de cuentas, sistemas de comunicación horizontal y ampliación de los espacios de participación social para acercar el gobierno a los ciudadanos y democratizar la gestión pública, resulta importante:

- ◆ Ratificar al Sistema como el foro, no solo para resolver las contradicciones o conflictos intergubernamentales propios de la estructura hacendaria Federal, sino para participar en la configuración y desarrollo del Federalismo Hacendario que se desea y que mejor responda a la diversidad económica, política, social y cultural de todas las regiones del país.
 - ◆ Perfeccionar los mecanismos de coordinación institucionales entre la SHCP y las Entidades Federativas
- Mejorar la efectividad y el equilibrio entre las entidades federativas y la SHCP para la toma de decisiones en el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal (SNCF)
- Revisar la información relevante que las autoridades hacendarias den a conocer a las entidades federativas, conforme las nuevas disposiciones en la materia y las que las entidades deben proporcionar a la SHCP por conducto de la UCHEF.

- Fortalecer los estudios y propuestas tendientes a buscar mejores criterios de distribución del Fondo General de Participaciones, del Fondo de Fomento Municipal, del Ramo 33 y del PAFEF.
 - Crear los canales de comunicación para construir visiones compartidas y misiones claramente definidas de todos los ordenes de gobierno.
- Revisar y adecuar la normatividad, teniendo como aspectos principales:
 - La transformación de la Ley de Coordinación Fiscal en Ley de Coordinación Hacendaria, que incluya tanto aspectos relacionados con los ingresos, como los correspondientes al gasto y a la deuda pública.
 - La revisión del Convenio de Colaboración Administrativa en materia fiscal federal.
 - La revisión de la normatividad complementaria.
 - Desarrollar más las normas y reglamentación que rigen los Organismos del Sistema, para que, se defina con precisión cómo se fijarán los acuerdos, sus tipos, instrumentación, cumplimiento y evaluación; la convocatoria equitativa a reuniones de trabajo, su frecuencia, temas, integrantes y asistentes; medidas para agilizar la atención y solución de los asuntos; definir con precisión el tipo de asunto de que deberá ocuparse su Comisión Permanente.
 - Constituir un Sistema Nacional de Coordinación Hacendaria, donde sus organismos tengan competencia y autoridad para resolver controversias y conflictos en todas las materias hacendarias.
 - Revisar y actualizar la estructura organizativa y el funcionamiento del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, enfocando:
 - El análisis y evaluación de la pertinencia de los grupos técnicos, grupos y subgrupos de trabajo existentes
 - La revisión de las necesidades de conformación de nuevos grupos con la participación de la SHCP y de las entidades federativas.
 - La creación de un comité de seguimiento sobre los fondos de aportaciones federales y del PAFEF.
 - La reorientación, en los casos que sea necesario, los objetivos y tareas a desempeñar por cada uno de estos grupos.
 - El mejoramiento del trabajo operativo conjunto de la Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales y la Unidad de Coordinación Hacendaria con Entidades Federativas, con la estrecha colaboración del INDETEC en materia de análisis y asesoría.

- Consolidar la Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales (CPFF)
- Reorientar al órgano Técnico (INDETEC), para que brinde un apoyo más importante a las Haciendas de las Entidades y sus Municipios.
- Establecer en la Ley con toda claridad su carácter intergubernamental del INDETEC, es decir, que se trata de un organismo de todos los integrantes del Sistema, asegurando siempre su independencia de opinión y su financiamiento.
- Promover el desarrollo de sistemas estatales de coordinación hacendaria, para un manejo integral de las relaciones intergubernamentales en los aspectos de ingreso, gasto y deuda, que contemplen áreas de trabajo en aspectos jurídicos y normativos; sistemas administrativos y de información; relaciones hacendarias entre los estados y los municipios; y procesos de planeación, programación, presupuestación y evaluación.
- Promover, con respecto a la soberanía estatal, la reforma, adecuación o creación de la legislación estatal que regule las relaciones hacendarias entre estados y municipios en congruencia con la renovación de las relaciones de la Federación con las entidades, para avanzar en la conformación de un Sistema Nacional de Coordinación Hacendaria.
- Mejorar los canales de comunicación entre el Sistema de Coordinación Hacendaria y el Poder Legislativo.
- Establecer los mecanismos necesarios para una buena articulación entre los ejecutivos y legislativos federales y locales, en materia de las reformas al sistema de federalismo hacendario de México.
- Incluir al orden municipal dentro de la Coordinación Hacendaria Nacional, para coadyuvar en la configuración y desarrollo del federalismo hacendario que mejor responda a las características socioeconómicas de las diversas regiones y comunidades del país.
- Impulsar el fortalecimiento de las funciones y capacidades de control y fiscalización de los Órganos Superiores de Fiscalización, en lo referente al uso del gasto Público de los tres órdenes de gobierno, y las transferencias federales y estatales.
- Propiciar una mejor actuación de los tres niveles de gobierno fortaleciendo las funciones, mecanismos y acciones de los órganos de control interno gubernamental.
- Transparentar los resultados obtenidos por la administración pública con el objetivo de crear y promover la participación de la sociedad en una nueva cultura de responsabilidad compartida y de rendición de cuentas.

- Implantar un sistema de información oportuno y confiable de los recursos federales que corresponden a las entidades federativas y en particular, que se publique el presupuesto de gastos fiscales de la federación.
- Perfeccionar los sistemas de información que determinan la Recaudación Federal Participable, impuestos asignables, población, y en general afinar la oportunidad y precisión de los indicadores que intervienen en la distribución de las participaciones federales, así como evitar desfases en la aplicación de la distribución de los recursos participables
- Fortalecer los sistemas de información financiera de las entidades federativas, pretendiendo con ello:
 - Avanzar en los trabajos necesarios para fortalecer y homologar, los sistemas de información financiera de las entidades, basado en la Modernización de los Sistemas Contables y la Cuenta Pública, que permitan contar por una parte con un Sistema de Cuentas Nacional que conduzca a una mayor transparencia en el manejo de los recursos y agilizar los recursos crediticios para el financiamiento de proyectos productivos de los Estados.
 - Fomentar una mayor eficiencia del INDETEC en las tareas que desarrolla para el análisis y evaluación de temas hacendarios de interés general para el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal y reforzar su difusión y asesoría hacia las entidades federativas y la SHCP.
 - Crear un sistema Nacional de Información Hacendaria, útil en la toma de decisiones individuales y colectivas de los miembros del Sistema Nacional de Coordinación Hacendaria.
- Coadyuvar en el establecimiento de modernos sistemas de administración, preferentemente en materia financiera, encaminados a otorgar mayor transparencia al ejercicio público municipal, combatir la corrupción y hacer de la rendición de cuentas una práctica constante.

2. Para Fortalecer la Coordinación en Ingresos orientada a impulsar la descentralización y la colaboración administrativa en materia fiscal para aprovechar las ventajas comparativas de cada orden de gobierno; establecer mejores relaciones entre la soberanía del régimen interior de los estados y Municipios, a partir de revisar sus facultades, funciones y responsabilidades, sus capacidades competitivas y los instrumentos para fortalecer sus aspiraciones y su hacienda pública en función de nuestro estadio como nación y las aspiraciones de todos los mexicanos recogidas en el plan nacional de desarrollo y los objetivos consensuados de federalismo; Otorgar facultades tributarias adicionales a las Entidades Federativas, susceptibles de ser ejercidas por los gobiernos locales, y así fortalecer sus finanzas y generar un mayor control y participación de la ciudadanía en las decisiones del gasto público e incrementar la correspondencia entre la recaudación propia y las necesidades locales, implementadas de tal manera que no se vulnere las finanzas públicas federales, resulta de particular importancia:

A. En lo referente a Colaboración Administrativa en Materia Fiscal Federal.

- Revisar Convenio de Adhesión al Sistema de Coordinación Fiscal, entre la federación y las entidades federativas para integrar una propuesta que sirva de base para discutir una posible modificación a dicho convenio y así crear y consolidar el nuevo Sistema de Coordinación Hacendaria, que ayude entre otros aspectos a fortalecer la colaboración administrativa en materia fiscal federal; analizar las vías a seguir en relación al gasto descentralizado y coordinado, en el proceso de la descentralización administrativa; y promover el perfeccionamiento de los sistemas de información y de control de gestión para atender las nuevas responsabilidades en materia de colaboración administrativa.
- Salvaguardar lo esencial de los principios que dieron origen a la coordinación fiscal en cuanto a la simplicidad y equidad del sistema tributario entre los tres niveles de gobierno, evitando la múltiple imposición, aunque también es importante fortalecer la autonomía financiera de los gobiernos estatales y municipales a través del fortalecimiento de sus ingresos, ya sea que éstos consistan en nuevos impuestos locales de base económica amplia, o en la transferencia de potestades de algunos impuestos federales.
- Transferir mas recursos a las Entidades y Municipios a través de la ampliación en la colaboración administrativa de las Entidades con el Gobierno Federal, premiando al mayor esfuerzo y resultados recaudatorios de su gestión.
- Impulsar la colaboración administrativa y la asunción de más funciones de un mismo gravamen Federal; brindar apoyo a los Municipios para mejorar sustancialmente su desempeño en este renglón, y dotar a la propia colaboración de los instrumentos que permitan agilizar la solución de los problemas que eventualmente obstaculicen su cumplimiento y desarrollo.
- Estudiar la aplicación de rangos de desempeño de las Entidades en materia de colaboración administrativa, para utilizarlos como indicadores en la distribución de participaciones a las Entidades.
- Revisar el esquema actual de las facultades e incentivos para las Entidades Federativas en la administración de tributos federales.
- Establecer mecanismos de evaluación de las actividades derivadas del Convenio de Colaboración Administrativa en MFF, para crear incentivos adicionales en función de resultados.
- Fortalecer las actividades del Comité de Vigilancia definiendo, en primer lugar, sus actividades relacionadas con las labores de revisión e investigación, de la información que sirve de base para la distribución de participaciones, incluyendo la validación de Contribuciones Asignables y la Composición de la Recaudación Federal Participable, y en segundo, revisando las reglas de validación de Contribuciones Asignables.

- ◊ Avanzar en la transparencia de la Información Fiscal de los tres órdenes de gobierno.

B. En el ámbito de las Facultades Tributarias

- ◊ Establecer en la Constitución de la República con toda claridad, algunas fuentes tributarias para las Entidades federativas, a fin de evitar controversias ante la Suprema Corte de Justicia de la nación como ha ocurrido en años recientes, hacer más eficiente la administración tributaria en México, al ubicarse las potestades que debe corresponder al orden de gobierno que logre recaudar más al menor costo posible, elevando con ello la rentabilidad recaudatoria.
- ◊ Disminuir la dependencia de los recursos federales de las entidades federativas y los municipios, analizando alternativas que otorguen facultades tributarias adicionales a las Entidades Federativas, implementadas de tal manera que no se vulnere las finanzas públicas federales, además de llevar a cabo modificaciones a algunos de los fondos de apoyo de tal manera que parte de ellos se asignen premiando los esfuerzos municipales y estatales de recaudación y que los criterios de asignación de los fondos que tienen algún destino específico incorporen reglas que permitan una rendición de cuentas ante el Congreso de la Unión. Con modificaciones jurídicas encauzadas de esta manera se lograría un fortalecimiento de las finanzas de las Entidades Federativas, se darían mejores cuentas a los contribuyentes acerca del uso de sus recursos y se contribuiría también a un más sano equilibrio entre los tres niveles de gobierno. En esta perspectiva resultan tareas necesarias:
 - Analizar la problemática que enfrentan las haciendas locales para ejercer las potestades tributarias contempladas en la legislación
 - Dinamizar la elaboración de estudios y propuestas de opciones alternas o complementarias a las fuentes de ingreso de las haciendas locales, planteándose entre otros:
 - a) Estudiar el modelo de recursos propios evaluando los impuestos y su impacto recaudatorio y proponiendo nuevos esquemas administrativos para su aplicación.
 - b) Estudiar y mejorar la capacidad recaudatoria de las Entidades y Municipios.
 - c) Estudiar las implicaciones económicas y políticas de las recientes potestades concedidas.
 - Explorar nuevas fuentes de tributación que cumplan con los principios constitucionales de equidad y proporcionalidad, y que todos los mexicanos contribuyan al financiamiento del gasto público.
 - Promover la revisión de los sistemas hacendarios estatales e impulsar las reformas legales del caso.

- Promover la revisión de la legislación local y apoyar a las entidades federativas y municipios en el fortalecimiento de sus ingresos mediante fuentes tributarias propias y el mejor desarrollo de sus haciendas públicas.
- Impulsar la revisión de las legislaciones locales en materia de endeudamiento y alentar la utilización de nuevos mecanismos e instrumentos en la materia.
- Apoyar la modernización de los sistemas de catastro para incrementar sustantivamente los ingresos por concepto de predial en los municipios.
- Proponer a las entidades federativas criterios para racionalizar sus precios de bienes y servicios públicos, con base en la eficiencia y equidad, así como promover en los casos pertinentes, su administración pública indirecta.
- Analizar las capacidades de los gobiernos locales en cuanto a sus estructuras jurídicas y administrativas para que respondan con eficiencia a esas responsabilidades.
- Realizar esfuerzos para reformar y modernizar la administración de impuestos en la medida en que esto sea necesario para asumir las nuevas responsabilidades eficiente y eficazmente.
- Mejorar los canales de comunicación y fortalecer el diálogo en las propuestas de reformas afectan a los ingresos tributarios locales o a las propias participaciones federales.

C. En el terreno de las participaciones resulta también importante:

- Mejorar el sistema de participaciones para fortalecer los recursos transferidos por esta vía dadas las necesidades crecientes de gasto público estatal y municipal.
- Incrementar los recursos participables, la recaudación adicional que pueda derivar de una reforma fiscal integral y mejorar el sistema de distribución, haciéndolo más afin a las necesidades actuales del país.
- Conservar un equilibrio entre los criterios redistributivos y los resarcitorios en la fórmula de distribución de participaciones, éstas deben, por una parte, mejorarse utilizando criterios y conceptos más globales que reflejen el desarrollo de las entidades, y por otra, que se consideren en todo caso en su conjunto los criterios de distribución de todas las transferencias; federales.

3. Para consolidar los avances en la Descentralización del Gasto Público Federal Acción, que posibilite la articulación de acciones de las dependencias federales en objetivos y procedimientos en los procesos de descentralización buscando ubicar acciones y tareas en el nivel de gobierno, que propicie los mejores resultados en objetivos consensuados, resulta importante:

- Evaluar los resultados de cada Fondo. En el caso particular destacan los subsidios a las universidades y en lo referente a Fondo de Infraestructura Social Municipal los mecanismos para incentivar a que los municipios destinen un porcentaje a construcción y mantenimiento de escuelas.
- Analizar los criterios utilizados para determinar los programas de inversión federal en las Entidades
- De frente al futuro se puede calcular que en la siguiente etapa de políticas federalizadoras, replantearan la transferencia de recursos a las entidades en función de objetivos, programas y tareas consensuadas a descentralizar.
- Reorientar la política de gasto público federal a partir de las nuevas funciones transferidas por los despachos federales a las entidades federativas, con motivo del presente Programa.
- Analizar la forma de distribución, particularmente en lo referente a las fórmulas utilizadas.
- Dar a conocer en la LCF las fórmulas de todos los Fondos de distribución para observar cuales son las variables determinantes en las fórmulas, que pueden servir como incentivos para el mejor uso de estos fondos.
- Incorporar una variable en las fórmulas de distribución que relacione la eficiencia del ejercicio de los Fondos.
- Llevar a cabo modificaciones a algunos de los fondos de apoyo de tal manera que parte de ellos se asignen premiando los esfuerzos municipales y estatales de recaudación.
- Las fórmulas estatales de asignación de recursos deben ser diferentes a las nacionales.
- Incorporar aspectos positivos en las fórmulas, es decir, introducir variables que no solo vean los aspectos negativos, por ejemplo: índices de marginalidad, analfabetismo, desnutrición; sino variables que reconozcan el avance, entre otras cosas, del aspecto educativo, en el mejoramiento de servicios públicos (agua potable, alcantarillado, iluminación de parques y jardines, etc.) y de otras variables mas.
- Incorporar criterios que tomen en cuenta la gran diversidad que muestran los apoyos a la educación financiada con recursos de las Entidades Federativas, como en el PAFEF.
- A los Estados que vean disminuidos cualquier Fondo, en virtud de los resultados obtenidos en las fórmulas por la eficaz utilización de los recursos que le fueron asignados, se les deberá incentivar a seguir desempeñando eficientemente la administración de los Fondos. Este incentivo se obtendrá mediante la creación de un Fondo que responda directa y proporcionalmente a la disminución del primero, usando este nuevo Fondo para fomentar el desarrollo Estatal.

- ◆ Crear un sistema de Coordinación Hacendario de Estados y Municipios, para hacer más equitativa la distribución de recursos dentro de cada estado.
- ◆ Desarrollar el marco normativo específico para el manejo y aplicación de los recursos.
- ◆ Crear grupos Técnicos y de trabajo específicos o reorientar los ya existentes para establecer propuestas de solución a los problemas que enfrentan las Entidades Federativas en los procesos de descentralización de los sectores de educación y salud.
- ◆ Establecer los mecanismos necesarios para que las Entidades participen en la definición de reglas de la descentralización de Salud y Educación.
- ◆ Fortalecer la gestión en la Administración Pública Municipal y Estatal, coadyuvando en la instrumentación del servicio civil de carrera para los funcionarios municipales y estatales.
- ◆ Actualizar y en su caso modificar los ordenamientos jurídicos (leyes, convenios, acuerdos, reglas de operación, etcétera) relacionados con las transferencias de gasto federalizado, a efecto de subsanar las insuficiencias que se presentan para su adecuado ejercicio, control y evaluación.
- ◆ Impulsar la renovación de la legislación y reglamentos en materia de programación y presupuestación, en congruencia con las medidas legales del gobierno federal, así como las medidas relativas al uso de los recursos crediticios.
- ◆ Profundizar los procesos de descentralización del gasto público, bajo la participación coordinada con las Entidades Federativas en la definición de las directrices y programas susceptibles de ser descentralizados.
- ◆ Proponer mecanismos y procedimientos a seguir para que la descentralización de otros sectores no genere problemas de atención presupuestal por parte de las Entidades Federativas.
- ◆ Realizar análisis sobre nuevos programas federales en educación para vincular su operación con la asignación, por ejemplo, Programas Escuelas de Calidad; Becas PRONABES, Progres-a-Contigo y Programas Compensatorios.
- ◆ Incorporar reglas que permitan una rendición de cuentas ante el Congreso de la Unión en el uso de los fondos que tienen algún destino específico.
- ◆ Establecer un sistema contable uniforme e intercambio de información sectorial.
- ◆ Establecer bases claras y permanentes de distribución de algunos recursos del gasto público entre las entidades, como los del ramo XXVI, con el propósito de otorgar certeza financiera y facilitar la planeación e instrumentación de los programas derivados.

- ◊ Crear un mecanismo de información oportuno en virtud del cual las Entidades Federativas y los Municipios den a conocer, con claridad, los programas a los cuales fueron destinados los recursos distribuidos por los Fondos.
- ◊ Emitir normas de carácter general y específicas, así como lineamientos y metodologías en materia de contabilidad gubernamental, vigilando su cumplimiento y actualización permanente.
- ◊ Planear y coordinar el programa de modernización de los sistemas de contabilidad gubernamental y cuenta pública en los Estados de la República, para efectos de homologar a éstos con los del Gobierno Federal.
- ◊ Homologar los sistemas de información de las Entidades Federativas para contar con estadísticas uniformes y confiables que permitan un mejor desarrollo, estudio y planeación de la contabilidad gubernamental.
- ◊ Propiciar la homologación de los principios base de registro de la contabilidad pública y criterios que norman la ejecución del gasto e inversión pública.
- ◊ Obtener y analizar esquemas, metodologías y procedimientos que en materia de contabilidad gubernamental aplican otros países, a los que desarrollan instituciones de reconocida autoridad, a efecto de evaluar la convivencia y factibilidad de adoptar aquellos que contribuyan a la modernización de nuestro sistema.

4. Para avanzar en el desarrollo de la coordinación intergubernamental en la materia, que posibilite que las Entidades cuenten con mejores accesos a los mercados financieros, obtengan tasas de interés más bajas; se les reconozcan mayores opciones para garantizar su créditos; se les exceptúe de garantizarlos, en su caso; y se exploren las modalidades y cambios necesarios para que participen de los beneficios de los créditos adquiridos por el ámbito Federal, es importante:

- ◊ Una fuerte participación del ámbito Federal a través del establecimiento de reglas.

Dinamizar los trabajos de los grupos respectivos para proponer la implantación de un mecanismo con reglas claras y homogéneas para la afectación en garantía de las participaciones.

Promover una mayor responsabilidad en torno a las garantías, calidad y rentabilidad económica y social de los proyectos que las entidades federativas proponen para recibir financiamiento público y de mercado.

- ◊ Revisar el marco normativo vigente

Se trabajará sobre un estudio de derecho comparado sobre el marco legal de las Leyes de Deuda Pública de las entidades federativas para proponer en su momento que se incluya un capítulo de deuda pública de los gobiernos locales en la Ley de Coordinación Fiscal

Promover ante los congresos locales la promulgación de leyes en materia de deuda pública.

- Perfeccionar los mecanismos de coordinación institucionales entre la SHCP y las entidades federativas.

Se propondrá mejorar la efectividad y el equilibrio entre las entidades federativas y la federación en materia de deuda pública y se buscarán y difundirán criterios en la regulación de las obligaciones del Gobierno Federal y las entidades federativas en materia de deuda pública.

- Reestructurar y contratar nueva contratación deuda pública de los gobiernos estatales y municipales

Revisar las reestructuraciones de las deudas locales, con el fin de minimizar los costos de intermediación y que se formulen en congruencia con la capacidad de pago de las entidades federativas y los municipios.

Se promoverán nuevas opciones de fuentes de financiamiento para los estados y municipios, ya sea en los mercados internos de dinero y capitales, en la banca de desarrollo y en la banca comercial.

Explorar nuevas opciones de fuentes de financiamiento para Estados y Municipios y promover las adecuaciones normativas necesarias.

Se unificarán los criterios que se consideran por las agencias calificadoras en el proceso de contratación de los nuevos créditos, para la elaboración de un expediente integral que se distribuya a las entidades, en el que se incluyan los problemas más frecuentes y sus posibles soluciones.

Impulsar criterios y mecanismos de calificación derivados de la reforma al artículo noveno de la Ley de Coordinación Fiscal y su reglamento, para que los gobiernos estatales y los municipios tengan un acceso oportuno y diferenciado a los mercados de financiamiento público y privado.

Revisar e impulsar el mejoramiento de los esquemas crediticios de la banca de desarrollo.

Fortalecer el papel de la banca de desarrollo para impulsar los proyectos de infraestructura regional mediante el incremento de sus fondos, así como apoyar transferencias complementarias para este tipo de proyectos.

Establecer mecanismos para abatir la tasa de interés en créditos otorgados por la banca de desarrollo.

Reestructurar los mecanismos de acceso al crédito de la banca de desarrollo, a fin de mejorar la oportunidad de estos recursos con el presupuesto de las entidades y municipios.

- **Analizar los fondos de pensiones y pasivos contingentes**
Se llevará a cabo un diagnóstico sobre la problemática en materia de pensiones que enfrentan las entidades federativas y se evaluarán los mecanismos a través de los cuáles las entidades cumplen con el esquema local de pensiones y por último se buscarán opciones de reestructuración de dichos pasivos.
- **Proseguir con el programa de apoyo crediticio a las Entidades y Municipios que presenten condiciones deficitarias extremas, mediante criterios que precisen circunstancias, alcances, condiciones y responsabilidades.**
- **Crear una institución pública de propiedad de las Entidades Federativas y la Federación, que absorba recursos internos y externos y lo preste con criterios redistributivos a los gobiernos locales.**

ANEXO DE CUADROS Y GRAFICAS

Objetivo de las tres Convenciones Nacionales Fiscales	166
Acuerdos de las Convenciones Nacionales Fiscales	166
Participaciones a las Entidades Federativas Contribuciones Especiales de la Federación	167
Impuesto sobre Ingresos Mercantiles	167
Ley de Coordinación Fiscal 1953	168
Comisión Nacional de Arbitrios	168
Reformas a la Ley Federal del Impuesto sobre Ingresos Mercantiles	169
Facultades Administrativas Delegadas a los Estados en el Impuesto Federal sobre Ingresos Mercantiles	169
Continuación del Proceso de Coordinación (1974)	170
Panorama de las Participaciones en 1979	170
Relación entre el PIB y los Impuestos Federales y Estatales (Cuadro)	171
Relación entre el PIB y los Impuestos Federales (Gráfica)	171
Impuestos Federales y Participaciones (Cuadro)	172
Impuestos Federales y Participaciones (Gráfica)	172
Principales fuentes de recursos estatales	173
Las fuentes de recursos estatales más importantes	173
Composición porcentual de los principales ingresos estatales (Gráfica)	174
Finanzas públicas estatales (Cuadro)	174
Finanzas públicas estatales (Gráfica)	175
Integración Porcentual del Fondo General de participaciones (1980-1984)	176
Integración Porcentual del Fondo General de Participaciones (1984-1987)	176
Integración Porcentual del Fondo General de Participaciones (1988-1989)	176
Fondo General y Financiero 1989	177
Distribución del Fondo General 1991-1994	177
Integración Porcentual del Fondo General de Participaciones	177
Estructura de los ingresos por entidades federativas, 2000	178
Gasto educativo de las entidades federativas, 2000	179
Participación del gasto educativo estatal en el gasto total de las entidades federativas, 2000	180
Ramo 33: Fondos de Aportaciones Federales para entidades federativas y municipios (Consolidado Nacional 1998-2001)	181
Evolución del número de burócratas federales vs locales	182
Gasto de la Administración Pública Centralizada (% PIB)	182
Ramo 33: Aportaciones Federales para entidades federativas y municipios (1998-2002) (Miles de pesos)	183
Ramo 33: Aportaciones Federales para entidades federativas y municipios (1998-2002) (Variaciones Porcentuales Nominales)	183
Ramo 33: Aportaciones Federales para entidades federativas y municipios (1998-2002) (Precios Reales 2001=100)	184
Ramo 33: Aportaciones Federales para entidades federativas y municipios (1998-2002) (Variaciones Porcentuales Reales)	184
Ramo 33: Aportaciones Federales para entidades federativas y municipios	185

(1998-2002) (Tasa de Crecimiento Media Anual %)	
Ramo 33: Aportaciones Federales para entidades federativas y municipios (1998-2002) (Tasa de Crecimiento Media Anual %) (Gráfica)	185
Aportaciones Federales 1998 (Ramo 33)	186
Aportaciones Federales 1999 (Ramo 33)	186
Aportaciones Federales 2000 (Ramo 33)	187
Evolución del Gasto de Capital por entidad federativa (1990-2000)	187
Evolución del Gasto de Capital por entidad federativa (1990-2000) (Estructura Porcentual)	188
Evolución de los Ingresos Propios por entidad federativa (1990-2000)	188
Evolución de los Ingresos Propios por entidad federativa (1990-2000) (Estructura Porcentual)	189
Gasto total por entidad federativa (1990-2000)	189
Gasto total por entidad federativa (1990-2000) (Variación Porcentual)	190
Evolución del Gasto Corriente por entidad federativa (1990-2000)	190
Evolución del Gasto Corriente por entidad federativa (1990-2000) (Estructura Porcentual)	191
Evolución del Gasto Corriente por entidad federativa (1990-2000) (Estructura Porcentual) (Gráfica)	191
Estructura Porcentual del Gasto Total de los Estados, 1990-2000	192
Evolución de los Servicios Personales por entidad federativa (1990-2000)	192
Evolución de los Servicios Personales por entidad federativa (1990-2000) (Estructura Porcentual)	193
Comportamiento del Gasto Corriente y el Gasto de Capital de las entidades federativas, 1990-2000 (Gráfica)	193
Comportamiento del Gasto Corriente y el Gasto de Capital de los estados, 1990-2000 (Gráfica)	194
Deuda Total de los estados y municipios 1994-2003	194
Deuda Per Per de las entidades federativas 1994-2003	195
Relación porcentual de la deuda/PIB 1994-2003	195
Relación de la deuda entre participaciones, porcentaje de las participaciones pagadas	196

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

Figura 1.1

Objetivo de las tres Convenciones Nacionales Fiscales

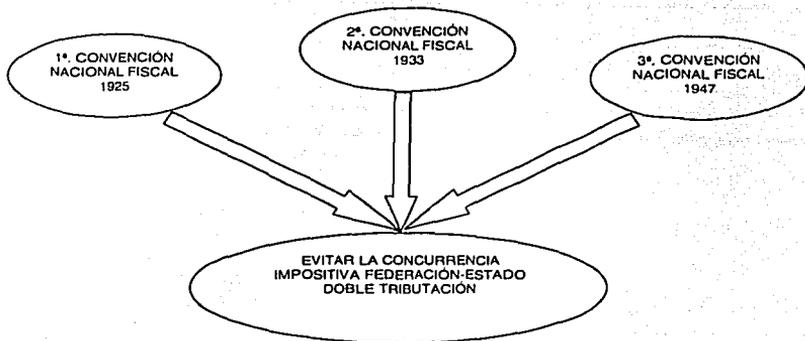


Figura 1.2

Acuerdos de las Convenciones Nacionales Fiscales

1925

DESTERRAR LA CONCURRENCIA FISCAL Y PRÁCTICAS ALCABALATORIAS, MEDIANTE UNA DISTRIBUCIÓN DE LOS IMPUESTOS ENTRE LA FEDERACION, ESTADOS Y MUNICIPIOS, Y ATRAVÉS DE ALGUNAS REFORMAS CONSTITUCIONALES.

TESIS CON FALLA DE ORIGEN

1933

DELIMITAR LA JURISDICCION FISCAL DE LOS TRES NIVELES DE GOBIERNO, ESTABLECER LAS BASES DE UNIFICACION DE LOS SISTEMAS ESTATALES Y MUNICIPALES DE TRIBUTACION. CONSTITUIR LA COMISION PERMANENTE DE LA 2ª. CONVENCION NACIONAL FISCAL REGLAMENTAR EL SISTEMA DE PARTICIPACIONES.

1947

ESTABLECER UN SISTEMA COORDINADO ENTRE FEDERACION Y ESTADOS, ESTUDIAR E IMPLEMENTAR EL PLAN NACIONAL DE ARBITRIOS. CREACION DE LA COMISION EJECUTIVA DEL PLAN NACIONAL DE ARBITRIOS.

Figura 1.3 Participaciones a las Entidades Federativas Contribuciones Especiales de la Federación

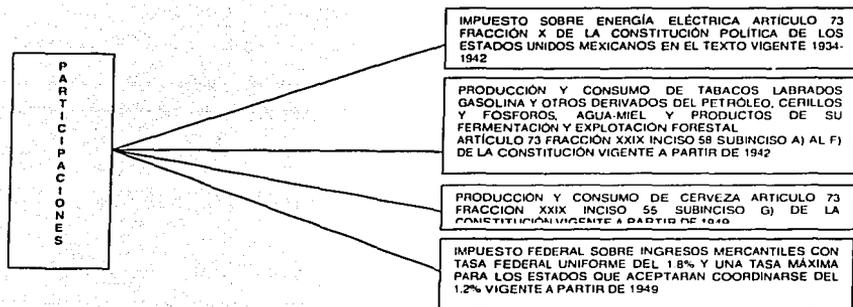
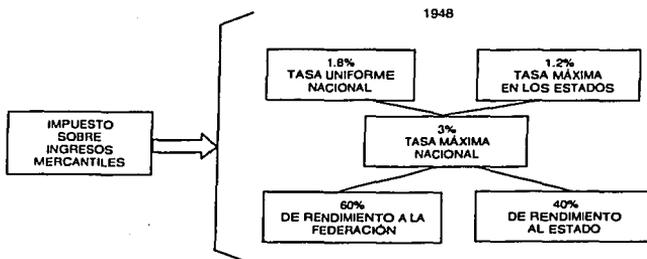


Figura 1.4

Impuesto sobre Ingresos Mercantiles



TESIS CON FALLA DE ORIGEN

Figura 1.5

Ley de Coordinación Fiscal 1953

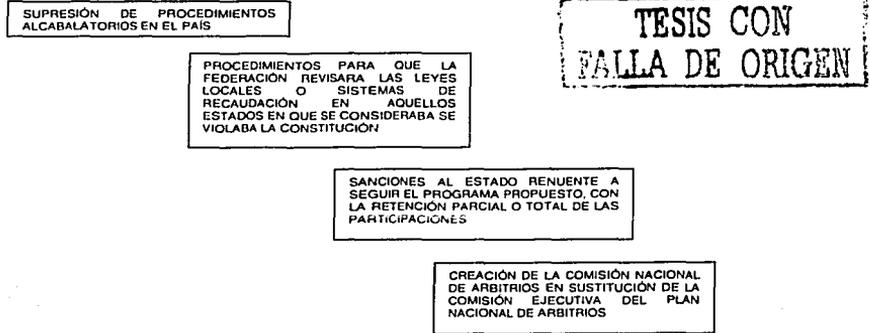


Figura 1.6

Comisión Nacional de Arbitrios

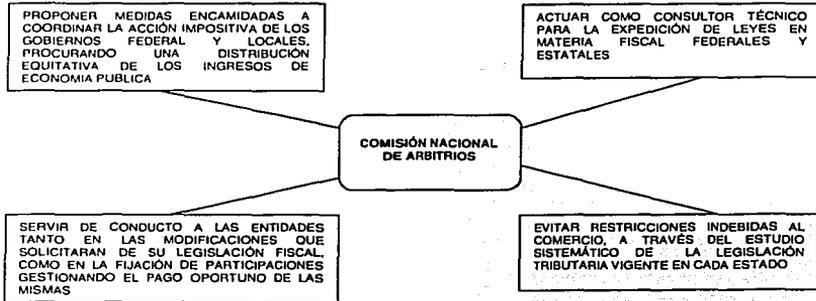


Figura 1.7 Reformas a la Ley Federal del Impuesto sobre Ingresos Mercantiles (1973)

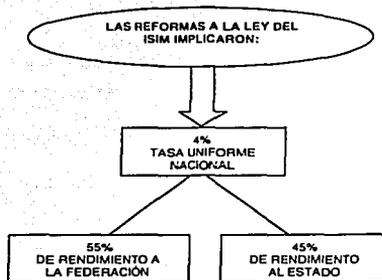


Figura 1.8 Facultades Administrativas Delegadas a los Estados en el Impuesto Federal sobre Ingresos Mercantiles

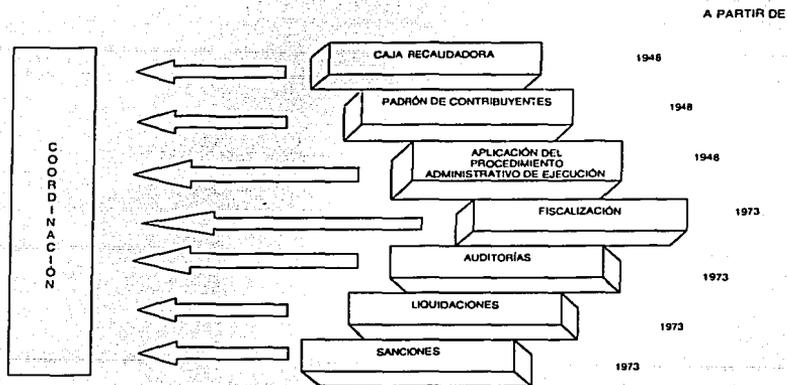


Figura 1.9 Continuation del Proceso de Coordinación (1974)

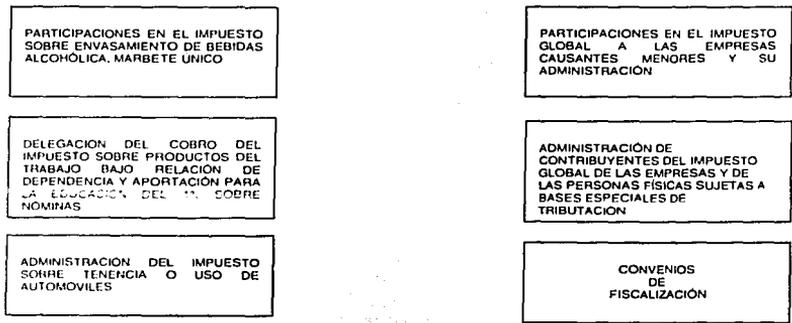
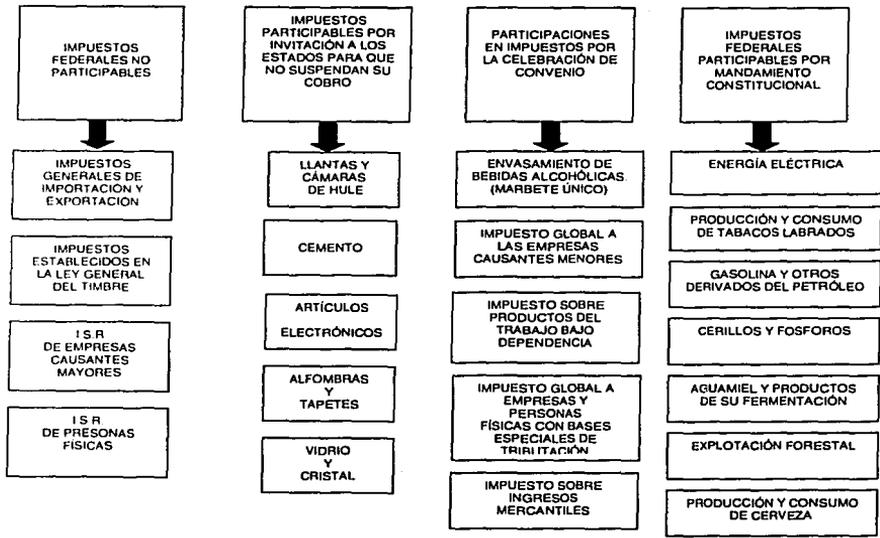


Figura 1.10 Panorama de las Participaciones en 1979



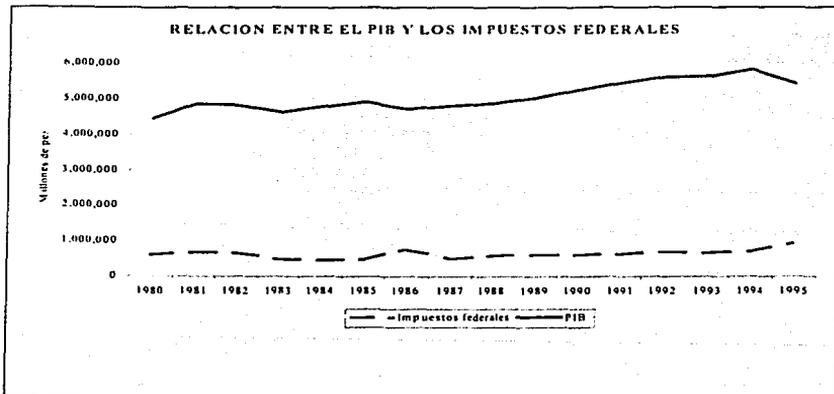
TESIS CON FALLA DE ORIGEN

Cuadro II.1

RELACION ENTRE EL PIB Y LOS IMPUESTOS FEDERALES Y ESTATALES (Millones de pesos de 1980)			
Años	Impuestos federales	Impuestos estatales	PIB
1980	634,448	15,452	4,370,000
1981	684,575	11,327	4,861,492
1982	699,629	10,099	4,831,361
1983	506,667	7,987	4,630,666
1984	479,777	4,214	4,796,875
1985	484,950	3,588	4,921,909
1986	784,201	3,631	4,733,756
1987	521,150	3,260	4,423,154
1988	594,205	3,563	4,885,768
1989	629,670	4,708	5,046,707
1990	629,526	5,581	5,270,145
1991	649,424	7,262	5,462,424
1992	715,416	8,727	5,614,318
1993	699,485	9,077	5,750,068
1994	730,881	9,175	5,851,241
1995	964,465	9,515	5,419,983
Incremento promedio anual	2.80%	-1.26%	1.30%

Informatica: El ingreso y el gasto publico en México, varios años. Impuestos estatales: I-V-XI-1994. Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informatica. Finanzas publicas estatales y municipales, varios años. 1995: Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Dirección de Estadística Hacendaria. Dirección General de Planeación Hacendaria. PIB: Banco de México, Informe Anual, varios años.

Gráfica II.1

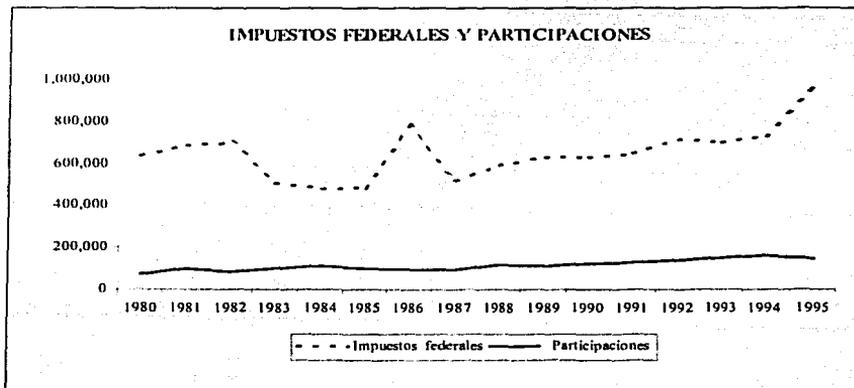


Cuadro II.2

IMPUESTOS FEDERALES Y PARTICIPACIONES (Millones de pesos de 1980)				
Años	Impuestos federales	Tasa de crecimiento	Participaciones	Tasa de crecimiento
1980	634,448		73,904	
1981	684,575	7.90	99,103	34.10
1982	699,629	2.20	84,648	-14.59
1983	508,667	-27.58	98,304	16.13
1984	479,777	-5.31	112,199	14.13
1985	484,950	1.08	103,040	-8.16
1986	784,201	61.71	95,475	-7.34
1987	821,150	-33.54	96,128	0.68
1988	594,205	14.02	114,680	19.30
1989	629,690	5.97	109,356	-4.64
1990	629,526	-0.03	120,629	10.31
1991	649,424	3.16	129,662	7.49
1992	715,416	10.16	139,166	7.33
1993	609,485	-2.23	149,652	7.53
1994	730,881	4.49	161,169	7.70
1995	964,465	31.96	143,127	-11.19
Incremento promedio anual	2.80%		4.50%	

Fuente: Impuestos federales Cuadro 1
Participaciones 1980-1994: Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática. Finanzas públicas estatales y municipales, varios años, 1980-1994; Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Cuenta de la Hacienda Pública Federal.

Gráfica II.2



**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

Cuadro II.3

PRINCIPALES FUENTES DE RECURSOS ESTATALES (Millones de pesos 1980)			
Años	Total de ingresos	Participaciones	Impuestos estatales
1980	115,315	73,904	15,452
1981	137,110	99,103	11,327
1982	122,988	84,648	10,099
1983	129,377	98,304	7,987
1984	144,752	112,199	4,214
1985	136,147	103,040	3,588
1986	129,012	95,475	3,631
1987	122,817	96,128	3,260
1988	134,790	114,689	3,563
1989	128,937	109,356	4,398
1990	145,294	120,629	5,581
1991	158,746	129,662	7,262
1992	188,568	139,166	8,727
1993	227,517	149,652	9,077
1994	286,596	161,169	9,375
1995	294,789	143,127	9,515

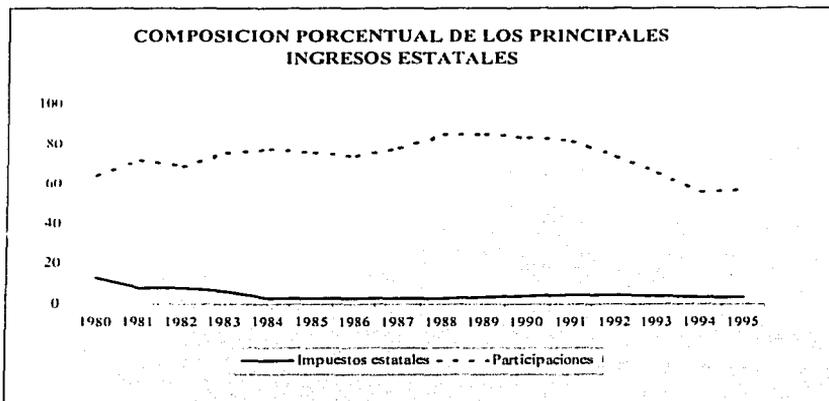
Fuente: 1980-1994 Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática.
Finanzas públicas estatales y municipales, varios años.
Ingresos e impuestos estatales 1995: Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Dirección de Planeación Hacendaria. Participaciones 1995: Secretaría de Hacienda y Crédito Público Cuenta de la Hacienda Pública Federal.

Cuadro II.4

LAS FUENTES DE RECURSOS ESTATALES MÁS IMPORTANTES (Porcentajes)		
Año	Impuestos estatales	Participaciones
1980	13.40	64.09
1981	8.26	72.28
1982	8.21	68.83
1983	6.17	75.98
1984	2.91	77.51
1985	2.64	75.68
1986	2.81	74.00
1987	2.65	78.27
1988	2.64	85.08
1989	3.41	84.81
1990	3.84	83.02
1991	4.57	81.68
1992	4.63	73.80
1993	3.99	65.78
1994	3.27	56.23
1995	3.23	57.36

Fuente: Cuadro 3

Gráfica II.4



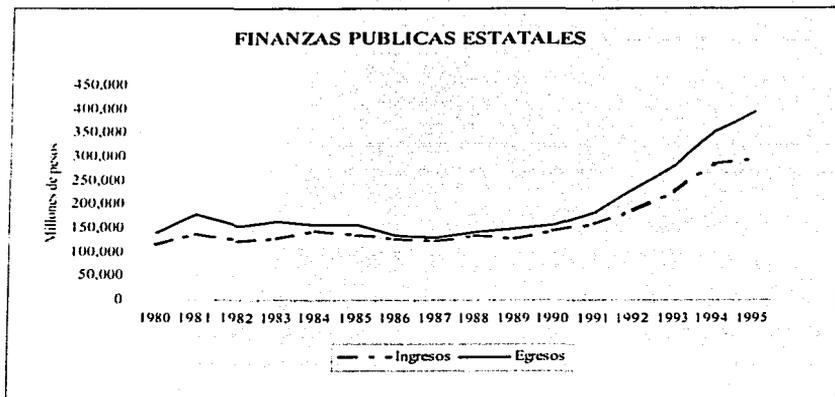
Cuadro II.5

FINANZAS PUBLICAS ESTATALES (M illo nes de pe sos de 1980)

Años	Ingresos ¹	Egresos ²	Déficit presupuestal
1980	115,315	141,452	-26,137
1981	137,110	177,833	-40,723
1982	122,988	154,672	-31,684
1983	129,377	164,648	-35,271
1984	144,752	158,279	-13,527
1985	136,147	156,664	-20,517
1986	129,012	136,404	-7,392
1987	122,817	131,160	-8,343
1988	134,790	142,006	-7,216
1989	128,937	150,218	-21,281
1990	145,294	157,883	-12,589
1991	158,746	183,984	-25,238
1992	188,568	231,270	-42,702
1993	227,517	282,425	-54,908
1994	286,596	354,045	-67,449
1995	294,789	393,714	-98,925

¹ Incluye: Impuestos, participaciones, derechos, productos y aprovechamientos.
² Incluye: Gastos administrativos, obras públicas y fomento, transferencias y deuda pública.
 Fuente: 1980-1994 Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática. Finanzas públicas estatales y municipales, varios años.
 1995 Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Dirección de Estadística Hacendaria, Dirección de Planeación Hacendaria.

Gráfica II.5



TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Cuadro III.1

INTEGRACIÓN PORCENTUAL DEL FONDO GENERAL DE PARTICIPACIONES

CONCEPTOS	1980	1981	1982		1983 - 1984	
			SIN COORDINACIÓN EN DERECHOS	CON COORDINACIÓN EN DERECHOS	SIN COORDINACIÓN EN DERECHOS	CON COORDINACIÓN EN DERECHOS
PORCENTAJE DE LA R.F.P. DEL IVA POR IMPUESTOS SUSPENDIDOS	13.000000	13.000000	13.000000	13.000000	13.000000	13.000000
TOTAL	3.984023	3.937860	3.937860	3.937860	3.984023	3.984023
TOTAL	0	0	0	0	0	0.500000
TOTAL	16.984023	16.937860	16.937860	17.437860	16.984023	17.484023

Cuadro III.2

INTEGRACIÓN PORCENTUAL DEL FONDO GENERAL DE PARTICIPACIONES

CONCEPTOS	1984 - 1987	
	SIN COORDINACIÓN EN DERECHOS	CON COORDINACIÓN EN DERECHOS
PORCENTAJE DE LEY	13.000000	13.000000
RESARCIMIENTO POR IMPUESTOS SUSPENDIDOS	3.984023	3.984023
COORDINACIÓN EN DERECHOS	0	0.500000
TOTAL	16.984023	17.484023

Cuadro III.3

INTEGRACIÓN PORCENTUAL DEL FONDO GENERAL DE PARTICIPACIONES

CONCEPTOS	1988	1989
FONDO AJUSTADO 30% DEL IVA DE LAS ENTIDADES MENOS DEVOLUCIONES ATRIBUIBLES A LAS ENTIDADES	13.493418 5.365683 (1.412535)	13.606307 5.555229 (1.557505)
TOTAL	17.446566	17.604031

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Cuadro III.4

Fondo General y Financiero 1989

CONCEPTOS	PESOS	% DEL TOTAL
1ra PARTE = FONDO GENERAL DE PARTICIPACIONES EN 1989	12,453,270,459	91.58
2da. PARTE = FONDO FINANCIERO COMPLEMENTARIO EN 1989	1,144,385,526	8.42
TOTAL	13,597,655,985	100.00

Cuadro III.5

Distribución del Fondo General 1991-1994

CONCEPTO	1991	1992	1993	1994
PRIMERA PARTE	18.05	27.10	36.15	45.17
SEGUNDA PARTE	72.29	63.24	54.19	45.17
TERCERA PARTE	9.66	9.66	9.66	9.66
TOTAL	100.00	100.00	100.00	100.00

Cuadro III.6

INTEGRACIÓN PORCENTUAL DEL FONDO GENERAL DE PARTICIPACIONES

CONCEPTOS	1991	1992	1993	1994	1995	1996 (p)
PORCENTAJE DE LEY	18.51	18.51	18.51	18.51	18.51	20.00
COORDINACIÓN EN DERECHOS	0.50	0.50	0.50	1.00	1.00	1.00
RESARCIMIENTO DE BASES ESPECIALES DE TRIBUTACION	0.11	0.11	0.11	0.11	0.13	0.12
TOTAL	19.12	19.12	19.12	19.62	19.64	21.12

(p) PRELIMINAR

TESIS CON
 FALLA DE ORIGEN

Cuadro III.7

ESTRUCTURA DE LOS INGRESOS POR ENTIDADES FEDERATIVAS, 2000

Entidad	(%)				Lugar Nacional que ocupa por Ing. Federales
	Ingresos por Impuestos Locales (1)	Ingresos Propios (2)	Participaciones, Aportaciones, y PAFEF (3)	Ingresos Totales (4)=2+3	
HIDALGO	0.83	1.82	98.18	100.00	1
OAXACA	0.20	1.88	98.12	100.00	2
BAJA CALIFORNIA SUR	1.76	2.19	97.81	100.00	3
SAN LUIS POTOSI	0.77	2.83	97.17	100.00	4
VERACRUZ	0.23	2.86	97.14	100.00	5
PUEBLA	1.36	3.01	96.99	100.00	6
TABASCO/	0.63	3.01	96.99	100.00	7
ZACATECAS	0.34	3.64	96.36	100.00	8
COLIMA	0.50	3.71	96.29	100.00	9
AGUASCALIENTES	0.57	3.79	96.21	100.00	10
CHIAPAS	0.53	4.02	95.98	100.00	11
MORELOS	0.62	4.17	95.83	100.00	12
GUERRERO	2.03	4.25	95.75	100.00	13
MICHUACAN	0.43	4.51	95.49	100.00	14
NAYARIT	2.12	4.64	95.36	100.00	15
TLAXCALA	1.39	4.79	95.21	100.00	16
COAHUILA	2.54	5.50	94.50	100.00	17
DURANGO	1.77	5.70	94.30	100.00	18
TAMAULIPAS	3.48	5.83	94.17	100.00	19
GUANAJUATO	0.42	5.84	94.16	100.00	20
YUCATAN	2.16	6.06	93.94	100.00	21
SINALOA	1.70	6.50	93.50	100.00	22
SONORA	3.80	6.61	93.39	100.00	23
QUERETARO	0.91	8.81	91.19	100.00	24
CAMPECHE	2.31	9.15	90.85	100.00	25
QUINTANA ROO	4.58	9.15	90.85	100.00	26
JALISCO	4.38	9.53	90.47	100.00	27
NUEVO LEON	6.62	13.04	86.96	100.00	28
BAJA CALIFORNIA	5.22	13.37	86.63	100.00	29
MEXICO	3.45	15.79	84.21	100.00	30
CHIHUAHUA	5.66	17.09	82.91	100.00	31
DISTRITO FEDERAL	24.71	48.50	51.50	100.00	32
PROMEDIO CON D.F.	2.75	7.55	92.45		
PROMEDIO SIN D.F.	2.04	6.23	93.77		

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

GASTO EDUCATIVO DE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS 2000
(miles de pesos)

ENTIDAD	GASTO TOTAL (1)	GASTO EDUCATIVO (2)	RELACION % (3 = 2/1)
Baja California	10,836,757	6,602,988	60.93
Michoacán	12,981,227	6,900,909	53.16
Nuevo Leon	16,946,196	8,983,120	53.01
Chihuahua	12,476,500	6,502,454	52.12
Durango	6,296,843	3,276,615	52.04
Puebla	15,843,051	8,079,436	51.00
Oaxaca	13,371,016	6,736,522	50.38
Zacatecas ²	6,303,377	3,039,931	48.23
Veracruz	25,068,578	11,999,189	47.87
Guanajuato	14,191,049	6,743,866	47.52
Jalisco	18,775,322	8,855,066	47.16
Yucatán ³	6,572,505	3,098,612	47.15
Baja California Sur	2,752,342	1,273,512	46.27
Hidalgo	8,387,526	3,857,889	46.00
Sonora	10,287,366	4,705,692	45.74
Sinaloa	9,698,522	4,404,038	45.41
Querétaro	5,994,206	2,618,605	43.69
Coahuila	9,898,545	4,307,167	43.51
Chiapas	16,078,498	6,937,275	43.15
Nayarit ²	4,898,340	2,072,421	42.31
Tlaxcala ²	4,323,605	1,791,329	41.43
San Luis Potosí ²	7,593,224	3,102,851	40.86
Tamaulipas	11,102,816	4,534,992	40.85
Aguascalientes	4,390,100	1,757,379	40.03
México	46,432,656	18,174,702	39.14
Campeche	4,447,279	1,728,071	38.86
Colima	2,730,000	1,049,179	38.43
Tabasco ³	11,750,830	4,359,084	37.10
Quintana Roo	4,049,370	1,469,200	36.28
Guerrero ⁵	12,339,400	4,447,200	36.04
Morelos ²	6,688,351	2,297,504	34.35
Distrito Federal ⁴	59,746,700	752,251	1.26
TOTAL	403,252,097	156,459,049	38.80
PROMEDIO CON DF:	12,601,628	4,889,345	43.48
PROMEDIO SIN DF:	12,199,468	4,659,995	43.34

FUENTE: Presupuesto de egresos estatales

NOTAS:

1/ En gasto educativo, corresponde a Gasto en Infraestructura Educativa y Becas

2/ Corresponde a lo reportado en la Cuenta Pública del estado.

3/ En gasto total y gasto educativo, se incluyen cifras del Ramo 33 no consideradas en el Presupuesto de egresos del estado.

4/ Corresponde a lo reportado en la Cuenta Pública y en gasto educativo se incluyen cifras del Ramo 33

5/ Corresponde a cifras de Cuenta Pública de 1999

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Cuadro III.8

**PARTICIPACIÓN DEL GASTO EDUCATIVO ESTATAL EN EL GASTO
TOTAL DE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS 2000**

(Millones de pesos)

ENTIDAD FEDERATIVA	GASTO TOTAL ESTATAL	GASTO EDUCATIVO ESTATAL	PARTICIPACIÓN (%)
Jalisco	18,775.3	3,102.2	16.52
Baja California	10,836.8	1,757.5	16.22
Nuevo León	16,946.2	2,537.3	14.97
México	46,432.7	6,832.9	14.72
Veracruz	25,068.6	3,318.9	13.24
Guanajuato	14,191.1	1,874.0	13.21
Durango	6,296.8	772.1	12.26
Sonora	10,287.4	1,199.5	11.66
Chihuahua	12,476.5	1,391.7	11.15
Yucatán	6,572.5	652.8	9.93
Sinaloa	9,698.5	925.1	9.54
Coahuila	9,898.5	917.1	9.27
Tabasco	11,750.8	1,027.6	8.74
Chiapas	16,078.5	1,353.4	8.42
Tamaulipas	11,102.8	890.1	8.02
Puebla	15,843.1	1,229.8	7.76
San Luis Potosí 2/	7,593.2	517.1	6.81
Michoacán	12,981.2	847.2	6.53
Zacatecas 1/	6,303.4	389.0	6.17
Tlaxcala 1/	4,323.6	244.8	5.66
Querétaro	5,934.2	336.7	5.62
Colima	2,730.0	146.5	5.37
Nayarit 1/	4,898.3	211.5	4.32
Oaxaca	13,371.0	471.8	3.53
Campeche	4,447.3	152.7	3.43
Guerrero 2/	12,339.4	410.9	3.33
Quintana Roo	4,049.4	131.7	3.25
Aguascalientes	4,390.1	121.1	2.76
Hidalgo	8,387.5	229.6	2.74
Baja California Sur	2,752.3	73.4	2.67
Morelos 1/	6,688.4	167.1	2.50
Distrito Federal	59,746.7	500.0	0.84
TOTAL	403,252.1	34,733.1	8.61

FUENTE: Gasto Total, Presupuesto de egresos estatales; Gasto Educativo, Encuesta de Fincas Educativas, D.O.F. del 25-01-2000

NOTAS:

1/ Corresponde a lo reportado en la Cuenta Pública 2000 del estado.

2/ Corresponde a cifras de la Cuenta Pública de 1999.

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

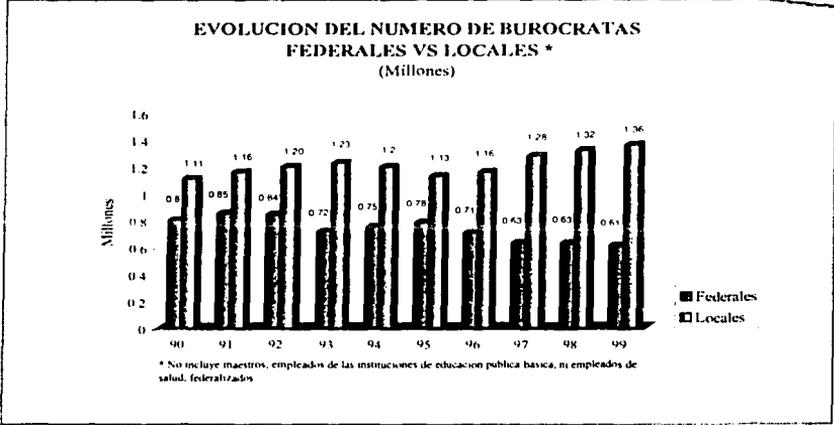
Cuadro III.9

**RAMO 33: FONDOS DE APORTACIONES FEDERALES PARA ENTIDADES FEDERATIVAS
Y MUNICIPIOS
CONSOLIDADO NACIONAL 1998-2001**

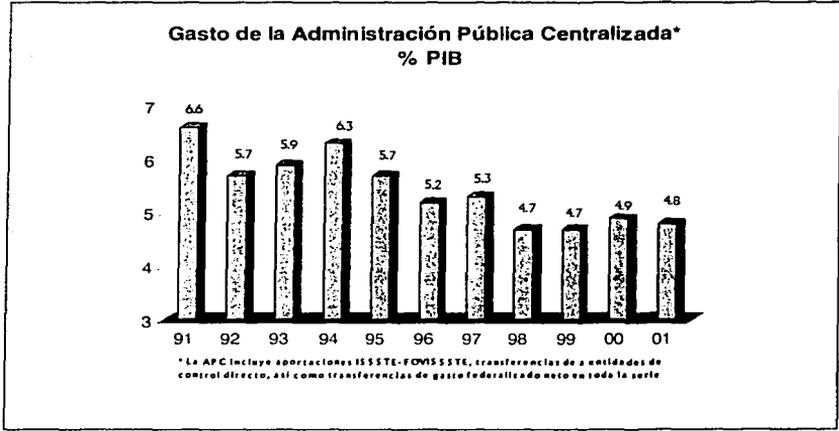
ENTIDAD FEDERATIVA	(Millones de pesos corrientes)				VARIACIONES 1998-2001(%)	
	1998	1999	2000	2001	NOMINAL	REAL
					(%)	(%)
Aguascalientes	1,500.8	1,937.0	2,230.1	2,440.6	62.6	19.9
Baja California	2,982.0	3,952.2	4,883.3	5,331.4	78.8	31.8
Baja California Sur	1,122.7	1,392.9	1,671.0	1,790.1	59.4	17.5
Campeche	1,519.6	1,991.7	2,314.5	2,511.1	65.2	21.8
Coahuila	3,044.3	3,999.7	4,798.7	5,144.1	69.0	24.5
Colima	1,059.3	1,328.2	1,663.5	1,701.4	60.6	18.4
Chapas	6,306.1	8,358.6	10,116.7	11,033.0	75.0	29.0
Chihuahua	3,421.9	4,477.2	5,307.0	5,730.1	67.0	23.4
Distrito Federal	2,077.2	2,065.7	2,361.0	4,202.6	102.3	49.1
Durango	2,586.0	3,355.3	3,900.8	4,173.7	61.4	19.0
México	10,244.3	14,813.8	18,161.1	19,956.0	94.8	43.6
Guerrero	4,601.2	6,238.5	7,494.0	8,116.7	76.4	30.0
Hidalgo	5,814.4	7,705.4	9,283.6	10,081.1	73.4	27.8
Jalisco	3,690.7	4,800.6	5,652.4	6,111.5	65.6	22.0
Jalisco	6,034.9	8,097.2	9,770.3	10,608.1	75.8	29.6
Michoacán	5,487.2	7,205.4	8,571.9	9,335.3	70.1	25.4
Morelos	2,131.0	2,767.5	3,218.1	3,518.8	65.1	21.7
Nayarit	1,741.1	2,222.9	2,636.0	2,854.2	63.9	20.8
Nuevo Leon	3,857.3	5,068.0	5,878.0	6,384.1	65.5	22.0
Oaxaca	5,040.2	7,499.2	9,104.2	10,111.3	70.0	22.5
Puebla	5,156.3	6,989.6	8,421.0	9,409.5	82.5	34.5
Querétaro	1,907.1	2,537.1	2,951.0	3,243.7	70.1	25.4
Quintana Roo	1,463.7	1,905.6	2,267.5	2,543.6	73.8	28.1
San Luis Potosí	3,465.2	4,545.7	5,351.1	5,824.1	68.1	23.9
Sinaloa	3,054.2	4,018.4	4,787.6	5,173.7	69.4	24.9
Sonora	2,971.9	3,986.7	4,718.9	5,085.3	71.1	26.1
Tabasco	2,792.9	3,729.0	4,338.7	4,733.8	69.5	24.9
Tamaulipas	3,948.6	5,174.4	6,199.0	6,761.6	71.2	26.2
Tlaxcala	1,547.8	1,985.4	2,349.6	2,538.2	64.0	20.9
Veracruz	8,891.9	11,825.3	14,049.2	15,225.5	71.2	26.2
Yucatán	2,318.2	3,080.3	3,664.8	4,067.1	75.4	29.3
Zacatecas	2,322.7	3,009.3	3,493.6	3,807.9	63.9	20.8
TOTALES	114,702.7	152,062.8	181,609.0	199,578.2	74.0	28.2

FUENTE: Cuenta de la Hacienda Pública Federal 1998, 1999 y 2000; Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal

Gráfica III.1



Gráfica III.2



**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

Cuadro III.10

RAMO 33- APORTACIONES FEDERALES PARA ENTIDADES FEDERATIVAS Y MUNICIPIOS (Miles de pesos) 1998-2002					
FONDOS	1998	1999	2000	2001	2002
FONDO DE APORTA EDUCACION BASICA Y NORMAL (FAEB)	79,997,912.9	97,417,242.5	115,263,694.1	130,648,400.0	134,548,535.1
FONDO DE APORTA SERVICIOS DE SALUD (FASSA)	13,646,396.2	18,190,083.9	22,832,366.6	25,336,700.0	26,588,416.7
FONDO DE APORTA INFRAESTRUCTURA SOCIAL (FAIS)	10,403,399.9	13,933,613.5	15,989,722.5	19,064,100.0	21,740,805.0
FONDO INFRAESTRUCTURA SOCIAL ESTATAL (FISE)	1,261,099.9	1,686,745.3	1,933,954.4	2,310,000.0	2,640,268.1
FONDO INFRAESTRUCTURA SOCIAL MUNICIPAL (FISM)	9,142,300.0	12,246,872.2	14,051,768.1	16,753,900.0	19,100,606.9
FONDO DE APORTA FORTAL DE MPOYS Y DEMARC TERRIT DE (FORTAMUN)	6,732,692.9	13,097,602.5	15,016,339.2	19,539,100.0	22,326,749.7
FONDO DE APORTA MULTIPLES (FAM)	1,720,925.4	4,556,038.1	8,227,368.3	6,231,100.0	7,092,283.6
FONDO PARA LA INFRAESTRUCTURA EDUCATIVA BASICA	1,701,000.0	1,914,985.4	2,126,477.0	2,514,400.0	2,514,460.0
FONDO PARA LA EDUCACION SUPERIOR	336,696.6	432,553.1	703,238.7	862,300.0	1,143,316.1
FONDO PARA LA ASISTENCIA SOCIAL	1,684,825.8	2,863,574.4	2,666,674.1	3,344.4	2,770,000.0
FONDO DE APORTA EDUCACION TECNOLOGICA DE ADULTOS (FAETA)	0.0	151,267.9	2,051,643.7	2,811,500.0	2,862,175.2
FONDO PARA LA EDUCACION TECNOLOGICA	0.0	151,267.9	1,428,804.4	1,572,200.0	1,596,790.3
FONDO PARA LA EDUCACION DE ADULTOS	0.0	0.0	622,839.3	1,239,300.0	1,265,384.9
FONDO DE APORTA SEGURIDAD PUBLICA DE LOS ESTADOS Y DEL D.F. (FASP)	0.0	4,715,000.0	5,233,900.0	5,786,400.0	3,661,000.0
TOTAL	114,760,714.1	152,662,852.4	181,609,034.4	209,417,600.0	218,673,007.9
PROG. MOVIMOS FORTAL CIMIENTO DE ENTIDADES FEDERATIVAS (PAFEF)	0.0	0.0	6,870,000.0	12,807,200.0	13,695,000.0
TOTAL CON EL PAFEF	114,760,714.1	152,662,852.4	188,479,034.4	222,224,800.0	232,378,007.9

Fuente: Cuenta de la Hacienda Publica Federal, SHCP 1998-2001. Diario Oficial de la Federacion del 31 de enero del 2002.

Cuadro III.11

RAMO 33- APORTACIONES FEDERALES PARA ENTIDADES FEDERATIVAS Y MUNICIPIOS (Variaciones Porcentuales Nominales) 1998-2002					
FONDOS	1998-1999	1999-2000	2000-2001	2001-2002	
FONDO DE APORTA EDUCACION BASICA Y NORMAL (FAEB)	21.8	18.3	13.3	3.2	
FONDO DE APORTA SERVICIOS DE SALUD (FASSA)	33.4	25.5	11.0	5.6	
FONDO DE APORTA INFRAESTRUCTURA SOCIAL (FAIS)	33.9	14.8	19.2	14.3	
FONDO INFRAESTRUCTURA SOCIAL ESTATAL (FISE)	33.9	14.8	19.2	14.3	
FONDO INFRAESTRUCTURA SOCIAL MUNICIPAL (FISM)	33.9	14.8	19.2	14.3	
FONDO DE APORTA FORTAL DE MPOYS Y DEMARC TERRIT DE (FORTAMUN)	94.6	14.8	30.0	14.3	
FONDO DE APORTA MULTIPLES (FAM)	22.5	14.7	19.2	13.8	
FONDO PARA LA INFRAESTRUCTURA EDUCATIVA BASICA	13.8	10.0	18.1	0.0	
FONDO PARA LA INFRAESTRUCTURA EDUCATIVA SUPERIOR	58.4	32.1	22.6	55.8	
FONDO PARA LA ASISTENCIA SOCIAL	24.1	14.6	19.1	13.3	
FONDO DE APORTA EDUCACION TECNOLOGICA DE ADULTOS (FAETA)	0.0	1,256.3	37.0	1.8	
FONDO PARA LA EDUCACION TECNOLOGICA	0.0	844.6	10.0	1.6	
FONDO PARA LA EDUCACION DE ADULTOS	0.0	0.0	99.0	2.1	
FONDO DE APORTA SEGURIDAD PUBLICA DE LOS ESTADOS Y DEL D.F. (FASP)	0.0	10.6	11.0	-48.2	
TOTAL	32.6	19.4	15.3	4.4	
PROG. MOVIMOS FORTAL CIMIENTO DE ENTIDADES FEDERATIVAS (PAFEF)	0.0	0.0	86.4	6.2	
TOTAL CON EL PAFEF	32.6	23.0	17.0	4.5	

Fuente: Cuenta de la Hacienda Publica Federal, SHCP 1998-2001. Diario Oficial de la Federacion del 31 de enero del 2002.

TESIS CON FALLA DE ORIGEN

Cuadro III.12

RAMO 33 - APORTACIONES FEDERALES PARA ENTIDADES FEDERATIVAS Y MUNICIPIOS (Precios Reales 2001=100) 1998-2002					
FONDOS	1998	1999	2000	2001	2002
FONDO DE APORT. EDUCACION BASICA Y NORMAL (FAEB)	108,948,982.2	115,350,404.3	121,714,586.1	130,648,400.0	127,697,476.1
FONDO DE APORT. SERVICIOS DE SALUD (FASSA)	18,864,400.0	21,501,281.2	24,110,207.6	25,436,700.0	25,330,766.4
FONDO DE APORT. INFRAESTRUCTURA SOCIAL (FAIS)	11,073,649.3	16,468,992.0	16,884,606.7	19,064,100.0	20,624,688.4
FONDO INFRAESTRUCTURA SOCIAL ESTATAL (FISE)	1,718,119.8	1,096,152.9	2,046,414.4	2,310,860.9	2,569,147.1
FONDO INFRAESTRUCTURA SOCIAL MUNICIPAL (FISM)	12,455,448.6	14,873,542.2	14,838,192.3	16,793,500.0	16,125,494.4
FONDO DE APORT. TERRIT. DE MPIO. Y DEMARC. TERRIT. D.E.(FORTAMUN)	6,171,908.2	15,481,799.6	15,871,530.3	19,638,000.0	21,142,756.4
FONDO DE APORT. MULTIPLES (FAM)	5,069,380.7	5,387,751.9	5,519,924.3	6,231,100.0	6,736,700.0
FONDO PARA LA INFRAESTRUCTURA EDUCATIVA BASICA	2,310,076.3	2,287,216.8	2,247,599.8	2,514,400.0	2,581,117.5
FONDO PARA LA INFRAESTRUCTURA EDUCATIVA SUPERIOR	457,901.2	629,474.3	742,596.3	862,300.0	1,272,070.8
FONDO PARA LA EDUCACION DE ADULTOS	2,295,403.1	2,671,060.4	2,829,724.2	2,454,400.0	3,065,503.4
FONDO DE APORT. EDUCACION TECNOLOGICA Y DE ADULTOS (FAETA)	0.0	0.0	2,000,000.0	2,000,000.0	2,700,000.0
FONDO PARA LA EDUCACION TECNOLOGICA	0.0	174,607.7	1,508,789.2	1,572,200.0	1,832,112.0
FONDO PARA LA EDUCACION DE ADULTOS	0.0	0.0	607,608.3	1,259,800.0	1,388,264.2
FONDO DE APORT. SEGURIDAD PUBLICA DE LOS ESTADOS Y DEL D.F. (FASP)	0.0	5,575,246.1	4,505,762.2	5,746,400.0	2,840,969.1
TOTAL	156,268,030.4	179,743,324.3	191,773,003.6	209,417,300.0	207,078,712.0
PROG. APOYOS FORTALECIMIENTO DE ENTIDADES FEDERATIVAS (PAFEF)	0.0	0.0	7,254,467.9	12,807,796.0	12,868,522.7
TOTAL CON EL PAFEF	156,268,030.4	179,743,324.3	199,027,471.4	222,225,096.0	219,946,234.8

Fuente: Cuenta de la Hacienda Pública Federal, SHCP 1998-2001, Diario Oficial de la Federación del 31 de enero del 2002.
Nota: Deflacionados con base en el Índice Implícito elaborado por la Dirección General de Planeación Hacienda, con base en cifras del INEGI/SHCP.

Cuadro III.13

RAMO 33 - APORTACIONES FEDERALES PARA ENTIDADES FEDERATIVAS Y MUNICIPIOS (Variaciones Porcentuales Reales) 1998-2002					
FONDOS	1998-1999	1999-2000	2000-2001	2001-2002	1998-2002
FONDO DE APORT. EDUCACION BASICA Y NORMAL (FAEB)	5.7	5.7	7.3	-2.3	
FONDO DE APORT. SERVICIOS DE SALUD (FASSA)	14.0	12.1	5.1	0.0	
FONDO DE APORT. INFRAESTRUCTURA SOCIAL (FAIS)	16.2	2.5	12.9	8.2	
FONDO INFRAESTRUCTURA SOCIAL ESTATAL (FISE)	16.2	2.5	12.9	8.2	
FONDO INFRAESTRUCTURA SOCIAL MUNICIPAL (FISM)	16.2	2.5	12.9	8.2	
FONDO DE APORT. TERRIT. DE MPIO. Y DEMARC. TERRIT. D.E.(FORTAMUN)	68.8	2.5	23.1	9.2	
FONDO DE APORT. MULTIPLES (FAM)	6.3	2.5	12.9	7.8	
FONDO PARA LA INFRAESTRUCTURA EDUCATIVA BASICA	-1.2	-1.7	11.9	-5.3	
FONDO PARA LA INFRAESTRUCTURA EDUCATIVA SUPERIOR	37.5	18.0	16.1	47.5	
FONDO PARA LA EDUCACION DE ADULTOS	7.7	2.4	12.8	7.3	
FONDO DE APORT. EDUCACION TECNOLOGICA Y DE ADULTOS (FAETA)	0.0	1,111.6	29.8	-1.6	
FONDO PARA LA EDUCACION TECNOLOGICA	0.0	743.8	4.2	-3.8	
FONDO PARA LA EDUCACION DE ADULTOS	0.0	0.0	88.4	-3.3	
FONDO DE APORT. SEGURIDAD PUBLICA DE LOS ESTADOS Y DEL D.F. (FASP)	0.0	-1.2	5.1	-50.9	
TOTAL	15.0	6.7	9.2	-1.1	
PROG. APOYOS FORTALECIMIENTO DE ENTIDADES FEDERATIVAS (PAFEF)	0.0	0.0	76.5	0.6	
TOTAL CON EL PAFEF	15.0	10.7	11.7	-1.0	

Fuente: Cuenta de la Hacienda Pública Federal, SHCP 1998-2001, Diario Oficial de la Federación del 31 de enero del 2002.

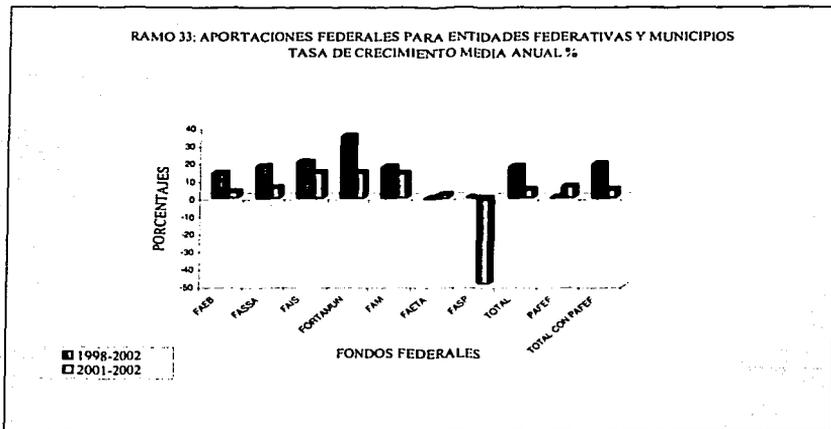
TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Cuadro III.14

RAMO 33: APORTACIONES FEDERALES PARA ENTIDADES FEDERATIVAS Y MUNICIPIOS Tasa de Crecimiento Media Anual % 1998-2002				
FONDOS	1998-2002	1999-2002	2000-2002	2001-2002
FONDO DE APORT. EDUCACION BASICA Y NORMAL (FAEB)	13.9	11.4	8.2	3.2
FONDO DE APORT. SERVICIOS DE SALUD (FASSA)	17.9	13.7	8.3	5.6
FONDO DE APORT. INFRAESTRUCTURA SOCIAL (FAIS)	20.3	16.1	16.7	14.3
FONDO INFRAESTRUCTURA SOCIAL ESTATAL (FISE)	20.3	16.1	16.7	14.3
FONDO INFRAESTRUCTURA SOCIAL MUNICIPAL (FISM)	20.3	16.1	16.7	14.3
FONDO DE APORT. FORTAL. DE MPIO. Y DEMARC. TERRIT. D.F.FORTAMUN	34.9	19.5	21.9	14.3
FONDO DE APORT. MULTIPLES (FAM)	17.5	15.9	16.5	13.8
FONDO PARA LA INFRAESTRUCTURA EDUCATIVA BASICA	10.3	9.1	8.7	0.0
FONDO PARA LA INFRAESTRUCTURA EDUCATIVA SUPERIOR	41.4	36.1	38.2	55.8
FONDO PARA LA ASISTENCIA SOCIAL	17.7	15.7	16.2	13.3
FONDO DE APORT. EDUCACION TECNOLOGICA Y DE ADULTOS (FAETA)	0.0	166.5	18.1	1.8
FONDO PARA LA EDUCACION TECNOLOGICA	0.0	119.4	5.7	1.6
FONDO PARA LA EDUCACION DE ADULTOS	0.0	0.0	-42.5	2.1
FONDO DE APORT. SEGURIDAD PUBLICA DE LOS ESTADOS Y DEL D.F. (FASP)	0.0	-14.0	-24.1	-48.2
TOTAL	17.5	12.9	9.7	4.4
PROG. APOYOS FORTALECIMIENTO DE ENTIDADES FEDERATIVAS (PAFEF)	0.0	0.0	40.7	6.2
TOTAL CON EL PAFEF	19.3	15.2	11.0	4.5

Fuente: Cuenta de la Hacienda Publica Federal, SHCP 1998-2001. Diario Oficial de la Federacion del 31 de enero del 2002.

Gráfica III.3



**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

Cuadro III.19

EVOLUCIÓN DEL GASTO DE CAPITAL POR ENTIDAD FEDERATIVA
Estructura Percentual, %

CONCEPTO	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990
AGUA POTABLE	49.74	52.36	43.43	39.82	23.66	17.64	18.71	4.93	2.44	12.02	13.43
ALIMENTOS	12.12	14.16	13.85	13.88	11.29	9.67	9.46	7.22	4.85	6.53	6.87
ALIMENTOS PARA ANIMALES	18.40	12.72	13.76	8.16	5.23	3.18	2.46	2.40	4.81	6.11	11.27
ANALISIS	0.0	0.0	28.05	18.68	10.46	8.44	13.49	13.27	18.71	20.26	25.13
ARRENDOS	77.30	30.85	8.32	3.94	21.35	18.27	18.19	14.03	14.88	10.87	14.22
ASESORIA	0.0	0.0	12.62	13.67	13.68	6.44	4.84	3.41	0.0	0.0	0.0
CONSTRUCCIONES	25.18	27.88	24.84	23.48	18.44	15.52	12.82	14.48	13.07	10.80	17.63
DEPRECIACION	13.74	13.68	8.13	8.86	10.29	8.62	13.44	10.75	10.23	7.44	12.94
DEPRECIACION DE BIENES	25.47	24.47	23.69	22.57	16.63	14.42	14.13	12.77	10.74	12.14	18.18
DEPRECIACION DE BIENES	17.83	21.15	17.25	18.55	18.53	8.24	6.47	4.68	1.91	4.58	7.35
DEPRECIACION DE BIENES	36.87	28.67	28.86	26.81	17.00	17.00	17.11	14.02	14.22	14.14	18.84
DEPRECIACION DE BIENES	37.67	30.70	23.68	24.68	10.58	10.42	10.40	10.89	8.00	8.00	8.00
DEPRECIACION DE BIENES	0.0	0.0	0.0	0.0	17.20	16.87	16.42	14.31	13.24	13.52	12.87
DEPRECIACION DE BIENES	20.74	0.0	10.92	15.88	0.0	8.26	0.0	0.28	10.80	8.75	8.23
DEPRECIACION DE BIENES	20.24	18.70	19.82	15.88	16.82	16.82	16.14	17.4	15.54	14.2	14.47
DEPRECIACION DE BIENES	11.48	18.87	14.47	12.37	10.26	9.13	10.12	12.00	11.54	13.01	12.73
DEPRECIACION DE BIENES	87.48	83.74	27.63	27.1	0	0	0	0	0	0	13.93
DEPRECIACION DE BIENES	13.13	8.86	9.01	8.10	2.89	2.89	3.10	3.74	4.82	4.82	4.82
DEPRECIACION DE BIENES	0.0	0.0	26.80	30.51	33.82	17.18	4.63	4.08	6.43	6.17	7.86
DEPRECIACION DE BIENES	22.00	19.87	18.22	15.86	11.22	8.43	8.63	7.81	5.27	2.65	2.13
DEPRECIACION DE BIENES	23.87	24.87	25.88	26.88	27.88	28.88	29.88	30.88	31.88	32.88	33.88
DEPRECIACION DE BIENES	19.04	13.09	13.09	13.18	13.18	13.18	13.18	13.18	13.18	13.18	13.18
DEPRECIACION DE BIENES	18.40	13.91	20.92	15.43	6.12	6.12	6.27	6.77	11.31	6.82	13.39
DEPRECIACION DE BIENES	24.44	18.16	26.00	18.83	18.83	20.84	21.84	24.85	18.76	18.27	18.76
DEPRECIACION DE BIENES	23.50	18.65	18.65	18.62	12.01	8.70	8.12	6.82	5.45	5.44	10.82
DEPRECIACION DE BIENES	27.09	21.49	30.18	18.90	18.70	18.07	9.73	8.31	8.13	8.00	8.13
DEPRECIACION DE BIENES	41.88	41.87	31.85	31.85	22.84	22.84	22.84	22.84	22.84	22.84	22.84
DEPRECIACION DE BIENES	28.12	26.08	18.34	18.34	18.42	18.28	18.65	17.84	28.58	30.79	16.11
DEPRECIACION DE BIENES	23.68	26.13	23.14	14.10	18.85	22.49	8.31	12.76	2.63	4.46	4.38
DEPRECIACION DE BIENES	82.28	82.28	82.28	82.28	82.28	82.28	82.28	82.28	82.28	82.28	82.28
DEPRECIACION DE BIENES	8.4	8.4	7.74	10.30	6.93	4.90	11.70	13.24	10.88	12.84	14.03
DEPRECIACION DE BIENES	78.89	63.67	48.87	25.63	24.84	8.09	10.27	6.21	11.87	0.99	13.03

El 0.0% equivale a cero para el periodo 1982-2000

El 0.0% equivale a cero para el total anual de cada Entidad federativa

El 0.0% equivale a cero

Fuente: Cuentas Públicas y Estadísticas

Cuadro III.20

EVOLUCIÓN DE LOS INGRESOS PROPIOS POR ENTIDAD FEDERATIVA
(Miles de Pesos)

CONCEPTO	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990
AGUA POTABLE	46.14	74.93	112.28	53.90	72.56	82.15	118.76	113.82	176.99	211.76	234.88
ALIMENTOS	17.00	17.00	17.00	17.00	17.00	17.00	17.00	17.00	17.00	17.00	17.00
ALIMENTOS PARA ANIMALES	8.94	8.97	8.78	8.74	11.23	10.70	22.81	41.88	82.24	17.44	90.88
ANALISIS	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
ARRENDOS	40.87	24.47	17.44	17.83	28.25	27.19	14.18	42.43	482.99	113.74	400.00
ASESORIA	14.78	22.72	13.65	13.74	9.27	80.82	83.86	64.87	90.87	60.26	175.72
CONSTRUCCIONES	121.80	180.00	478.02	475.00	281.22	416.74	418.74	418.74	418.74	418.74	418.74
DEPRECIACION	127.16	182.44	373.83	367.96	484.14	411.87	411.87	418.86	418.10	408.07	272.67
DEPRECIACION DE BIENES	1484.88	878.70	677.03	125.92	167.78	933.28	1144.92	1689.02	1735.23	2181.01	1734.00
DEPRECIACION DE BIENES	87.00	28.87	65.84	48.78	61.27	138.83	133.86	184.74	211.74	248.00	248.00
DEPRECIACION DE BIENES	113.58	104.16	75.24	78.35	276.80	174.48	418.86	761.80	1010.00	943.14	1810.14
DEPRECIACION DE BIENES	122.07	104.88	276.14	189.76	180.74	278.48	308.24	308.24	308.24	308.24	308.24
DEPRECIACION DE BIENES	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	182.90	179.14	181.00	238.00	213.00	208.00
DEPRECIACION DE BIENES	178.12	481.38	714.78	765.84	705.87	680.71	641.84	114.76	1149.74	1064.70	2224.11
DEPRECIACION DE BIENES	114.94	484.84	848.74	875.84	817.84	882.24	1168.24	1278.18	1168.18	1168.18	1168.18
DEPRECIACION DE BIENES	42.13	78.04	67.49	106.16	124.88	168.28	244.84	278.89	147.14	482.84	172.44
DEPRECIACION DE BIENES	100.80	174.33	191.82	268.89	222.22	231.78	268.22	310.83	266.23	278.86	254.13
DEPRECIACION DE BIENES	27.14	74.89	68.27	61.88	85.87	85.76	124.08	183.87	183.87	228.22	228.22
DEPRECIACION DE BIENES	0.0	0.0	848.89	817.17	786.27	911.86	1048.80	1326.24	1411.72	2331.04	2878.14
DEPRECIACION DE BIENES	84.84	80.24	80.24	80.84	81.84	108.86	119.12	178.88	274.84	321.84	343.84
DEPRECIACION DE BIENES	14.84	14.84	268.14	181.00	218.82	187.87	112.00	188.00	626.74	747.24	811.84
DEPRECIACION DE BIENES	43.78	47.88	80.08	87.18	136.10	176.18	178.24	223.14	164.02	164.02	164.02
DEPRECIACION DE BIENES	28.84	84.87	82.00	84.78	184.00	80.00	118.74	112.28	488.18	114.78	181.28
DEPRECIACION DE BIENES	24.84	19.22	13.14	82.74	80.74	180.81	181.02	240.24	108.80	108.80	135.20
DEPRECIACION DE BIENES	100.87	181.24	218.78	188.74	181.14	243.14	168.80	478.44	682.82	682.82	778.81
DEPRECIACION DE BIENES	124.88	184.74	277.88	272.88	271.24	322.78	313.88	488.88	432.77	481.77	537.84
DEPRECIACION DE BIENES	108.18	72.88	78.08	122.34	111.88	201.87	286.74	277.74	462.18	318.24	357.22
DEPRECIACION DE BIENES	175.20	138.88	188.37	228.88	288.88	468.00	481.88	718.28	718.28	820.28	887.28
DEPRECIACION DE BIENES	22.88	52.88	84.88	85.82	87.82	112.82	112.82	176.84	176.84	212.84	212.84
DEPRECIACION DE BIENES	80.87	182.21	178.89	184.28	248.28	151.17	192.18	611.84	611.84	1131.84	108.84
DEPRECIACION DE BIENES	0.0	0.0	88.08	81.84	111.88	111.88	111.88	248.84	248.84	248.84	248.84
DEPRECIACION DE BIENES	84.84	81.88	78.82	82.74	81.74	81.74	81.74	81.74	81.74	81.74	81.74
DEPRECIACION DE BIENES	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
DEPRECIACION DE BIENES	84.84	81.88	78.82	82.74	81.74	81.74	81.74	81.74	81.74	81.74	81.74

El 0.0% equivale a cero para el periodo 1982-2000

El 0.0% equivale a cero para el total anual de cada Entidad federativa

El 0.0% equivale a cero

Fuente: Cuentas Públicas y Estadísticas

TESIS CON FALLA DE ORIGEN

Cuadro III.21

EVOLUCIÓN DE LOS INGRESOS PROPIOS POR ENTIDAD FEDERATIVA
Estructura Porcentual % 1

CONCEPTO	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990
AGUAS SUBTERRÁNEAS	24.06	18.36	16.83	17.26	17.83	17.60	17.17	17.42	17.66	17.82	17.92
AGUAS SUPERFICIALES	12.11	12.10	11.86	12.40	12.79	12.72	12.72	12.71	12.71	11.83	11.83
INDUSTRIAS	8.28	4.27	2.87	1.25	1.10	1.11	1.11	1.11	1.11	1.11	1.11
COMERCIO	6.12	6.00	5.79	5.79	5.79	5.79	5.79	5.79	5.79	5.79	5.79
INDUSTRIAS	11.20	11.20	11.20	11.20	11.20	11.20	11.20	11.20	11.20	11.20	11.20
INDUSTRIAS	12.48	12.48	12.48	12.48	12.48	12.48	12.48	12.48	12.48	12.48	12.48
INDUSTRIAS	15.81	15.81	15.81	15.81	15.81	15.81	15.81	15.81	15.81	15.81	15.81
INDUSTRIAS	87.83	88.20	87.73	87.72	88.14	87.78	88.22	87.68	88.88	88.74	88.81
INDUSTRIAS	10.10	8.87	8.36	8.36	8.36	8.36	8.36	8.36	8.36	8.36	8.36
INDUSTRIAS	16.40	16.37	16.37	16.37	16.37	16.37	16.37	16.37	16.37	16.37	16.37
INDUSTRIAS	17.82	17.82	17.82	17.82	17.82	17.82	17.82	17.82	17.82	17.82	17.82
INDUSTRIAS	8.00	8.00	8.00	8.00	8.00	8.00	8.00	8.00	8.00	8.00	8.00
INDUSTRIAS	23.79	23.72	23.81	23.60	23.44	23.33	23.08	22.87	22.62	22.48	22.48
INDUSTRIAS	15.83	15.83	15.83	15.83	15.83	15.83	15.83	15.83	15.83	15.83	15.83
INDUSTRIAS	8.81	8.78	8.69	8.61	8.51	8.42	8.38	8.38	8.38	8.38	8.38
INDUSTRIAS	11.11	11.11	11.11	11.11	11.11	11.11	11.11	11.11	11.11	11.11	11.11
INDUSTRIAS	10.10	10.10	10.10	10.10	10.10	10.10	10.10	10.10	10.10	10.10	10.10
INDUSTRIAS	8.00	8.00	8.00	8.00	8.00	8.00	8.00	8.00	8.00	8.00	8.00
INDUSTRIAS	12.12	12.12	12.12	12.12	12.12	12.12	12.12	12.12	12.12	12.12	12.12
INDUSTRIAS	13.40	13.40	13.40	13.40	13.40	13.40	13.40	13.40	13.40	13.40	13.40
INDUSTRIAS	10.10	10.10	10.10	10.10	10.10	10.10	10.10	10.10	10.10	10.10	10.10
INDUSTRIAS	10.10	10.10	10.10	10.10	10.10	10.10	10.10	10.10	10.10	10.10	10.10
INDUSTRIAS	14.88	14.88	14.88	14.88	14.88	14.88	14.88	14.88	14.88	14.88	14.88
INDUSTRIAS	10.43	10.43	10.43	10.43	10.43	10.43	10.43	10.43	10.43	10.43	10.43
INDUSTRIAS	8.33	8.33	8.33	8.33	8.33	8.33	8.33	8.33	8.33	8.33	8.33
INDUSTRIAS	18.18	18.18	18.18	18.18	18.18	18.18	18.18	18.18	18.18	18.18	18.18
INDUSTRIAS	8.43	8.43	8.43	8.43	8.43	8.43	8.43	8.43	8.43	8.43	8.43
INDUSTRIAS	10.10	10.10	10.10	10.10	10.10	10.10	10.10	10.10	10.10	10.10	10.10
INDUSTRIAS	8.43	8.43	8.43	8.43	8.43	8.43	8.43	8.43	8.43	8.43	8.43
INDUSTRIAS	14.88	14.88	14.88	14.88	14.88	14.88	14.88	14.88	14.88	14.88	14.88

1. Incluye los ingresos propios, para el periodo 1982-2000.

2. Fuente: Dirección de Estadística y Censos, Secretaría de Economía, 1991.

3. Fuente: Dirección de Estadística y Censos, Secretaría de Economía, 1991.

Cuadro III.22

GASTO TOTAL POR ENTIDAD FEDERATIVA
(Miles de Pesos)

CONCEPTO	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990
AGUAS SUBTERRÁNEAS	224.743	286.667	367.123	748.828	1.027.572	1.375.496	1.882.258	2.706.857	3.824.938	5.063.888	6.633.374
AGUAS SUPERFICIALES	831.041	1.133.883	1.318.888	1.888.837	2.570.487	3.512.060	4.734.282	6.374.589	8.489.888	11.200.888	14.888.888
AGUAS SUBTERRÁNEAS Y SUPERFICIALES	1.055.784	1.416.550	1.686.011	2.637.665	3.598.059	4.887.556	6.616.540	9.181.447	12.314.826	16.274.776	21.522.262
COMERCIO	336.606	336.606	336.606	336.606	336.606	336.606	336.606	336.606	336.606	336.606	336.606
INDUSTRIAS	134.848	271.697	543.394	1.086.788	2.173.576	4.347.152	8.694.304	17.388.608	34.777.216	69.554.432	139.108.864
INDUSTRIAS	467.758	1.202.876	1.603.816	1.878.828	2.438.404	3.251.205	4.334.940	5.779.920	7.706.560	10.275.416	13.700.624
INDUSTRIAS	892.878	1.028.187	1.168.866	1.309.545	1.450.224	1.590.903	1.731.582	1.872.261	1.912.940	1.953.619	1.994.298
INDUSTRIAS	322.923	645.847	1.291.694	2.583.388	5.166.776	10.333.552	20.667.104	41.334.208	82.668.416	165.336.832	330.673.664
INDUSTRIAS	874.124	1.748.248	3.496.496	6.992.992	13.985.984	27.971.968	55.943.936	111.887.872	223.775.744	447.551.488	895.102.976
INDUSTRIAS	174.824	349.648	699.296	1.398.592	2.797.184	5.594.368	11.188.736	22.377.472	44.754.944	89.509.888	179.019.776
INDUSTRIAS	1.402.359	2.037.157	2.781.148	3.641.518	4.855.356	6.473.824	8.631.760	11.508.944	15.345.280	20.127.040	26.836.080
INDUSTRIAS	2.974.876	4.156.663	5.542.217	7.389.623	9.852.831	13.137.108	17.516.144	23.354.864	31.139.824	40.819.728	53.465.616
INDUSTRIAS	548.606	781.374	1.041.832	1.389.110	1.852.144	2.469.522	3.292.700	4.389.600	5.852.800	7.770.400	10.227.200
INDUSTRIAS	137.853	153.289	204.385	272.513	360.017	473.356	627.741	836.988	1.115.984	1.487.976	1.983.968
INDUSTRIAS	736.066	1027.912	1378.888	1848.828	2438.768	3265.168	4345.959	5788.616	7700.816	10288.432	13458.232
INDUSTRIAS	1.092.282	1.488.738	2.018.417	2.757.744	3.676.992	4.902.480	6.536.640	8.715.520	11.620.704	15.500.928	20.334.544
INDUSTRIAS	426.834	599.097	792.876	1.057.136	1.412.816	1.883.752	2.511.664	3.348.880	4.465.176	5.953.568	7.938.096
INDUSTRIAS	874.124	1.748.248	3.496.496	6.992.992	13.985.984	27.971.968	55.943.936	111.887.872	223.775.744	447.551.488	895.102.976
INDUSTRIAS	256.380	410.187	546.916	729.221	972.295	1.296.393	1.728.524	2.271.365	3.028.487	4.037.976	5.383.968
INDUSTRIAS	252.045	288.406	333.465	392.016	470.419	588.024	746.431	979.571	1.299.428	1.732.637	2.276.848
INDUSTRIAS	174.052	403.663	807.326	1.614.652	3.229.304	6.458.608	12.917.216	25.834.432	51.668.864	103.337.728	206.675.456
INDUSTRIAS	476.645	1.088.038	1.520.688	2.188.812	2.918.816	3.891.552	5.188.736	6.914.912	9.219.888	12.293.184	16.324.240
INDUSTRIAS	638.682	1.202.133	1.602.844	2.137.125	2.816.168	3.754.891	4.943.188	6.524.251	8.698.936	11.598.584	15.464.776
INDUSTRIAS	1.138.426	1.476.066	1.968.112	2.624.182	3.498.910	4.665.214	6.220.284	8.293.712	11.058.284	14.744.376	19.658.832
INDUSTRIAS	786.986	1.033.289	1.377.716	1.836.954	2.415.939	3.221.252	4.294.936	5.726.584	7.602.112	10.136.160	13.514.880
INDUSTRIAS	201.548	269.281	361.159	481.641	635.222	846.984	1.129.152	1.471.936	1.962.576	2.616.816	3.452.800
INDUSTRIAS	1.064.336	1.333.938	1.796.128	2.398.213	3.197.496	4.263.552	5.684.736	7.578.312	10.104.416	13.472.544	17.963.104
INDUSTRIAS	336.084	476.732	635.643	847.521	1.130.028	1.506.704	1.975.576	2.634.112	3.512.160	4.682.880	6.243.840
INDUSTRIAS	331.332	426.160	568.187	754.360	1.005.840	1.341.120	1.788.160	2.381.120	3.174.880	4.233.120	5.611.040
TOTAL	27.614.763	37.830.133	51.716.302	68.416.678	91.903.560	121.314.802	164.618.836	219.744.263	294.103.216	390.825.296	526.464.164

1. Incluye el Impuesto al Consumo.

TESIS CON FALLA DE ORIGEN

Cuadro III.25

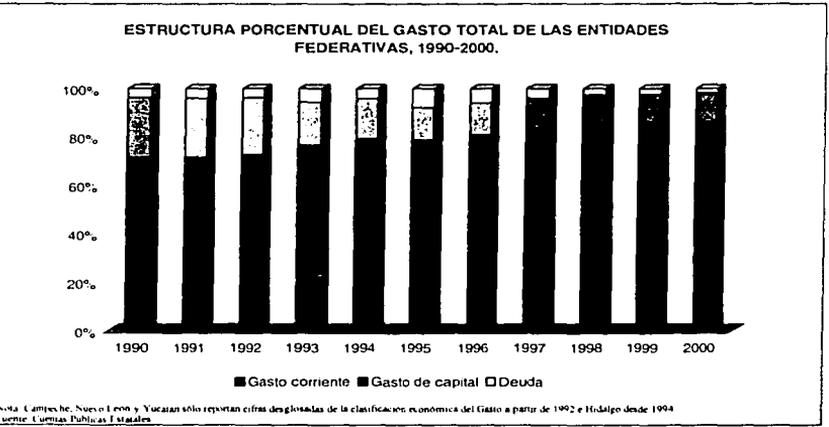
EVOLUCIÓN DEL GASTO CORRIENTE POR ENTIDAD FEDERATIVA
Estructura Percentual % 1

CONCEPTO	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
AGUASCALIENTES	91.81	87.86	98.06	79.31	75.92	78.06	83.74	88.90	84.28	87.15	88.15
BALCON DE GUANAJUATO	88.95	87.97	79.60	82.25	73.89	73.89	81.32	81.11	81.15	81.11	81.11
BATAHUA	76.79	83.99	89.10	88.57	89.06	82.13	86.90	86.71	86.60	81.27	88.12
BENICHO CANAL	86.4	86.4	71.10	80.76	80.76	75.47	81.92	83.97	76.88	78.89	78.89
BUENAVISTA	83.22	87.81	89.15	84.24	76.10	77.14	76.88	80.17	80.15	87.12	88.15
CHAMPA	88.67	87.81	88.15	88.15	88.15	81.84	81.11	81.11	81.11	81.11	81.11
CHICLA	75.10	71.42	70.81	77.16	77.16	77.16	77.16	81.87	81.87	81.87	81.87
CHIHUAHUA	78.82	80.86	87.79	78.25	81.77	81.77	83.11	84.82	85.18	85.63	85.63
COAHUILA DE ZARAGOZA	72.00	72.17	73.86	76.00	80.78	82.14	79.18	79.12	81.12	81.12	81.12
COLOMBIA	71.26	77.26	83.72	76.83	77.13	81.28	84.4	84.4	81.28	81.11	81.28
DURANGO	83.17	75.16	73.84	73.16	81.00	81.20	81.81	81.81	81.11	81.11	81.11
GUERRERO	81.18	81.18	73.22	81.12	80.00	81.18	81.23	81.11	81.11	81.11	81.11
HIDALGO	86.8	86.8	86.8	86.8	86.8	86.8	86.8	86.8	86.8	86.8	86.8
JALISCO	71.14	80.80	73.89	78.82	80.80	73.89	81.11	81.11	81.11	81.11	81.11
JALAPA	88.23	87.23	88.83	88.83	77.23	88.83	87.82	81.81	81.81	81.81	81.81
MEXICALCAN	72.85	74.22	76.14	75.20	81.13	84.82	80.13	87.87	88.88	88.88	87.82
MOROLEON	82.82	86.27	74.15	80.96	71.07	89.82	74.22	78.88	82.70	80.89	80.89
NAYARIT	88.77	77.47	76.88	80.83	80.28	88.82	82.27	88.71	84.28	80.12	80.12
QUERETARO	86.8	87.81	84.24	84.24	84.24	84.24	84.24	84.24	84.24	84.24	84.24
SAN LUIS	72.72	80.11	82.86	81.89	81.89	81.89	81.89	81.89	81.89	81.89	81.89
SAN PABLO	76.81	73.19	82.20	80.76	81.11	81.11	81.11	81.11	81.11	81.11	81.11
SAN VICENTE	87.18	85.18	81.82	77.83	80.8	82.86	78.83	78.83	78.79	84.78	87.81
SANTO DOMINGO	76.21	78.11	76.14	81.24	81.24	81.19	80.82	81.18	80.87	80.86	87.86
SANTO DOMINGO DE LOS RIOS	74.00	81.81	80.86	78.86	77.81	78.86	78.16	78.16	78.63	78.63	78.63
SINALOA	88.78	80.27	84.81	76.83	77.82	76.70	81.12	80.82	81.11	81.84	87.83
SONORA	87.88	77.81	77.82	77.82	77.82	77.82	77.82	81.11	81.11	81.11	81.11
TAMAULIPAS	88.42	83.83	78.82	80.82	87.80	84.18	82.76	88.18	88.17	89.11	87.79
TAMPICO	71.18	76.17	86.81	82.08	82.17	81.11	81.18	81.24	73.85	76.83	81.84
Tehuacan	71.80	72.16	75.70	80.81	80.81	81.18	81.18	81.18	81.17	80.81	80.81
TOLUCA	87.88	86.16	86.16	77.83	80.18	81.77	80.25	80.80	81.81	81.16	80.83
TULTEPEC	86.8	86.8	86.8	86.8	86.8	86.8	86.8	86.8	86.8	86.8	86.8
ZACATECAS	84.11	84.11	84.11	84.11	84.11	84.11	84.11	84.11	84.11	84.11	84.11
ZARAGOZA	87.11	87.11	87.11	87.11	87.11	87.11	87.11	87.11	87.11	87.11	87.11

1. Datos de los Estados para el periodo 1992-2000.
 2. Datos de los Estados para el periodo 1990-2000.
 3. Datos de los Estados con respecto al gasto total anual de cada Entidad Federativa.

Fuente: Cuentas Publicas Federales.

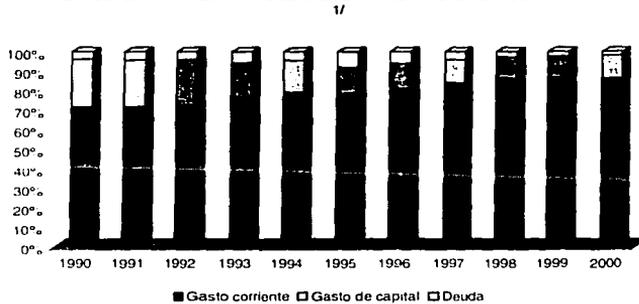
Gráfica III.4



TESIS CON FALLA DE ORIGEN

Gráfica III.5

ESTRUCTURA PORCENTUAL DEL GASTO TOTAL DE LOS ESTADOS, 1990-2000.



Nota: Campeche, Nueva León y Yucatán solo reportan cifras desglosadas de la clasificación económica del Gasto a partir de 1992 y desde 1994 y 2000, respectivamente al Distrito Federal. Fuente: Cuentas Públicas Federales.

Cuadro III.26

EVOLUCIÓN DE LOS SERVICIOS PERSONALES POR ENTIDAD FEDERATIVA (Miles de Pesos)

ENTIDAD	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
AGUASCALIENTES	30 372	40 456	49 891	56 547	61 057	65 162	118 323	193 167	207 118	221 901	367 244
BATAHUA	118 000	170 374	402 227	486 174	613 812	1 030 567	1 240 806	1 718 067	1 804 611	2 116 716	1 606 461
BENICARLOS	25 469	37 913	63 596	94 979	83 212	97 746	130 974	155 197	148 043	221 718	281 000
BHAGO	n.d.	n.d.	67 862	83 600	91 263	106 840	126 264	166 294	1 175 764	449 993	1 726 216
BHAGO	186 103	310 644	292 364	351 612	420 260	444 826	2 187 176	1 036 037	1 016 476	1 016 476	1 036 000
BHAGO	40 210	43 418	46 243	163 240	110 670	128 159	149 527	214 481	223 223	241 466	393 000
BHAGO	141 897	401 266	346 121	468 360	675 630	1 759 867	1 336 147	4 916 764	1 193 662	4 816 001	8 603 000
BHAGO	210 474	339 913	482 216	645 710	718 219	634 045	673 861	1 662 487	1 740 271	2 008 916	2 323 164
BHAGO	2 161 603	2 914 996	3 600 870	4 466 867	5 162 555	6 161 826	8 775 233	1 738 800	18 773 700	4 009 987	20 713 448
BHAGO	101 834	149 100	209 045	264 100	284 371	313 114	405 966	589 075	746 000	1 000 916	1 232 240
BHAGO	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	128 879	387 433	274 933	338 019	165 667	218 701	306 126
BHAGO	147 334	113 167	782 448	442 234	1 383 234	1 937 000	2 283 914	5 081 488	4 806 101	8 212 741	8 771 284
BHAGO	1 028 430	1 360 862	1 640 272	2 366 036	2 900 430	3 729 041	4 636 267	17 126 742	15 210 436	16 443 476	20 000 231
BHAGO	174 722	241 860	318 151	383 068	476 000	2 189 974	1 076 001	4 268 162	5 600 243	4 701 000	8 268 332
BHAGO	15 187	100 946	150 483	182 124	261 326	383 851	494 274	506 432	483 190	315 416	488 077
BHAGO	74 003	87 600	116 163	136 843	146 101	227 378	287 867	374 611	429 416	617 011	840 147
BHAGO	n.d.	n.d.	819 249	1 037 000	1 164 911	2 483 874	1 122 016	4 120 274	1 241 876	4 276 462	7 658 000
BHAGO	103 574	166 236	263 741	366 939	414 027	682 211	603 093	744 830	174 157	1 055 919	1 503 871
BHAGO	710 242	910 774	463 643	496 158	623 267	2 108 741	2 655 744	1 672 742	9 207 000	4 168 462	7 648 000
BHAGO	10 401	76 967	115 442	176 001	226 714	108 025	174 812	160 000	109 477	426 046	768 446
BHAGO	41 668	161 710	84 876	84 482	114 012	108 000	145 253	181 128	180 830	488 748	435 000
BHAGO	n.d.	100 330	130 160	116 932	111 665	162 949	176 421	206 821	222 478	160 856	448 861
BHAGO	213 426	137 448	448 134	523 171	564 311	600 151	810 014	1 016 077	1 208 462	1 310 446	1 442 017
BHAGO	224 070	376 886	572 678	n.d.	745 199	375 870	478 468	1 195 724	1 644 768	1 166 330	2 343 000
BHAGO	114 644	160 064	189 480	214 156	289 021	352 274	465 976	748 857	918 001	814 645	1 110 101
BHAGO	141 113	184 804	231 176	372 546	329 219	414 214	488 123	648 001	836 082	1 214 445	1 190 314
BHAGO	37 032	61 834	101 232	128 441	166 349	216 961	286 000	406 001	538 130	743 013	866 217
BHAGO	406 945	431 067	603 167	1 111 746	1 279 424	1 388 043	2 187 281	3 136 181	7 188 181	8 641 210	12 081 411
BHAGO	n.d.	n.d.	106 427	374 451	346 204	409 111	528 140	616 361	801 166	437 158	1 118 004
BHAGO	51 045	n.d.	n.d.	74 360	219 197	314 810	179 405	491 711	615 460	1 016 410	417 000
BHAGO	774 216	10 210 818	12 444 045	17 784 041	26 021 111	34 262 717	49 249 016	74 847 844	91 438 001	111 447 468	130 200 000

n.d. = no disponible
 Fuente: Cuentas Públicas Federales

TESIS CON FALLA DE ORIGEN

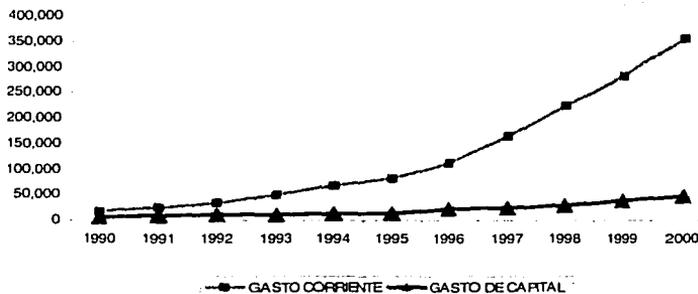
Cuadro III.27

EVOLUCIÓN DE LOS SERVICIOS PERSONALES POR ENTIDAD FEDERATIVA												
Estructura Percentual %												
CONCEPTO	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	
AGENCIAS FEDERATIVAS	25.67	31.72	34.24	36.42	38.74	40.78	42.78	44.77	46.74	48.68	50.58	
AGENCIAS FEDERATIVAS	41.70	40.23	40.89	40.82	40.82	40.78	40.77	40.78	40.77	40.77	40.77	
AGENCIAS FEDERATIVAS	75.76	75.11	75.43	75.83	76.33	76.82	77.29	77.74	78.18	78.61	79.02	
AGENCIAS FEDERATIVAS	8.00	8.00	8.00	8.00	8.02	8.02	8.02	8.02	8.02	8.02	8.02	
AGENCIAS FEDERATIVAS	78.67	81.81	84.81	87.22	89.45	91.47	93.26	94.83	96.19	97.37	98.38	
AGENCIAS FEDERATIVAS	13.89	14.87	15.71	16.38	16.91	17.31	17.59	17.78	17.88	17.91	17.91	
AGENCIAS FEDERATIVAS	13.09	13.56	13.98	14.35	14.68	14.97	15.21	15.41	15.58	15.72	15.84	
AGENCIAS FEDERATIVAS	13.76	14.76	15.29	15.77	16.17	16.52	16.72	16.88	16.99	17.06	17.10	
AGENCIAS FEDERATIVAS	78.67	81.76	84.71	87.12	89.35	91.37	93.16	94.73	96.09	97.27	98.28	
AGENCIAS FEDERATIVAS	13.44	14.44	14.97	15.37	15.68	15.87	15.97	16.02	16.03	16.03	16.03	
AGENCIAS FEDERATIVAS	76.66	77.23	77.55	77.82	78.04	78.20	78.27	78.27	78.27	78.27	78.27	
AGENCIAS FEDERATIVAS	78.67	81.81	84.81	87.22	89.45	91.47	93.26	94.83	96.19	97.37	98.38	
AGENCIAS FEDERATIVAS	8.00	8.00	8.00	8.00	8.00	8.00	8.00	8.00	8.00	8.00	8.00	
AGENCIAS FEDERATIVAS	24.77	26.78	28.52	30.02	31.22	32.11	32.71	33.07	33.31	33.45	33.50	
AGENCIAS FEDERATIVAS	14.00	15.26	16.03	16.53	16.88	17.14	17.31	17.41	17.46	17.48	17.49	
AGENCIAS FEDERATIVAS	12.00	12.41	12.63	12.83	12.98	13.07	13.13	13.16	13.18	13.19	13.20	
AGENCIAS FEDERATIVAS	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00	
AGENCIAS FEDERATIVAS	24.00	24.83	25.44	25.76	25.96	26.04	26.07	26.08	26.08	26.08	26.08	
AGENCIAS FEDERATIVAS	8.00	8.00	8.00	8.00	8.00	8.00	8.00	8.00	8.00	8.00	8.00	
AGENCIAS FEDERATIVAS	24.28	27.83	30.28	32.00	33.00	33.60	33.78	33.87	33.91	33.91	33.91	
AGENCIAS FEDERATIVAS	13.85	14.07	14.12	14.16	14.18	14.19	14.19	14.19	14.19	14.19	14.19	
AGENCIAS FEDERATIVAS	19.55	19.12	18.99	18.91	18.82	18.72	18.60	18.48	18.37	18.26	18.14	
AGENCIAS FEDERATIVAS	19.66	19.68	19.62	19.51	19.38	19.21	19.00	18.76	18.50	18.22	17.94	
AGENCIAS FEDERATIVAS	23.48	23.30	23.10	22.87	22.61	22.31	21.97	21.59	21.18	20.74	20.28	
AGENCIAS FEDERATIVAS	17.65	17.76	17.78	17.76	17.71	17.64	17.54	17.41	17.26	17.09	16.90	
AGENCIAS FEDERATIVAS	24.14	23.15	22.04	20.79	19.44	17.91	16.21	14.34	12.31	10.14	7.84	
AGENCIAS FEDERATIVAS	9.57	8.81	8.23	7.73	7.31	6.94	6.61	6.31	6.03	5.76	5.50	
AGENCIAS FEDERATIVAS	14.63	14.63	14.63	14.63	14.63	14.63	14.63	14.63	14.63	14.63	14.63	
AGENCIAS FEDERATIVAS	21.67	21.25	20.70	20.09	19.40	18.59	17.58	16.38	15.03	13.54	11.94	
AGENCIAS FEDERATIVAS	24.83	24.64	24.27	23.81	23.20	22.47	21.54	20.41	19.06	17.57	16.03	
AGENCIAS FEDERATIVAS	8.00	8.00	8.00	8.00	8.00	8.00	8.00	8.00	8.00	8.00	8.00	
AGENCIAS FEDERATIVAS	16.00	16.00	16.00	16.00	16.00	16.00	16.00	16.00	16.00	16.00	16.00	

Fuente: INEGI, Encuesta de Ingresos y Gastos de los Hogares, 1990-2000.
 Nota: Datos de Diciembre para el periodo 1992-2000.
 Fuente: INEGI, Encuesta de Ingresos y Gastos de los Hogares, 1990-2000.
 Fuente: INEGI, Encuesta de Ingresos y Gastos de los Hogares, 1990-2000.
 Fuente: INEGI, Encuesta de Ingresos y Gastos de los Hogares, 1990-2000.

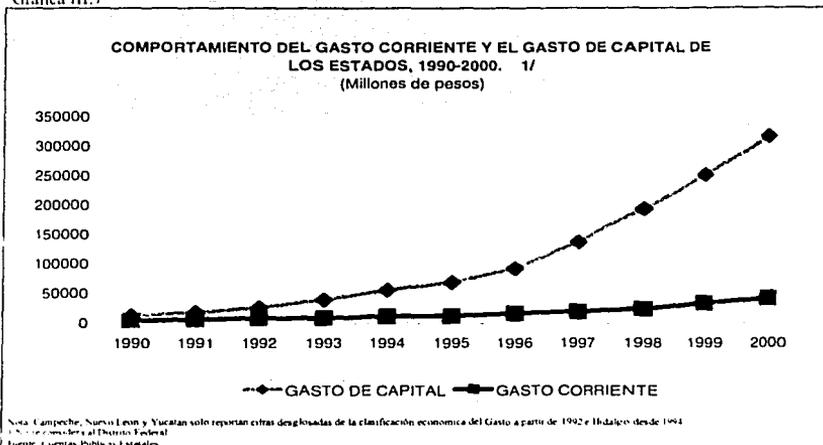
Gráfica III.6

COMPORTAMIENTO DEL GASTO CORRIENTE Y EL GASTO DE CAPITAL DE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS, 1990-2000. (Millones de Pesos)



Nota: Campeche, Nuevo León y Yucatán sólo reportan cifras desglosadas de la clasificación económica del Gasto a partir de 1992 e Hidalgo desde 1994.
 Fuente: Cuentas Públicas Federales.

Gráfica III.7



Cuadro V.1

CUADRO V.1 DEUDA TOTAL DE LOS ESTADOS Y MUNICIPIOS
(Millones de pesos)
* Al mes de junio

ENTIDAD	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
AGUASCALIENTES	384.0	307.5	328.2	287.0	187.3	165.5	140.4	201.3	344.3	253.9
BAJA CALIFORNIA	988.9	860.3	1 214.3	1 380.3	1 611.9	1 641.8	1 774.4	1 703.5	1 987.5	2 063.6
BAJA CALIFORNIA SUR	304.3	298.8	330.6	450.4	472.7	517.4	590.1	700.1	689.8	643.0
CAMPECHE	498.0	480.9	518.1	419.2	271.8	148.5	111.3	80.2	21.7	0.0
COAHUILA	515.5	828.0	1 116.4	593.5	648.0	786.5	802.3	712.8	607.3	581.2
COLIMA	191.9	263.4	281.0	237.1	185.0	208.1	181.6	223.4	342.9	470.1
CHIHUAHUA	1 024.7	992.0	1 068.1	981.6	1 057.3	1 031.8	988.6	848.8	876.4	901.7
CHihuahua	921.5	1 215.2	1 528.5	1 689.1	1 645.8	1 546.3	1 538.6	1 518.0	1 547.7	1 568.3
DISTRITO FEDERAL	1 473.3	2 465.4	3 300.4	11 788.2	20 266.5	22 962.7	28 716.1	32 788.5	38 284.9	37 745.7
DURANGO	2 592.0	4 462.3	6 008.7	7 113.9	8 318.1	860.4	928.1	1 345.9	1 314.6	1 507.3
GUANAJUATO	406.6	411.7	464.5	517.2	589.5	559.1	628.9	598.9	636.6	682.3
GUERRERO	515.8	858.2	983.7	1 168.5	1 304.7	1 512.2	1 590.1	1 579.2	1 540.7	1 517.5
HIDALGO	22.6	14.2	14.1	12.7	12.4	0.0	16.3	45.7	519.2	589.8
JALISCO	2 811.6	3 371.9	3 876.2	4 006.4	4 514.2	4 749.2	5 161.5	5 004.8	5 844.2	5 599.8
MEXICO	4 663.0	8 645.9	13 338.7	16 809.5	19 808.5	22 410.4	23 141.5	26 880.0	31 200.4	31 946.3
MICHÓACÁN	749.8	256.2	251.8	216.0	293.0	280.9	213.7	1 180.4	652.4	232.4
MORELOS	144.3	232.7	244.1	385.2	395.0	408.0	508.3	466.5	486.2	478.5
NAYARIT	222.6	187.6	178.0	115.2	161.3	81.8	80.2	129.1	100.9	133.9
NAHUAYLTEC	2 248.4	6 271.4	5 462.5	8 708.8	7 989.5	8 623.8	8 729.9	8 635.4	8 704.0	8 511.7
OAXACA	280.3	147.0	182.9	202.8	361.5	290.7	247.1	230.8	312.2	392.8
PUEBLA	156.1	321.4	308.7	351.7	176.1	176.1	655.4	1 005.6	1 001.8	980.9
QUERÉTARO	1 282.8	1 080.0	1 016.8	1 061.1	1 215.5	1 327.1	1 399.4	1 406.4	1 400.8	1 511.2
QUINTANA ROO	450.3	643.4	740.3	842.5	855.8	761.4	748.6	993.8	1 320.6	1 385.8
SAN LUIS POTOSÍ	345.9	426.3	543.9	599.4	670.8	642.7	842.1	802.9	1 428.0	1 309.8
SINALOA	873.6	1 337.8	1 817.4	1 831.2	1 892.0	1 500.9	2 448.0	2 765.8	3 175.0	3 185.2
SONORA	3 150.1	4 869.4	6 085.5	3 672.4	4 177.8	4 584.5	4 836.3	5 133.8	4 030.4	5 148.5
TABASCO	518.1	343.3	411.1	431.9	804.8	601.4	602.2	580.8	576.2	555.7
TAMULIPOS	368.5	521.9	363.8	315.7	271.0	702.4	815.0	712.8	456.3	381.5
TLAXCALA	118.2	52.7	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
VERACRUZ	348.3	379.4	262.3	198.8	233.2	22.6	17.8	1 052.1	2 754.6	2 197.8
YUCATÁN	306.1	288.1	363.8	335.1	312.2	310.2	310.2	188.1	127.3	578.7
ZACATECAS	173.9	380.0	468.8	735.9	98.2	75.3	30.4	11.8	206.0	343.8
TOTAL	26 728.5	38 585.0	41 770.3	56 334.2	73 309.4	80 074.7	89 051.5	99 062.8	113 702.1	113 428.4

Fuente: Con base en datos proporcionados por las entidades federativas

TESIS CON FALLA DE ORIGEN

Cuadro V.2

**CUADRO V.2 DEUDA PER CAPITA
(PESOS CORRIENTES)
Al mes de junio**

ENTIDAD	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
AGUASCALIENTES	433.0	356.6	344.0	317.6	213.7	173.5	166.9	211.9	144.9	240.7
BAJA CALIFORNIA	447.3	450.5	548.9	601.9	678.7	688.7	688.9	641.3	724.6	740.9
BAJA CALIFORNIA SUR	632.6	748.5	905.1	1 127.3	1 166.3	1 218.1	1 133.7	976.0	1 687.9	1 348.9
CAMPESINE	800.6	722.4	794.0	628.6	325.7	213.6	194.9	113.6	24.5	0.0
COAHUILA	240.0	423.0	502.1	262.4	282.1	336.6	334.2	295.4	248.2	234.5
COLIMA	383.7	516.1	534.6	468.1	345.6	181.0	321.8	397.1	602.5	415.2
CHIHUAHUA	280.4	265.8	245.7	247.7	269.4	251.8	241.1	227.1	214.0	202.9
CHUCUILIAPAN	336.5	433.5	536.4	576.0	549.3	538.3	483.7	476.4	476.0	472.7
DISTRITO FEDERAL	168.1	280.9	460.5	1 332.2	2 311.8	2 605.6	1 224.6	1 122.0	1 144.9	4 282.2
GUERRERO	182.0	316.6	411.7	480.4	559.6	570.1	457.2	487.0	554.0	976.1
HIDALGO	90.7	90.6	100.8	110.1	124.8	116.2	122.4	122.4	124.4	125.4
JALISCO	211.4	281.8	319.7	316.2	418.0	479.4	422.2	433.1	478.3	468.3
JALAPA	10.7	6.6	7.4	5.4	4.7	0.0	11.4	197.3	108.7	270.4
MEXICO	480.1	551.2	628.6	638.8	741.4	739.4	641.1	761.4	688.6	815.8
MICHUAN	407.9	710.7	1 076.3	1 304.6	1 510.0	1 690.1	1 529.6	1 961.4	2 211.2	2 218.8
MORELOS	63.6	64.5	62.7	53.1	49.3	74.2	51.9	43.4	36.4	55.6
MORELIA	98.4	156.6	160.4	216.0	241.1	255.8	314.6	268.8	293.1	285.2
NAYARIT	245.4	204.6	192.0	123.0	107.2	91.4	94.9	133.1	103.2	135.6
QUERETARO	675.5	762.4	548.8	611.1	611.1	447.0	447.0	2 177.9	2 177.9	2 074.4
QUANAJUATO	77.7	43.3	56.1	58.3	102.4	81.4	81.4	81.4	81.4	101.3
QUINTANA ROO	32.7	66.7	62.5	70.1	124.0	138.7	143.4	189.8	186.8	180.9
SAN LUIS POTOSI	1 011.3	841.9	765.8	780.1	871.2	832.3	862.3	947.2	924.6	978.6
SINALOA	648.4	886.9	977.3	1 065.3	1 016.6	884.9	832.4	1 058.9	1 157.8	1 265.6
SAN LUIS POTOSI	158.8	192.8	242.7	264.2	288.1	271.2	281.7	340.6	606.0	548.7
SINALEA	353.1	534.7	663.3	755.5	710.2	574.3	92.7	1 035.9	1 172.2	1 168.8
TAMAULIPAS	1 046.3	2 341.9	2 861.7	1 659.2	1 854.5	2 044.3	2 111.4	2 203.8	1 122.5	2 116.4
TAMISCO	294.6	191.3	224.0	232.3	320.2	313.7	309.1	294.8	288.7	275.0
TAMAULIPAS	148.9	206.2	136.1	117.1	99.8	250.1	248.1	243.3	145.6	125.1
TLAQUILA	155.8	59.9	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
VERACRUZ	51.0	54.0	37.1	11.2	3.3	3.2	14.3	381.2	302.1	301.1
VERACRUZ	15.7	18.0	0.7	23.0	17.3	18.3	18.3	74.3	33.3	44.8
ZACATECAS	80.9	227.7	139.6	170.1	70.5	53.9	28.9	8.2	146.7	243.2
TOTAL	290.4	422.7	541.8	604.3	748.7	808.7	889.9	972.9	1 103.5	1 088.4

Fuente: Con base en datos proporcionados por las entidades federales.

Cuadro V.3

**CUADRO V.3 RELACION PORCENTUAL DE LA DEUDA / PIB
DATOS ESTIMADOS
Al mes de junio**

ENTIDAD	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
AGUASCALIENTES	2.6	1.6	1.2	0.8	0.4	0.3	0.2	0.3	0.5	0.3
BAJA CALIFORNIA	2.4	1.6	1.5	1.3	1.2	1.0	0.8	0.8	0.9	0.9
BAJA CALIFORNIA SUR	4.1	3.0	2.6	2.8	2.2	2.1	2.0	2.2	2.1	1.8
CAMPESINE	3.0	1.8	1.6	1.1	0.5	0.3	0.2	0.1	0.0	0.0
COAHUILA	1.3	1.3	1.3	1.3	0.5	0.5	0.5	0.4	0.3	0.3
COLIMA	2.5	2.7	2.2	1.4	0.9	0.8	0.8	0.7	1.0	1.3
CHIHUAHUA	4.0	3.0	2.5	1.8	1.6	1.4	1.1	1.0	0.9	0.8
CHUCUILIAPAN	1.7	1.0	1.1	1.3	1.0	0.8	0.8	0.6	0.5	0.5
DISTRITO FEDERAL	0.4	0.8	1.3	1.6	2.3	2.7	2.3	2.5	2.7	2.8
GUERRERO	3.0	1.8	1.8	1.7	1.7	1.5	1.5	1.9	1.8	1.9
HIDALGO	0.7	0.7	0.5	0.5	0.5	0.5	0.4	0.3	0.3	0.4
JALISCO	2.0	2.6	2.3	2.2	2.0	1.9	1.7	1.6	1.5	1.4
JALAPA	0.1	0.1	0.0	0.0	0.0	0.0	0.2	0.6	0.9	0.7
MEXICO	3.0	2.9	2.9	2.9	2.9	1.8	1.7	1.3	1.8	3.3
MICHUAN	3.4	4.7	5.1	5.0	4.8	4.8	4.2	4.5	5.0	4.7
MORELOS	0.7	0.6	0.4	0.3	0.3	0.3	0.2	0.1	0.1	0.2
MORELIA	0.8	0.7	0.8	0.8	0.7	0.6	0.7	0.6	0.6	0.5
NAYARIT	2.4	1.8	1.3	0.7	0.5	0.3	0.3	0.4	0.3	0.4
QUERETARO	2.3	5.3	3.3	3.1	3.0	2.8	2.3	2.1	2.7	1.8
QUANAJUATO	1.1	0.5	0.5	0.4	0.6	0.4	0.3	0.3	1.3	0.3
QUINTANA ROO	0.5	0.4	0.4	0.3	0.5	0.4	0.4	0.4	0.4	0.4
SAN LUIS POTOSI	6.1	3.7	2.3	2.0	1.8	1.5	1.5	1.3	1.3	1.3
SINALOA	2.5	2.9	2.4	2.1	1.7	1.2	1.0	1.2	1.5	1.2
SAN LUIS POTOSI	1.3	2.0	1.9	1.1	1.0	0.9	0.8	0.8	1.4	1.5
SINALEA	3.8	2.5	2.0	2.0	2.7	2.7	2.3	2.3	2.7	2.6
SOMORA	0.3	0.2	0.7	4.2	4.0	3.7	3.3	3.3	3.1	2.9
TAMISCO	2.0	1.4	1.3	1.1	1.3	1.1	0.9	0.8	0.8	0.7
TAMAULIPAS	0.9	1.0	0.6	0.3	0.2	0.2	0.2	0.2	0.2	0.3
TLAQUILA	1.9	0.6	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
VERACRUZ	0.5	0.4	0.2	0.1	0.0	0.0	0.0	0.5	1.1	0.8
VERACRUZ	1.6	1.3	0.6	0.6	0.6	0.6	0.6	0.2	0.7	0.8
ZACATECAS	1.1	2.4	2.3	0.8	0.3	0.2	0.2	0.0	1.5	0.7
TOTAL	1.9	2.2	2.0	1.8	1.9	1.7	1.6	1.7	1.8	1.7

Fuente: Con base en datos proporcionados por las entidades federales.