



Universidad Nacional Autónoma de México

Facultad de Estudios Superiores Aragón

**El Sistema Nacional de Coordinación Fiscal:
Evolución, desarrollo y requerimientos de
actualización, una propuesta.**

TESIS

Que para obtener el título de Licenciado en Economía presentan:

Gamaliel Ivan Ronces Rivera

Jessyca Viviana Marin Briseño

ASESOR

Carlos Loeza Manzanero



MÉXICO 2014



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.

AGRADECEMOS.

A nuestro asesor de tesis el Mtro. Carlos Loeza Manzanero, por haber aceptado ser nuestro asesor de Tesis ya que por sus conocimientos y experiencia en la materia nuestro trabajo se inspiró en algunas de sus principales ideas, agradecemos el habernos brindado de su tiempo y dedicación para darle atención y seguimiento a la realización del mismo, y por sus sabias palabras que nos seguido motivando en la formación de nuestra carrera profesional.

Así mismo le agradecemos a la Profesora Hortensia de Jesús Arroyo Vargas, por habernos guiado desde un inicio en la elaboración del presente trabajo, ya que con su constante apoyo y tiempo brindado logramos plantear nuestro trabajo de manera exacta. Le agradecemos que en todo momento su entusiasmo y motivación.

A la UNAM porque estamos orgullosos de ser parte de esta prestigiosa institución que nos dio conocimientos y profesores de alto nivel.

Les agradezco a mis Padres por haberme apoyado a lo largo de esta carrera profesional, a mi Padre porque con su esfuerzo incansable ha logrado sacarme delante de manera económica y moral para que pueda ser una profesional, a mi Madre por dedicarme su tiempo, apoyo y comprensión en cada etapa de mi vida.

A mis hermanos Claudia y Miguel, y a mi sobrino David porque sé que siempre estarán apoyándome en cada paso.

A mi amigo Gamaliel porque fue un placer trabajar con él en tan importante proyecto.

Su hija: Jessyca Viviana.

Le agradezco a Dios por haberme guiado a lo largo de mi carrera, a mis padres quienes sin escatimar esfuerzo alguno sacrificaron gran parte de su vida para educarme. Este presente simboliza mi gratitud por toda la responsabilidad e invaluable ayuda que siempre me han proporcionado.

A mis hermanos quienes la ilusión de su vida ha sido verme convertido en un hombre de provecho.

Y a todas aquellas personas que comparten conmigo este triunfo.

Su hijo: Gamaliel Ivan.

ÍNDICE

1. INTRODUCCIÓN	5
1. Capítulo I. FEDERALISMO	12
1.1. Antecedentes y Evolución.....	12
1.1.1. Características esenciales del federalismo.....	15
1.2. Federalismo Fiscal.	21
1.2.1. Antecedentes y Evolución del Federalismo Fiscal en México.....	24
1.2.2. La mecánica del federalismo fiscal mexicano.....	27
1.3. Distribución de competencias.	30
1.3.1. Distribución de competencias fiscales entre la federación y las entidades federativas en la constitución mexicana actualmente.	31
2. Capítulo II. Sistema Nacional de Coordinación Fiscal	35
2.1 Descripción.....	35
2.2 Antecedentes.....	37
2.3 Características.	52
2.4. Características del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal en el periodo 2000-2010	56
3. CAPITULO III. TRANSFERENCIAS FEDERALES.	60
3.1 Transferencias Federales.	60
3.2 Participaciones Federales (Ramo 28).....	61
3.2.1 Características Básicas.....	61
3.2.2 Antecedentes y Evolución.	62
3.2.3 La recaudación Federal Participable.....	73
3.2.4 Fondo General de Participaciones.....	75
3.2.5 Fondo de Fomento Municipal.	80
3.2.6 Fondo de Fiscalización.	82
3.2.7 Participaciones por la venta final de gasolina y diesel del IEPS.....	84
3.2.8 Fondo de Compensación.....	85
3.2.9 Fondo de Extracción de Hidrocarburos.....	86
3.2.9.1. Participaciones por concepto de impuestos asignables (IEPS, ISAN).....	86
3.2.9.2. Participaciones especiales a Municipios.....	87
3.3. Ramo 33: Fondos de Aportaciones.....	89
3.3.1 Características Básicas.....	89
3.3.2 Antecedentes y evolución.	90
3.3.3. Fondo de aportaciones para la Educación Básica y Normal.	95
3.3.4 de Aportaciones para los Servicios de Salud (FASSA).	96
3.3.5 Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social (FAIS).	98
3.3.6 Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FORTAMUNDF).	100
3.3.7 Fondo de Aportaciones Múltiples (FAM).....	102
3.3.8 Fondo de Aportaciones para la Educación Tecnológica y de Adultos (FAETA).	104
3.3.9 Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública (FASP).	105
3.3.9.1 Fondo de aportaciones para el fortalecimiento de las Entidades Federativas (FAFEF).....	107
3.3.9.2. Control, Supervisión y Fiscalización de los Recursos.	109

4. Capítulo IV. Sistema Tributario y Haciendas Públicas Locales.	114
4.1 Sistema Tributario en México	114
4.1.1 Instrumentos de Política Fiscal	116
4.1.2 Marco Legal del Sistema Tributario en México	119
4.2 Haciendas públicas locales	122
4.2.1 Ingreso público	123
4.2.2 Gasto público	124
4.2.3 Deuda pública	126
4.2.4 PATRIMONIO	127
4.2.5 Convención Nacional Hacendaria 2004	128
4.2.6 Reforma Hacendaria 2014	131
4.3 HACIENDAS PÚBLICAS ESTATALES	132
4.3.1 Definición Entidad Federativa	133
4.3.2. Marco legal de Responsabilidades	133
4.3.3 Hacienda Pública Estatal	135
4.3.3.1 Ingresos Públicos Estatales	136
4.3.3.1.1 Ingresos Públicos Propios	136
4.3.3.1.2 Fondos de Aportaciones Federales	139
4.3.3.1.3 Participaciones	140
4.3.3.1.4 Análisis de Ingresos Estatales	142
4.3.3.2 Gasto Público Estatal	146
4.3.3.3 Deuda Pública Estatal	150
4.4 Hacienda Pública Municipal	154
4.4.1 Definición Municipio	154
4.4.2 Marco legal y responsabilidades	155
4.4.3 Hacienda Pública Municipal	157
4.4.3.1 Ingresos Públicos Municipales	157
4.4.3.1.1 Ingresos Públicos propios	159
4.4.3.1.2 Fondos de Aportaciones	163
4.4.3.1.3 Participaciones	165
4.4.3.1.4 Análisis Ingresos	169
4.4.3.2 Gasto Público Municipal	169
4.4.3.3 Deuda Pública Municipal	174
5. Capítulo 5. Problemática y Propuestas.	182
5.1. Problemática del Actual Sistema Tributario en México	182
5.2. Propuestas	184
5.2.1. Incremento del ingreso	184
5.2.2. Aumento en la base de contribuyentes	185
5.2.3. Revisión de Gastos Fiscales	187
5.2.4. Combatir a la Evasión y Elusión Fiscal	192
5.2.5. Tasas impositivas	195
5.2.6. Distribución de Potestades Tributarias	197
5.2.6.2.1.. Propuesta en relación al Impuesto al Valor agregado	200
5.2.7. Reforzar recaudación de impuestos municipales	204
5.2.8. Regular y supervisar la contratación de deuda pública de Entidades Federativas y Municipios	205
5.2.9. Eficacia y Eficiencia en el Gasto Público	208
5.2.9.1. Propuestas Para Mejorar el Gasto	210
5.2.9.2. Propuesta para mejorar el Gasto Federalizado en las Entidades Federativas	211

5.2.9.2.1. Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud	211
5.2.9.2.2. Fondo de Aportaciones para la Seguridad Publica de los Estados y el Distrito Federal	212
5.2.9.2.3. Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Estatal	212
5.2.9.2.4. Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas.....	213
5.2.9.2.5. Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demacraciones Territoriales del Distrito Federal.	213
5.2.9.2.6. Propuesta para mejorar la Transparencia y Rendición de Cuentas de las Entidades Federativas.	214
6. Conclusiones	215
7. ANEXOS	220
7.1. Anexo 1. Del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal	221
7.2. Anexo 2. Transferencias Pagadas a Entidades Federativas por Concepto de Participaciones	225
7.3. Anexo 3. Transferencias Pagadas a Entidades Federativas por concepto de Aportaciones	229
7.4. Anexo 4. Recaudación de Impuestos como porcentajes del PIB.....	239
7.5. Anexo 5. Estructura de Ingresos de las Entidades Federativas	241
7.6. Anexo 6. Déficit Fiscal y Obligaciones Financieras de las Entidades Federativas	243
7.7. Anexo 7. Ley de Coordinación Fiscal.....	246
8. BIBLIOGRAFIA	329
9. INDICE DE CUADROS Y GRAFICAS.....	335

INTRODUCCIÓN

La elección del presente tema tiene como finalidad estudiar la evolución y en lo particular la situación por la que atraviesa el sistema tributario en México y el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, por lo que el análisis se basa principalmente en la estructura del federalismo fiscal mexicano, y en el actual Sistema Nacional de Coordinación fiscal, que ha venido desarrollando un marco de descentralización de Entidades Federativas y Municipios. El estudio del proceso de descentralización y la historia del federalismo en México, es de suma importancia, ya que aquí se define la atribución de facultades del Gobierno Federal, así como la de las Entidades Federativas y Municipios, los cuales tienen pocas y débiles potestades tributarias, lo que afecta a factores económicos, políticos y sociales de la nación, reflejados directamente en la calidad de vida de la población.

Después de la consolidación de México como república y país independiente, los gobernantes se enfrentaban a diversos problemas, sociales políticos y económicos a los cuales los gobiernos tenían que hacerle frente, a fin de que este contara con los recursos suficientes para manejar al país durante el mandato de Antonio López de Santa Anna se decreta una contribución real por cada puerta y cuatro centavos por cada venta de casas, decreta, también, un impuesto de dos pesos mensuales por cada caballo robusto, y un peso por cada caballo flaco, además de un peso al mes por la posesión de cada perro, de esta manera se inicia con la tributación en México. Al pasar los años y con el surgimiento de los tres niveles gubernamentales y la consolidación de México como república federal, los gravámenes se fueron diversificando, a cada nivel de gobierno correspondía gravar diferentes actividades, al no existir coordinación entre los estos niveles gubernamentales la carga fiscal se tornó concurrente y compleja por lo que las mismas autoridades fiscales se dieron cuenta que era necesario coordinar ciertos gravámenes a fin de facilitar el desarrollo del comercio en el país.

El primer acto realizado por las autoridades fiscales del país a fin de coordinarse entre ellos y mejorar la recaudación, delimitación y distribución de tributos se dio en la Primera Convención nacional Fiscal en 1925, en la que se dieron cita los responsables de asuntos fiscales del país donde se abordaron temas relacionados con los gravámenes que serían exclusivos para cada nivel de gobierno con soberanía tributaria, e iniciar a administrar impuestos únicos por parte de uno solo de los elementos políticos que constituyen la unión con distribución, entre todos ellos, de los productos obtenidos, si bien las intenciones de esta convención eran buenas y razonables, los propósitos y temas que fueron abordados en ese entonces no se llevaron a la práctica, por lo que el problema continuaba.

El segundo acto en esta materia se realizó años después en 1933, a través de la segunda Convención Nacional Fiscal, donde se llegó a acuerdos más relevantes y los cuales comenzaban a sentar bases para el actual Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, entre otros acuerdos uno de los más importantes fue la aprobación para que las Entidades Federativas participaran en impuestos federales como el de la energía eléctrica.

Al pasar los años el panorama fiscal del país se vislumbraba con más claridad, pero el camino hacia una coordinación eficiente era aún largo, por lo que a finales de 1947, se convocó a una tercera Convención Nacional Fiscal, esta cita proponía acuerdos más concretos que los de las convenciones anteriores entre los que se encontraba darle mayor coherencia a la distribución de potestades tributarias entre el Gobierno Federal y las Entidades Federativas, garantizando la uniformidad y congruencia de los sistemas impositivos, en esta convención se sentaron bases para el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal existente en la actualidad, con el acuerdo de entregar recursos a las Entidades Federativas coordinadas a través de participaciones.

Por último en 1980 se consolidan los acuerdos realizados durante la tercera Convención Nacional Fiscal, la esencia del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal radica en la renuncia por parte de las Entidades Federativas a gravámenes como el Impuesto Sobre la Renta (ISR) y el Impuesto al Valor Agregado (IVA), los cuales se vuelven potestad del Gobierno Federal, y a cambio este último compensaría a los subgobiernos con recursos destinados a través de participaciones, a diferencia del acuerdo que involucraba a las participaciones en la Convención Nacional Fiscal anterior en este todas las Entidades Federativas se adhirieron al Sistema.

Si bien la creación del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal represento un gran paso en la consolidación de la organización intergubernamental del país, mejorando el mecanismo de comercio en el país, eliminando la concurrencia e impuestos estatales que obstaculizaban el intercambio de mercancías entre Entidades Federativas, al pasar los años el sistema ha experimentado cambios importantes como la creación de los fondos de participaciones los cuales representan recursos que el Gobierno Federal destina a Entidades federativas y Municipios con destinos específicos entre los que se encuentran sectores de primera necesidad en la población como salud, educación, infraestructura etc. La presente investigación comprueba que el actual Sistema Nacional de Coordinación Fiscal requiere de una actualización ya que entre otros uno de los principales indicadores de la ineficacia del sistema es la alta dependencia de las Entidades Federativas y Municipios hacia los recursos provenientes del Gobierno Federal, fenómeno que pone en tela de juicio el federalismo fiscal que se supone representa el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal en México.

Se pretende analizar y aclarar los aspectos del marco jurídico, donde se generan las deficiencias del sistema tributario, afectando la capacidad de captación de ingresos por parte de las Entidades Federativas y Municipios, y la creciente dependencia hacia las transferencias federales por parte de estos, generada principalmente por las limitadas potestades tributarias que tienen estos, a fin de recibir un mayor porcentaje de ingresos federales. Esto hace que a pesar del proceso de descentralización de la vida nacional, que se vio reflejado en la Ley de Coordinación Fiscal, los subgobiernos tiendan de nuevo a la centralización, o bien a incrementar su dependencia hacia el Gobierno Federal, debido a la debilidad que presentan los gobiernos locales, ya que estos cubrirían a principios del siglo XXI sus responsabilidades de gasto público con el 93% de las

transferencias de ingresos federales, y sus ingresos propios apenas cubrían el 7% de los gastos totales que realizan, se calcula que a finales del 2012, estos ingresos solo cubren el 5%.¹

Ante estas deficiencias, y el estancamiento notorio que los progresos estatales han venido registrando durante los últimos años, surge el interés de profundizar en el tema y plasmarlo en la presente investigación, con el objetivo de sugerir una nueva propuesta de coordinación entre los tres entes de gobierno; federal, estatal y municipal, encaminada a un fortalecimiento de las haciendas públicas estatales que pretenda fortalecer y comprender el federalismo fiscal.

Las deficiencias en el actual Sistema Nacional de Coordinación Fiscal son diversas, y se encuentran en la especificación de las facultades escritas en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en la actual ley de coordinación fiscal.

En materia fiscal es importante analizar la falta de autonomía que a la fecha la Constitución permite a Entidades Federativas y Municipios, aunque se han llamado estados libres y soberanos, se rigen bajo la Constitución en materia hacendaria, lo que hace que no dispongan de las potestades necesarias para recaudar mayores ingresos, por lo que dependen principalmente de programas federales a través de las transferencias federales recibidas.²

El manejo de la política fiscal dentro del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal es un factor que merece ser analizado con profundidad al igual que la acción impositiva entre el Gobierno Federal las Entidades Federativas y los Municipios, y el esfuerzo fiscal de los subgobiernos en la recaudación de impuestos federales que forman parte de la Recaudación Federal Participable.

Entre otros uno de los principales problemas por los que atraviesa el sistema tributario de México es el alto índice de elusión y evasión fiscal en impuestos federales como el ISR, el IVA, impuestos al comercio exterior. De acuerdo con indicadores internacionales, la tasa de evasión fiscal en México tiene niveles de alrededor de 45 por ciento, mientras que en Ecuador y Guatemala tienen tasas de evasión de hasta 65 por ciento, por lo que son los casos más graves, seguidos por México y El Salvador. Lo cual pone una vez más en evidencia la ineficiente ejecución del sistema

¹ Luis Fernando Cabrera Castellanos, René Lozano Cortés, “Descentralización y Federalismo Fiscal Mexicano”, p. 26.

² Ignacio Pichardo Pagaza. Introducción a la nueva Administración Pública de México. Volumen , (México: INAP; 202), p. 56

tributario. Presentando un aumento en los impuestos indirectos, y una disminución de los impuestos directos

Los objetivos de la presente investigación son:

- Evaluar el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal y su evolución.
- Analizar, estudiar e identificar los principales factores de agotamiento del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal en cuanto a la escasez de potestades de las Entidades para recaudar, lo que influye en la falta de desarrollo y crecimiento económico municipal y estatal.
- Verificar si existe sostenibilidad o no en la política fiscal aplicable en México.
- Identificar los gravámenes locales con objeto de evitar la doble tributación y mejorar la aplicación del sistema tributario.
- Proponer modificaciones al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal y su marco legal con la finalidad de otorgar potestades tributarias adicionales a entidades federativas, con objeto de fortalecer su autonomía financiera.

La hipótesis elegida a comprobar es la siguiente:

Si el diseño jurídico del federalismo fiscal expresado en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y la Ley de Coordinación Fiscal designara una mejor recaudación tributaria y distribución de responsabilidades fiscales a Entidades Federativas y Municipios, encaminadas a otorgar mayores potestades tributarias a estos, el grado de descentralización en México mejoraría en varios aspectos, haciendo más eficiente al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, ya que en la actualidad la tributación más importante y de mayor ponderación en el país se concentra en el Gobierno Federal, lo que da como resultado que los subgobiernos cuenten con pocas y débiles potestades tributarias y no se vean motivados a realizar una recaudación fiscal eficiente de los impuestos que a estos corresponde administrar, deteniendo el proceso de descentralización en México, afectando la autonomía de cada uno de los estados debilitando las haciendas locales, para que estos hagan frente a las demandas de la población.

Para la aprobación de la hipótesis, el presente trabajo de investigación se desarrolla en cinco capítulos. En el primer capítulo se aborda la definición y desarrollo del **FEDERALISMO** a manera de marco de referencia, ya que este permite comprender la importancia que cada nivel de gobierno juega en el sistema económico mexicano, por lo que resulta conveniente detallar como se fueron consolidando las Entidades Federativas y Municipios en la implementación del Federalismo en México, ya que en teoría esta forma de gobierno dota de autonomía a las Entidades, pero llevando a cabo tareas en común que les permitan alcanzar los objetivos nacionales, y para que ello pueda lograrse de manera eficaz y eficiente es necesario una adecuada repartición de responsabilidades que cada gobierno deberá asumir, por lo que el primer capítulo se divide en

cuatro apartados, el primero detalla el origen y evolución del Federalismo; el segundo hace referencia al federalismo fiscal; y el tercero a la distribución de competencias.

El segundo capítulo llamado **SISTEMA NACIONAL DE COORDINACIÓN FISCAL** detalla a manera de preambulo la evolucion del sistema fiscal mexicano y la coordinacion entre ordenes de gobierno, a partir de las Convenciones Nacionales Fiscales de 1925, 1933 y 1947, hasta la creacion del actual Sistema Nacional de Coordinacion Fiscal a finales de los setenta, que transformo de manera trascendental el sistema fiscal en México. Sin embargo tambien resulto conveniente introducir un apartado a dicho capitulo, que permitiese señalar cuales son las deficiencias actuales en el Sistema Nacional de Coordinacion Fiscal, puesto que este ha venido registrando en la ultima decada diversas deficiencias y estancamientos derivados de la falta de autonomia de las Entidades Federativas, ya que la dependencia fiscal que estas tienen hacia el gobierno central, ha distorcionado el sistema fiscal.

El capitulo tercero denominado **TRANSFERENCIAS FEDERALES** tiene como objetivo describir las transferencias federales que las Entidades Federativas reciben de parte del Gobierno Federal, y que en los ultimos años han incrementado de manera considerable ocasionando que tanto Entidades Federativas y Municipios sean cada vez mas dependientes a estas, en especial de las Participaciones (ramo 28) y de las Aportaciones (ramo 33), por lo que se profundiza mas en la forma de distribucion de ambos ramos generales y en el papel que juegan dentro del Sistema Fiscal.

En el cuarto capitulo llamado **SISTEMA TRIBUTARIO Y HACIENDAS PÚBLICAS LOCALES** se describen los principales ingresos tributarios que caracterizan el funcionamiento y organización de la actividad hacendaria del sector público en México, así como los elementos que integran las haciendas públicas de los tres órdenes de gobierno como: gasto, ingreso, deuda y patrimonio. El objetivo principal de este capítulo analizar de la situación financiera de las haciendas públicas estatales y municipales, que compruebe como estos han mostrado una incapacidad para hacer frente a sus responsabilidades de gasto a través de ingresos propios, así como una tendencia por contratar mayores fuentes de financiamiento vía deuda; situación que a grandes rasgos ha causado la falta de fuentes tributarias que permitan dotar de mayores recursos a los gobiernos locales.

Por ultimo, en el quinto capitulo **HACIA LA ADECUACION DEL SISTEMA NACIONAL DE COORDINACION FISCAL** se realiza una propuesta que consiste en otorgarle mayores potestades tributarias a las Entidades Federativas para que estas puedan disminuir la dependencia que tienen hacia el Gobierno Federal, ya que dicha dependencia es resultado de la falta de autonomia que los gobiernos locales tienen para recaudar impuestos, por lo que al otorgarles nuevas fuentes impositivas estos incrementarían de forma gradual su autonomía, sus esfuerzos recaudatorios y sus ingresos tributarios. Sin embargo con el fin de argumentar dichos supuestos se realiza tambien un analisis estadístico que compruebe los cambios en el entorno económico de las Entidades Federativas al otorgarles a estas nuevas potestades tributarias.

La metodología utilizada para la realización de la presente investigación será documental y aplicada además del uso de métodos universales como el método deductivo, el cual propone que la deducción desciende de lo general a lo particular.

Este método parte de datos generales aceptados como verdaderos, una visión general del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal que para varios economistas es aceptado como eficiente, para así inferir, por medio del razonamiento lógico, varias suposiciones como las debilidades de este, tema que será analizado a profundidad durante el desarrollo del tema. Este enfoque se basa en certezas previamente establecidas, principio general, para luego emplear ese marco teórico a casos individuales y comprobará sí su validez. Se puede afirmar que aplicar el resultado de la inducción a casos nuevos es deducción.

Además se hará uso del método estadístico el cual se encargara del empleo de números; agrupación; comparación de los hechos; y empleo de los datos recogidos para formular teorías. A través del empleo de los números se pueden representar los hechos investigados, donde son necesarias agrupaciones pequeñas para que queden bien clasificados los hechos que representan. El uso de los números, ayudara a expresar los hechos, es decir es el resultado de los estudios prácticos, estos datos estadísticos informan la verdad, y dentro de la economía pueden informar las cantidades de los indicadores económicos, que pueden ayudar a buscar nuevas formas de mejoramiento.

El método estadístico en la presente investigación formulara cuatro etapas importantes, las cuales son: recolección; recuento; presentación; síntesis y análisis.

Capítulo I. FEDERALISMO.



Capítulo I. FEDERALISMO.

1.1. Antecedentes y Evolución.

El sistema de Gobierno Federal representa la base de la estructura y organización de las funciones económicas, políticas y sociales de México. De aquí parte la importancia de conocer cómo se conforma el sistema federal, y la esencia del mismo, que a grandes rasgos describe el ordenamiento de las funciones que deben llevar a cabo los territorios, para lograr el desarrollo de los mismos.

La organización del sistema federal parte del hecho en donde varios ordenes políticos, principalmente un Gobierno Federal y uno o más gobiernos locales, tienen independencia en el manejo de sus funciones, pero manteniendo unidas las relaciones que los lleven a un fin en común; esto se justifica con el significado etimológico de la palabra misma, ya que viene de la palabra *foedus*, que en latín quiere decir unión, alianza, pacto o acuerdo. Y una de las características es que reside en la armonización política y la solidaridad entre los poderes.

El sistema de Gobierno Federal actual puede asemejarse en cierta medida a lo que fueron las organizaciones políticas de antiguas comunidades, en las cuales varios grupos de población se unían con cierta división de funciones para la realización de metas definidas. Benjamín Rietchkiman (1975)³, señala algunos ejemplos de organizaciones políticas antiguas que anteceden al federalismo y son mencionadas a continuación: Monarquías multinacionales, se conforman por estados soberanos llamados colonias que tomaban la libre decisión de formar parte de la comunidad política, las colonias integrantes reconocían a un solo monarca como jefe de estado, por ejemplo: la unión de la Gran Bretaña, por lo general este tipo de comunidades reciben el nombre de *Commonwealth*⁴; Imperios con autonomías regionales, estos imperios debido a las poblaciones que abarcaban con diferentes pasados étnicos, permitían la libertad del desarrollo cultural de las localidades, creando así ciertos aspectos de autonomía regionales, el imperio persa, helénico y romano son ejemplos de estos, su sistema es llamado *home-rule*⁵; Uniones legislativas, estas uniones permiten que cada país conserve sus propias leyes, que al unir sus funciones

³ RIETCHKIMAN KIRK, BENJAMIN. *Aspectos estructurales de la economía pública*. UNAM, Instituto de Investigaciones Económicas, México, 1a ed., 1975, p.p.26-28.

⁴ Commonwealth quiere decir; riqueza en común o mancomunidad, es un término utilizado para referir a una comunidad de naciones asociadas para alcanzar fines en común, inicialmente Commonwealth se refiere a la comunidad de países de la gran Bretaña desde el siglo XVII, y actualmente sigue siendo una asociación de 54 países procedentes de seis regiones: África (19); Asia (8); las Américas (3); el Caribe,(10); Europa (3); y el Pacífico Sur (11), que trabajan para alcanzar objetivos en materia de democracia y desarrollo.

⁵ Home- rule quiere decir autonomía local precaria, y fue adoptado por los imperios persa, helénico y romano como una forma de gobierno, ya que estos no implementaron los sistemas semi federales de hebreos y griegos.

legislativas forman un gobierno central , con una sola autoridad, un ejemplo de esto se refiere a Gran Bretaña con la unión parlamentaria de Inglaterra y Escocia formado así el Reino Unido junto con otros estados.

Esto quiere decir que el federalismo ya tenía sentadas ciertas bases de su estructura organizacional, y desde siglos atrás venían presentándose sistemas de uniones libres entre naciones. Ya que actualmente en los sistemas federales los órdenes de gobierno son autónomos, y cada territorio o entidad se encuentra independiente de otro, lo que facilita el desarrollo de las necesidades básicas de cada uno de estos.

El sistema de Gobierno Federal no debe confundirse, este debe ser distinguido claramente de otros sistemas de gobierno con los que presenta algunas similitudes. Los sistemas que fácilmente pueden ser asociados o crear conflictos al momento de definir el federalismo son: la confederación o descentralización y en contra parte el Centralismo o gobiernos unitarios, que aunque en su forma de organización operan de distinta forma, es también necesaria su definición para comprender mejor la estructura del federalismo.

En el centralismo existe como su nombre lo indica, un gobierno central, que lleva acabo de forma total y directa las competencias de los territorios que conforman la nación, y sus estados miembros no disponen con la autonomía e independencia suficiente para responder con las necesidades básicas de su población. Este sistema de gobierno puede resultar complejo, ya que la falta de comunicación entre el gobierno central y la ciudadanía, puede ocasionar que el gobierno, al no conocer las necesidades básicas de la población distribuya sus funciones como mejor le parezcan.

La confederación en cambio es una unión libre de estados que trabajan para alcanzar objetivos en común y lograr un mejor desarrollo, que aunque teniendo acuerdos y leyes pactadas, las Entidades Federativas que la componen siguen conservando su autonomía, sin renunciar a ella en algún momento, lo cual facilita que puedan disponer de sus propios recursos para hacer frente a los problemas de la ciudadanía.

Se puede decir entonces, que el federalismo se encuentra en un punto intermedio del centralismo y la confederación, pues los su gobiernos que conforman la federación, a pesar de tener autonomía dentro de su territorio para regir bajo su propias leyes, siguen estando limitadas por el gobierno central y la constitución que las rige. Esto es entonces que en el federalismo las leyes y el régimen del poder central están por encima de los subgobiernos que aun con limitadas facultades son independientes y autónomas. Es decir, (...) “en un sistema federal existe tanto un gobierno central como unidades de gobierno inferiores a la central, tomando decisiones cada uno respecto a la provisión de ciertos servicios públicos en sus respectivas jurisdicciones geográficas”⁶.

6 OATES, WALLACE E. *Federalismo fiscal*. Colección Nuevo Urbanismo, Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid, 1977, p.31.

Así para Oates (1977), el federalismo representa en cierto sentido un compromiso entre el gobierno unitario y la descentralización extrema.

Es evidente que aunque una federación implique una libre unión de Entidades Federativas que trabajan para desarrollar fines en común, es necesaria la intervención de un estado mayor a los subgobiernos, ya que este es el que tiene la capacidad de fortalecer la macroeconomía y la calidad de vida de la nación en conjunto de los estados que la conforman, mientras los subgobiernos tienen la autonomía que necesitan para el desarrollo de sus funciones económicas, políticas y sociales de acuerdo a las necesidades más cercanas de su población, así cada nivel de gobierno asume las responsabilidades que mejor capacidad tienen para desempeñar. De tal forma el sistema federal tiende a una mejor solidaridad y armonización política y administrativa entre los miembros, que diferencia del gobierno central, se generan problemas importantes de comunicación, ya que las áreas geográficas son extensas, y resultaría más complejo atender las necesidades de la ciudadanía, ya que no en todos los territorios los servicios necesarios de la población son los mismos. Dicho de este modo la forma de gobierno federal se sitúa como tal entre el centralismo y la confederación.

1.1.1. Características del federalismo.

Las características universales y esenciales de un sistema federal son cuatro: Constitución escrita; división territorial; descentralización; Suprema Corte de Justicia.

1. Constitución escrita: El federalismo obedece el ordenamiento jurídico de la Constitución que rige su administración y todo sistema federal debe contar con una Constitución que represente la ley suprema, estableciendo las normas jurídicas de la nación, gobierno en general y de los órdenes que integran la federación. Los estados miembros también deben poseer su propio marco legal y constitucional, para ejercer su autonomía y regirse en el interior de su territorio, no obstante sus leyes no deben contradecir la constitución federal.

2. División territorial: Una federación debe tener un número determinado de Entidades que la conforman, estos deben tener bien establecidos los límites de sus territorios, en función de que los elementos que los conforman sean equitativos, es decir, en cuanto al volumen de población, superficie territorial y poder público que ejercen. Para Benjamín Rietchkiman⁷ la división de poderes y autoridad territorial se basa en cuatro aspectos: 1. Los estados miembros toma en consideración divisiones territoriales de carácter político, cultural o étnico. 2. La división de poderes se realiza sobre la base geográfica. 3. La pluralidad de territorio implica que los intereses de las entidades estén representados en el poder federal. 4. La división territorial representa grandes ventajas en

7 RIETCHKIMAN KIRK, BENJAMIN, Op. Cit. p.37

tanto que la autonomía de los estados miembros genera dinamismo en cuanto al desarrollo de los mismos.

3. Descentralización: Las entidades de la federación buscan obtener un mayor grado de independencia y autonomía, ya que en una nación en la cual las entidades tiendan a un alto nivel de dependencia de las funciones del gobierno federal, se estará encaminando a un sistema de gobierno centralizado. Rietchkiman argumenta que la federación se caracteriza por la *no centralización* de los estados, ya que hablar de una *descentralización* cambia el contexto de la forma en la que los órdenes de gobierno operan en cuanto al manejo de facultades. Pues la no centralización implica en todo momento un alto nivel de autonomía, donde las entidades se vuelven autosuficientes con el manejo de sus facultades. En cambio la descentralización se refiere a la transferencia de poder de un gobierno superior a otro de más bajo nivel.

4. Suprema Corte de Justicia: Su función es interpretar las leyes de la Constitución, ya que corresponde al poder judicial revisar si las acciones del ejecutivo y legislativo se encuentran dentro de los límites señalados por la Constitución, además funciona como un ente regulador entre las órdenes de gobierno, ya que tiene la facultad para desarrollar el marco legal que resuelve los conflictos que se susciten cuando una esfera de gobierno invada a otra.

Se puede decir que la experiencia del sistema federal inicia en Estados Unidos de América, tras la independencia de las trece ex colonias británicas de América del Norte, que tuvo como principal origen la implementación de impuestos (*Stamp Act*)⁸ que la corona británica obligaba a las colonias a pagar. Estas colonias contaban con su propia organización política, representada en asambleas y estaban acostumbradas a un trato definido con la corona, por lo que el Acta de Papel Sellado se consideró una violación a sus derechos y libertades, y un atentado contra la independencia de sus asambleas coloniales. Los colonos elaboraron una declaración de independencia que fue aprobada en 1776 basándose en las ideas de John Locke.

Durante los primeros años de vida independiente de Estados Unidos de América, la nación fue llamada confederación, ya que existían dos bandos: por un lado los que querían conservar la independencia política de sus estados que ya para 1778 contaban con su propia constitución, y se nombraban Estados Confederados de América, y por el otro lado, se encontraban los federalistas, quienes querían un gobierno central conservando la autonomía de los estados miembros. Estos

8 Se conoce en español como: Acta de Papel Sellado o conocido como la ley del timbre. la corona británica obligaba a los habitantes de la colonia pagar un impuesto de timbre o sello cada vez que se realizaba un documento legal y cualquier transacción comercial.

bandos llegaron a un acuerdo en 1887, en una reunión en la ciudad de Finlandia, en donde se aprobó la constitución de Estados Unidos de América, en la cual se exponía que los estados serían soberanos, y cada orden de gobierno tendría una división de poderes; ejecutivo, legislativo y judicial, para que cada orden pudiera preservarse así mismo. Así el principal modelo de federalismo se atribuye a Estados Unidos de América puesto que dicha constitución sirvió de inspiración para la mayoría de los sistemas federales actuales entre ellos el mexicano.

Cabe también señalar que dentro de los sistemas federales, una de las bases fundamentales de su estructura, se basa en el sistema de pesos y contrapesos, (...) “este mecanismo asegura el balance en la integración y ejercicio de poder. Estos se manifiestan en la división de poderes: ejecutivo, legislativo y judicial (checks and the balances).”⁹ Este sistema tiene como pilar fundamental la teoría de la división de poderes de Montesquieu, en su obra *El espíritu de las leyes* de 1748. Donde la idea principal del filósofo indica que los individuos no deben estar regidos por una sola autoridad, para que nunca exista un poder absoluto sobre nadie, sino que al contrario, ha de estar repartido en la sociedad. Esta teoría es atribuida principalmente a Montesquieu que se inspiró bajo la influencia de John Locke quien describió en su libro *El ensayo sobre el gobierno civil* la separación de los poderes del estado en ejecutivo, legislativo y federativo¹⁰, fundamentado en que el poder del Estado no puede estar bajo las manos de los mismos representantes, ya que los mismos individuos que creaban las leyes no debían ejecutarlas al mismo tiempo y debían estar separados, así cada poder es independiente pero interrelacionados entre ellos. Así los sistemas federales modernos adoptan las teorías de la división de poderes, donde los gobiernos locales logran llevar a cabo sus funciones con la autonomía necesaria a través del sistema de pesos y contra pesos.

En México, la lucha de independencia (1810-1821), dio paso para instaurar el sistema federal, que sentó sus bases en los primeros años de vida independiente tras la promulgación de la primera Constitución de 1824, esta Constitución adoptó el federalismo bajo la influencia de ideas incorporadas a la Constitución de Cádiz de 1812; que representaba las nuevas ideas políticas que incluían el reconocimiento de cierta autonomía territorial. Aunque diversos autores como Hamilton Madison, argumentan que esta constitución está inspirada en la Constitución de Estados Unidos de América.

A pesar que el reordenamiento político en el nuevo gobierno federal ya había quedado plasmado en la Constitución de 1824, aun existían pugnas sobre si la nación habría de adoptar la forma de gobierno federal, o la forma de gobierno central, de los cuales los movimientos

9 CABRERO MENDOZA, ENRIQUE. *El federalismo en los Estados Unidos mexicanos*. Nostra ediciones, 1a ed., México, 2007, p.51.

10 Para Locke, el poder Ejecutivo y el Federativo difícilmente pueden estar en manos de distintas autoridades, ya que el federativo no es un poder independiente, sino sigue siendo un aspecto del ejecutivo. En cambio el poder legislativo y el Ejecutivo se encuentran separados e independientes.

centralistas que se suscitaron resultaron triunfadores, pues bajo la presidencia de Santa Anna, rigieron dos constituciones centralistas; las Siete Leyes que entraron en vigor en 1836 y las bases orgánicas de 1843, sustituyendo así el gobierno federal por un gobierno centralista, con el cual el país se dividía en departamentos; los departamentos divididos en distritos; y estos a su vez divididos en partidos.

Aunque este nuevo sistema central solo sería provisional. Pues después de la intervención Estadounidense de 1846 – 1848 con fines expansionistas, surgieron nuevos movimientos de regeneración política, con ideas federalistas y liberales. Tras el triunfo de la guerra Estados Unidos-México, se reinstauró la constitución de 1824, y a su vez la reinstauración del federalismo, situación que volvió a fracasar con el regreso al poder de Santa Anna en 1853.

Posteriormente el derrocamiento de Santa Anna en 1855, abrió paso a la promulgación de la Constitución de 1857, donde se planteó como hecho irreversible el reconocimiento de dos órdenes de gobierno; el nacional y el estatal, reconociendo así la necesidad de la unión de un gobierno federal que representara los intereses de la nación, y un gobierno estatal que ejerciera las facultades locales. Sin duda esta división fue un gran avance en la construcción del federalismo en México, pues estructuralmente (...) “el estado federal a diferencia del Estado unitario o central, posee por lo menos dos tipos de normas: aquellas que rigen sobre todo el territorio del Estado y sobre todas las personas que habitan en él; y aquellas que rigen únicamente en el territorio de cada una de las entidades federativas que integran el pacto de la Unión y solo sobre las personas que habitan en el territorio de la entidad de que se trata.”¹¹ No obstante después del nuevo ordenamiento de poderes, siguieron los conflictos entre federales y centralistas, dichos conflictos causantes de la Guerra de Reforma, o Guerra de tres años entre federales y centralistas en la cual los centralistas fueron nuevamente vencidos. Aunque más tarde el federalismo sería suplantado por los gobiernos imperialistas de Benito Juárez en la década de 1860, y el gobierno de Porfirio Díaz 1877-1910, quienes centralizarían el poder político y económico de la nación.

Más tarde, tras el proceso de revolución, existía la necesidad de crear un sistema de gobierno que tuviera la capacidad dirigir al país en todos los ámbitos económicos, políticos y sociales, a lo cual se promulgó la aún vigente Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917, declarando específicamente en el artículo 40° que el pueblo mexicano se constituye en una República Federal compuesta por Entidades Federativas libres y soberanas. Uno de los aspectos más importantes dentro de la nueva Constitución, fue la creación de una tercera esfera de gobierno; el municipio, estableciendo entonces la libertad municipal como institución constitucional, que quedó plasmada en el artículo 115, aunque en los primeros años de del *municipio libre* no se establecía su autonomía financiera. Sin embargo se han hecho reformas

11 PICHARDO PAGAZA, IGNACIO. *Introducción a la nueva administración pública de México. Volumen I*. INAP, 2a ed., abril 2002, p.49.

constitucionales al Artículo 115 para permitir una mejor coordinación de los Municipios entre los niveles de gobierno. Una de las reformas al artículo que dotó de mayor autonomía a los Municipios para obtener recursos fue la de 1983, la cual los fortaleció en materia legal, y de financiamiento, ya que se les otorgaron fuentes específicas para recibir ingresos.

A partir de la Constitución de 1917, la República Federal apenas comenzaba a tener una administración estable, que no buscara cambiar de sistema de gobierno nuevamente, por lo que en los primeros años los estados y municipios aún tenían débiles administraciones, lo cual ocasionó que el Gobierno Federal se viera obligado a ampliar sus facultades y realizar el trabajo que les competía a los gobiernos locales. Pero esto resultó un problema, ya que al gobierno federal le resultaba más costoso y complejo financiar los servicios públicos, debido a las grandes distancias y la gran demanda de servicios de la población nacional.

Las Entidades Federativas presentaban un alto grado de dependencia hacia el Gobierno Federal, causada por falta de capacidad financiera de estados y municipios, por lo que se buscaba disminuir el grado de centralización que se había generado. Para 1976 se aprobó una nueva ley orgánica de administración pública federal, que estableció en su Artículo 22 la autorización para celebrar convenios de coordinación con las Entidades Federativas. Y pocos años después en la administración de 1982-1988, se implementó una estrategia denominada “Descentralización de la Vida Nacional”, que buscaba dotar a los gobiernos locales de mayor autonomía.

Se inició después el Convenio Único de Coordinación (CUC), que ayudó a mejorar la interrelación entre los órdenes de gobierno, facilitando así las transferencias de programas federales para servicios de alcance local. A este convenio se le denominó después Convenio Único de Desarrollo (CUDE), que buscaba impulsar el desarrollo de los gobiernos locales, a través de la descentralización de las funciones económicas, políticas y sociales de Entidades Federativas y Municipios.

Ya para la década de los setentas el Gobierno Federal creó el programa federal de Comités promotores del Desarrollo Socio económico de los Estados (COPRODES), en el cual se otorgarían mayores facultades a los subgobiernos, para fortalecer el desarrollo sus haciendas, y al mismo tiempo al federalismo. En 1981 fue sustituido por el programa (COPLADES) comités de planeación para el desarrollo, programa en el cual se les otorgaba a las Entidades Federativas la responsabilidad de planear su propio desarrollo.

El federalismo en México sigue siendo un proceso que debe fortalecerse para llevar a cabo una administración política económica y social más eficiente, tan es así que todavía en los últimos años se han seguido creado programas nacionales que siguen buscando el fortalecimiento del federalismo mexicano, El presidente Ernesto Zedillo implementó Programa para un Nuevo Federalismo de 1995-2000, el cual buscaba renovar el poder del Municipio, para que estos alcanzaran un mayor nivel de desarrollo, el objetivo del plan consistía en redistribuir las facultades, responsabilidades y recursos para lograr una mejor eficiencia y equidad del gasto público.

Para el 2002- 2006 se implementó el Programa Especial para un Auténtico Federalismo, el cual tenía como objetivos principales: impulsar la transferencia de facultades, funciones y recursos de la federación a los gobiernos locales; fortalecer a los gobiernos locales en sus capacidades de gestión; impulsar relaciones intergubernamentales auténticamente federalistas y fortalecer las haciendas públicas locales. Las estrategias primordiales para alcanzar los objetivos de este programa consistían en aumentar las facultades tributarias de gobiernos locales, descentralizar funciones y recursos de la administración pública federal a los gobiernos locales.

El fortalecimiento del federalismo busca indispensablemente que los órdenes de gobierno estén perfectamente coordinados entre sí de manera voluntaria, ya que cada orden de gobierno tiene tareas distintas y específicas, de acuerdo al grado de responsabilidad que cada nivel puede asumir, creando una división de trabajo. Por lo que el hecho que los órdenes de gobierno compartan información entre ellos acerca de las necesidades y los problemas que necesitan resolverse, ocasiona una mejor organización a nivel federal.

Existen tres formas de coordinación entre los niveles de gobierno, federalismo jerárquico, federalismo dual y federalismo tripartito.

I. Federalismo jerárquico: en un estado federal como el Mexicano, dividido en tres órdenes de gobierno; federal, estatal y municipal, las esferas de poder se encuentran subordinadas, es decir el gobierno estatal se encuentra dentro de la esfera del gobierno federal, y el gobierno municipal dentro de la esfera del gobierno estatal. Este tipo de federalismo puede aparentar una administración de tipo centralista, ya que al gobierno federal le competen asuntos de alto rango para que este pueda salvaguardar la nación.

II. Federalismo dual: La coordinación se hace entre el gobierno federal y el gobierno central, la esfera del gobierno central tiene relación directa con los estados, pero la relación con los Municipios es casi nula, es el gobierno estatal el que se mantiene una relación directa con los Municipios que están dentro de su jurisdicción. Las autonomía se ve más evidente en el gobierno federal y estatal, que en el municipal, ya que las responsabilidades competen en su mayoría a Entidades Federativas y Gobierno Federal.

III. Federalismo tripartito: El gobierno federal; estatal y municipal, cuentan con sus propias áreas de autonomía, por lo que las relaciones intergubernamentales son directas entre ambas, formando un vínculo de negociación de las funciones que les competen a cada orden.

Actualmente en México las interrelaciones entre el Gobierno Federal y gobiernos locales muestran una coordinación de federalismo dual, pues los Municipios a pesar de ser autónomos para gobernar en su territorio, siguen estando subordinados a los gobiernos estatales, el cual sigue fungiendo como intermediario entre Municipios y gobierno federal. Sin embargo la coordinación

de gobiernos en materia de educación, salud y seguridad muestran una tendencia a un gobierno tripartita, ya que estas presentan el ejemplo más claro de negociación para la administración de dichos servicios.

El federalismo adoptado en México ciertamente se ha ido fortaleciendo paulatinamente desde su instauración, sin embargo ha mostrado un debilitamiento estructural, que afecta las finanzas públicas de los estados y municipios, pues estos necesitan de manera urgente mayores potestades que hagan incrementar su autonomía para recaudar y manejar sus propios ingresos.

1.2. Federalismo Fiscal.

El federalismo fiscal en su naturaleza implica una definición de competencias entre los diferentes niveles de gobierno para llevar a cabo; recaudación de impuestos y gasto público a través de un conjunto de normas utilizado por los países en su mayoría federalistas para descentralizar la labor fiscal.

El federalismo en su componente teórico y como práctica de la administración pública tiene que ver con la definición de responsabilidades en materia hacendaria que debe asumir cada ente de gobierno, municipal, estatal y federal, así como la posibilidad real de ejecutarlas; es decir, el problema principal lo constituye el establecimiento adecuado de las competencias y recursos por zona territorial, dada una restricción presupuestal, lo que requiere un balance adecuado entre los ingresos y gastos de cada nivel gubernamental, en apartados anteriores se describió al federalismo y su origen en México en este apartado se describirá el federalismo fiscal, su origen y evolución en México.

La importancia del federalismo fiscal incide en el buen funcionamiento de las finanzas federales, estatales y municipales, para que estos se encarguen principalmente en desarrollar las funciones que respectan a una mejor asignación, estabilización y distribución de recursos dentro de sus territorios. También se busca que las relaciones intergubernamentales sean las adecuadas para propiciar el desarrollo económico que haga frente a las necesidades de la población, y a los nuevos retos de la economía global.

De igual manera, el federalismo fiscal constituye un instrumento de ejercicio de gobierno flexible y adaptable, ya que existe variedad de formas y prácticas federales dentro de los diversos sistemas económicos y sociales en todo el mundo, dependiendo la manera en que la federación de cada país se adapte a este según la evolución económica social y política de cada país.

El término federalismo como tal implica la defensa de un gobierno múltiple, con elementos de gobierno común y de autogobierno regional, donde se pretende mantener diversidad y al mismo tiempo unidad, aceptando y respetando las diferentes identidades presentes dentro de una unión política o bien un país. En los sistemas políticos federales a diferencia de los sistemas unitarios donde hay un solo gobierno, existen dos o más niveles de gobierno, y se mezclan niveles gubernamentales compartidos en instituciones comunes con factores de autogobierno y

autonomía regional en las unidades constituyentes. Existen algunas teorías de gestión pública que consideran algunos principios esenciales para la práctica de un federalismo eficiente por ejemplo el principio de subsidiariedad, el cual consiste en acercar en mayor medida la responsabilidad al ciudadano; la eficiencia y el control de los costos juegan un papel esencial para evitar la superposición o duplicación de tributación u otros problemas similares que suelen presentarse en los sistemas federales; cobran importancia las practicas que promueven la experimentación y la innovación así como el servicio a los ciudadanos, todas las ideas del federalismo y el funcionamiento eficiente de este promueven la existencia de una estrecha relación y coordinación entre los distintos entes de gobierno para ofrecer una prestación de calidad de los bienes y servicios públicos.

Un problema común en los sistemas federales en materia fiscal es el desequilibrio entre las responsabilidades relacionadas con gastos e ingresos, ya que por lo general el Gobierno Federal es quien tiene más acceso a los ingresos y es este el ente que realiza mayores obras de infraestructura, y gastos mayores en comparación con gobiernos estatales y municipales quienes prestan servicios de menor costo de mantención, es aquí cuando nace la necesidad de profundizar en la autonomía financiera que debe existir ente cada uno de los entes gubernamentales.

Debido a la flexibilidad que distingue al federalismo, la organización entre los entes gubernamentales no resulta compleja, a reserva de que existen fenómenos que pueden poner al sistema en problemas, por ejemplo crisis externas, como guerras, o internas como recesiones económicas o inestabilidad civil, que pueden propiciar que el Gobierno central tome medidas de ajuste para incrementar sus recursos, y que puedan debilitar la autonomía financiera de los subgobiernos, de esta manera las modificaciones en las condiciones económicas, sociales y políticas, así como la evolución de contexto mundial pueden propiciar cambios en pactos antes acordados que permitían autonomía a los entes gubernamentales. La clave de la flexibilidad y la adaptación reside en los distintos entes de gobierno, la coordinación efectiva, la cooperación y la respuesta a las nuevas necesidades dependen en gran medida de que dichas relaciones se constituyan por un sistema sólido y transparente.

Al hablar de autonomía financiera, e independencia económica entre cada uno de los gobiernos surge la pregunta de ¿Hasta dónde puede llegar dicha autonomía?, ó ¿De qué depende la independencia intergubernamental?, para resolver tales cuestiones es necesario realizar un análisis profundo, y multidisciplinario donde se tomen en cuenta todos los factores que se ven involucrados tomando en cuenta que cada sistema federal debe encontrar el equilibrio entre la autonomía, la cooperación, la interdependencia, la competencia y el consenso, con el objeto de adaptarse al entorno que se presente en cada país donde el sistema este aplicándose.

Un sistema federalista integral propone descentralizar la adopción de decisiones en materia fiscal. Esta situación se presenta por que los gobiernos regionales están mejor informados acerca de las preferencias y necesidades de las comunidades locales, y pueden adaptar la combinación de bienes, servicios públicos, transferencias e impuestos de forma que convenga a

sus lectores dada la cercanía existente entre estos. Así la toma de decisiones descentralizada, aparte de reducir costos burocráticos y de administración disminuye las posibilidades de ineficiencia del gasto y evasión de impuestos.

En materia tributaria y en relación con la asignación de potestades a los diferentes niveles de gobierno, hay diversos esquemas que implican distinto grado de descentralización conforme a los siguientes criterios: separación de fuentes (potestades tributarias exclusivas de cada nivel gubernamental), concurrencia de fuentes (con potestades tributarias compartidas entre los distintos niveles de gobierno), alícuotas locales y coparticipación de rendimientos tributarios. No existe una guía o una recomendación universalmente aceptada que trabaje correctamente en cualquier país, ya que dependiendo del ambiente económico, civil, político, cultural etc... el sistema Federalista puede adaptarse dada la flexibilidad de este, según la situación de cada país dicho sistema trabajara de diferentes maneras, siempre conservando la tesis central que permita autonomía e independencia entre los distintos niveles de gobierno, y así promover la eficiencia económica.

La descentralización fiscal promueve la eficiencia económica, por ejemplo la prestación de servicios públicos es más eficiente si se relaciona con las necesidades y preferencias de la población beneficiada por dichos servicios, y es por ello que la jurisdicción o ente gubernamental más cercano al usuario pueda adaptarse a las necesidades del ciudadano.

Por otro lado la ciudadanía se identifica más estrechamente con las autoridades locales que con las nacionales. Al mismo tiempo se promueve la responsabilidad, dado que los ciudadanos pueden presionar a sus gobernantes y funcionarios locales de manera más eficiente dada la cercanía, que al Gobierno Federal. Así se crea un vínculo claro ente el pago de impuestos y la prestación de servicios públicos, y por otro lado para la rendición de cuentas del gobierno; todo ello redundando en mayor eficiencia fiscal, más eficacia en la hechura de políticas públicas, y en una superior legitimidad para la toma de decisiones.

Si bien un alto nivel de descentralización fiscal puede llevar consigo riesgo en la estabilidad macroeconómica y el desequilibrio de las finanzas públicas en su conjunto, presentándose déficit estructural de las finanzas nacionales así también desequilibrios fiscales, gastándose más de lo que se recauda, una buena administración, comunicación y cooperación entre los entes de gobierno participantes no permitirá que eso suceda ya que el federalismo se caracteriza por ser un sistema en el que existe comunicación y cooperación entre los entes de gobierno y por lo tanto los desequilibrios que se lleguen a presentar en el corto plazo deberán ser corregidos inmediatamente antes de que estos lleguen a afectar a la estructura nacional y genere desequilibrios a nivel macroeconómico.

Un argumento más en contra de la descentralización fiscal es el hecho de que el Gobierno Federal al tener la tarea de propiciar el bienestar económico de la nación en conjunto y actuar como ente regulador de los desequilibrios que se presenten en los diversos territorios, quitarle un

alto grado de sus facultades para hacer frente a estos problemas implicaría reducir sus límites para sanear las debilidades que se presenten dentro de la nación, esto se refiere por ejemplo, a que en la medida en que los gobiernos subnacionales tienen más participación en el presupuesto público, se presentarían desequilibrios entre estos y por lo tanto en el nivel de bienestar entre estos, dado que la recaudación de impuestos o ingresos de estos puede manifestarse mejor en unos que en otros dadas las situaciones, geográficas, sociales, o bien políticas que los diferencien entre sí, lo que desajusta el principio de bienestar colectivo, argumento que no es del todo cierto ya que un moderado grado de descentralización puede hacer más dinámicas las economías locales, pues en un sistema descentralizado donde cada estado obtiene sus principales ingresos a través de la recaudación de impuestos, estos siempre se verán obligados a realizar la tarea mejor y más eficiente por lo que es necesario que un país cuente con haciendas estatales y municipales responsables, fuertes y organizadas para llevar a cabo el modelo de federalismo en un país.

1.2.1. Antecedentes y Evolución del Federalismo Fiscal en México.

Tras un siglo de inercia centralizadora en nuestro país con intentos de mantener una república federalista, pero al mismo tiempo a fuerza de mantener cohesión nacional dados los problemas políticos, sociales y económicos que se presentaban, fue hasta 1920 cuando se inició el lento camino de construcción hacia el federalismo fiscal, buscando los mecanismos de autonomía tributaria, descentralización fiscal, incremento de la base tributaria y una clara diferenciación de facultades impositivas sobre la base del fortalecimiento de los municipios y estados.

Con el intento de instituir el federalismo en México cuando apenas se consolidaba como país independiente se reconoció una realidad, pues diversas regiones del país que se habían integrado como provincias se negaron a aceptar otra forma de organización del territorio nacional. La adopción de la estructura federal fue necesaria para mantener unido lo que se estaba desunido en virtud del principio de centralización política que existió en la última etapa de la colonia, presentando por la diputación provincial a las cortes de Cádiz de 1812, esta fue la causa material y directa del establecimiento del federalismo mexicano en tanto que el antecedente formal fue la constitución federal norteamericana de 1787.

El intento de instaurar un sistema federalista en México en materia tributaria se remonta a los primeros años de México como país independiente, México logra su independencia sin una estructura impositiva adecuada, lo que aunado al decrecimiento en diversas actividades económicas por la guerra provoca insuficiencia de recursos fiscales. Los primeros déficits financieros aparecen inmediatamente, por lo que el Gobierno Federal recurre al endeudamiento interno y externo en condiciones desventajosas, situación que más tarde provocara graves problemas políticos. Dada la inestabilidad política, buena parte de los recursos federales se destinaron a gastos militares cerrándose el círculo vicioso que hizo creer los déficits presupuestales.

Durante los primeros años del periodo postrevolucionario se mantuvo en general una forma concurrente de facultades entre los dos niveles de gobierno con facultades legislativas federales y estatales. Este sistema fue evolucionando lentamente a raíz de la creación de participaciones, y acuerdos a los que se llegaron en las Convenciones Nacionales Fiscales las cuales fueron 3 realizadas en 1925, 1933 y 1947, en la primera de estas realizada en agosto de 1925 con el objetivo de analizarlos problemas que se manifestaban en materia fiscal tanto federales, como estatales, tuvo propósito formular un sistema que permitiera distribuir mejor las potestades federación-entidades, evitando la duplicidad de tributación y concurrencia en aplicación de gravámenes a contribuyentes. Aunque no se lograron avances importantes o algún acuerdo que haya modificado el rumbo de la vida fiscal del país en ese entonces, dicha convención fue un parte aguas para que posterior mente se realizaran más convenciones con la finalidad de mejorar el sistema fiscal del país.

Dado que los temas tratados en la convención de febrero de 1925 no se llevaron a cabo la preocupación por mejorar la vida fiscal de país continuaba y en agosto de 1933, se realizó la segunda Convención Nacional Fiscal con propósitos similares a la convención anterior, como la delimitación de la jurisdicción fiscal de los tres órdenes gubernamentales para eliminar la duplicidad tributaria. Aunque los acuerdos obtenidos en esta convención no se llevaron a cabo del todo, se registraron ciertos avances como el establecimiento de bases de unificación de los sistemas estatales y municipales, y la coordinación de estos con el sistema federal, también se acordó una medida importante para el Sistema Tributario Mexicano de hoy en día, y para la propia coordinación fiscal de ese entonces que consistió en la introducción del sistema de participaciones para distribuir a estados y municipios la recaudación de algunos impuestos federales, lo que trajo consigo la creación del impuesto sobre energía eléctrica en 1934, y la adición de la fracción XXIX del Artículo 73 Constitucional.

Por último en 1947 se realizó la última de las mencionadas Convenciones Nacionales Fiscales, la cual llevo a más resultados que las anteriores, ya que de esta se derivaron nuevas medidas y leyes que transformarían la actividad tributaria en las décadas posteriores. Uno de los acuerdos más relevantes a los que se llegaron fue el establecimiento de un sistema que permitiera la coordinación entre el ámbito federal y los estados sobre los principales fuentes de ingreso, de esta manera se definió el Plan Nacional de Desarrollo de Árbolitos, lo que debería comprender la participación de los tres órdenes de gobierno. Otro resultado relevante de esta convención fue la creación de la Ley Federal de Impuestos sobre Ingresos Mercantiles que comenzó a trabajar un año después, y que implicaba una tasa federal y otra tasa para los estados que aceptaran coordinarse en ese impuesto, con lo cual se registraba de manera formal un esquema de coordinación fiscal entre niveles de gobierno. Otro acuerdo importante al que se llevo fue la creación de la ley que regularía el pago de participaciones en ingresos federales a las entidades federativas, derivadas principalmente a los estados que dejaban de aplicar ciertos gravámenes locales por otros de orden federal; y en 1953 la Ley de Coordinación Fiscal.

Por su parte, la legislación en materia fiscal también fue evolucionando, aunque en las leyes de coordinación fiscal de 1948 y 1953 solo existía posibilidad de coordinación de los sistemas fiscales, federal estatal y municipal en cuanto a participaciones¹².

Después de varias décadas de tratar de solucionar los problemas fiscales en el país, con la creación de leyes, impuestos y algunos acuerdos que nunca se llevaron a la práctica, en 1979 bajo el mandato del entonces presidente de la república Luis Echeverría Álvarez se llega a la conclusión de que se necesitaba crear un sistema que regulara por completo el panorama tributario nacional bajo reglas claras y objetivos específicos para armonizar el sistema tributario, eliminando en la medida de lo posible la concurrencia impositiva para fortalecer las haciendas públicas de distintos niveles de gobierno incluyendo Estados y Municipios creando reformas estructurales, que se tradujeron en la creación del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal en 1980, pero que sus negociaciones comenzaron años antes, dicho sistema establece sus lineamientos en la Ley de Coordinación Fiscal que ya existía pero ahora con nuevas modificaciones a favor del nuevo sistema, y el Convenio de Adhesión Fiscal a través del cual las entidades federativas acordaban participar en el nuevo sistema

El Sistema Nacional de Coordinación Fiscal en su etapa inicial logro su propósito de eliminar la doble tributación y de simplificar el sistema fiscal nacional. Para lograrlo era necesario que todos los estados de adhirieran al sistema, por lo que se vio obligada a garantizarles que no serían afectados en sus ingresos y que inclusive estos se incrementarían tanto en monto como en tendencia. Esto le da característica de resarcitorio al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal en su primera etapa, es decir entre 1980 y 1983, ya que su principal propósito, a través del Fondo General Participable, que se conformaba por todos los impuestos que obtenga la federación, así como por los derechos sobre la extracción de petróleo y la minería, disminuidos con el total de las devoluciones por los mismos conceptos, fue compensar a las entidades federativas por el sacrificio de ingresos de producto de su adhesión al nuevo sistema.

La nueva organización del sistema fiscal en México ahora otorgaba los gravámenes más importantes al gobierno federal, quien ahora sería el único responsable de gravar ingreso y consumo, y el resto de las potestades estarían repartidas entre los dos restantes entes de gobierno, como el impuesto sobre nómina, el impuesto predial etc., para compensar a estos dos últimos por no participar en las potestades de mayor peso en el sistema se crearía un fondo de participaciones no condicionados que recibirían anualmente, para que estos financiaran su gasto y dieran respuesta a los requerimientos de la población, una de característica relevante es que su destino

12

Cesar Marcelo Barcinas J. y Rubén Monroy Luna, origen y Funcionamiento del ramo 33, www.inafed.gob.mx.

no se condiciona a algún requerimiento del gobierno federal, por lo que las autoridades locales en conjunto con su congreso definen su destino a través de la autorización del presupuesto estatal.

Se suponía que como consecuencia de las nuevas reformas cada gobierno tuviera mayor autonomía, y cada uno fuera responsable del gasto que estos ejercieran. Para distribuir las transferencias federales de forma equitativa entre las entidades federativas se utilizaba la fórmula suma cero que será analizada a profundidad en capítulos posteriores, dada la ineficiencia de esta fórmula en 1990 se realizan cambios a la Ley de Coordinación Fiscal, ahora la distribución del Fondo General de Participaciones se dividiría en tres partes: el 45.17% de acuerdo a la población; otro 45.17% de acuerdo a una fórmula determinada por la recaudación de un cierto número de impuestos asignables y el 9.66% en proporción inversa a la distribución realizada con las dos partes anteriores.

Si bien la fórmula beneficia a algunas Entidades, ya que esta resultó ser más equitativa, al pasar los años la dependencia financiera de las entidades federativas hacia las transferencias federales fue acentuándose cayendo en una contradicción con el federalismo fiscal que propone independencia financiera entre los entes de gobierno, hasta que en 2008 la Secretaría de Hacienda y Crédito Público consideró sustituir la fórmula por una nueva que garantizara la autonomía financiera de las entidades la cual consiste en que el 60% se reparte de acuerdo a la participación en el crecimiento del PIB estatal para el año más reciente publicado por el INEGI ponderado por la población, otro 30% se reparte de acuerdo a la participación en el crecimiento en la recaudación local por concepto de impuestos y derechos, medido como el promedio de crecimiento para los últimos tres años, ponderado por la población, el 10% restante se reparte de acuerdo a la participación en el nivel de recaudación del último periodo, esta fórmula está expresada en el artículo 2 de la Ley de coordinación Fiscal, también conocido como ramo 28.

En la década de los noventa se crea el ramo 33, para apoyar los ingresos de las entidades por parte de la federación, a diferencia del ramo 28 que representa participaciones ahora estas transferencias que las Entidades Federativas reciben tienen destino específico, dividido en fondos, también llamados Fondos de Aportaciones los cuales están destinados a sectores esenciales y de primera necesidad de la población, como salud, seguridad, infraestructura, educación etc. Estos fondos representan una fuente de ingresos importante para los estados, pero no coadyuvan al desarrollo un sistema federalista en México ya que acentúan la dependencia financiera de los estados con respecto al gobierno federal.

La creación de un Sistema Fiscal significó un avance considerable en el federalismo mexicano ya que en la nueva Ley de coordinación Fiscal, ya se delimitaban las responsabilidades de los entes gubernamentales, y por lo tanto la autonomía entre estos, la mecánica de este ha ido cambiando siempre con la finalidad de mejorar la calidad de vida de la población y mejorar el sistema federalista en la nación, aunque no se ha logrado del todo, por lo que el objetivo de la presente investigación es proponer modificaciones al actual Sistema Fiscal para otorgar mayor autonomía a las Entidades Federativas y Municipios.

1.2.2. La mecánica del Federalismo Fiscal Mexicano.

El Artículo 40 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece que es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, democrática y federal, compuesta de estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior pero unidos en una Federación, México tiene Entidades Federativas, un Distrito Federal y 2427 Municipios¹³. Como república federal cada Entidad Federativa posee su propia constitución, la cual se encuentra supeditada a la Constitución Federal. Al interior de cada Entidad Federativa, los Municipios son autónomos con capacidad para administrar libremente sus haciendas, las cuales se integran con las contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria, y las transferencias que reciben del Gobierno Federal estipuladas en la Ley de coordinación Fiscal, al igual que los ingresos derivados de la prestación de servicios públicos. A este respecto, la Constitución establece en el artículo 115, fracción IV que los municipios administraran libremente su hacienda, la cual se formara de los rendimientos de los bienes que le pertenezcan. El artículo 115 presenta sus tres implicaciones fundamentales sobre la competencia municipal en cuanto a su hacienda y específicamente, sus contribuciones inmobiliarias

- Disponen de facultades y aptitudes para proponer la legislatura estatal las cuotas y tarifas aplicables a sus impuestos, derechos y contribuciones de mejoras.
- Tienen competencia para proponer las tablas de valores unitarios de suelo y construcciones que servirán de base para el cobro de contribuciones inmobiliarias.
- Los valores unitarios de suelo que propongan serán equiparables los valores de mercado de esta propiedad

La constitución en el artículo 115 reconoce tres fuentes fundamentales tales de ingresos para los municipios: 1) Las contribuciones relativas a la propiedad inmobiliaria: su fraccionamiento, división, consolidación, traslación y mejoramiento, así como las que tienen por base el cambio de valor de los inmuebles; 2) las participaciones y aportaciones federales, y 3) los ingresos derivados de la prestación de los servicios públicos a su cargo.

Las potestades tributarias que tienen los municipios, expresados en la Constitución son los siguientes:

- a) Agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de sus aguas residuales; (reformado mediante decreto publicado en el diario oficial de la federación el 23 de diciembre 1999).
- b) Alumbrado público, (reformado mediante decreto publicado en el diario oficial de la federación el 3 de febrero 1983).

¹³ <http://www.inegi.org.mx/geo/contenidos/geoestadistica/catalogoclaves.aspx>

- c) Limpia, recolección, traslado, tratamiento y disposición final de residuos; (reformado mediante decreto publicado en el diario oficial de la federación el 23 de diciembre 1999).
- d) Mercados y centrales de abasto. (Reformado mediante decreto publicado en el diario oficial de la federación el 3 de febrero 1983).
- e) Panteones. (Reformado mediante decreto publicado en el diario oficial de la federación el 3 de febrero 1983).
- f) Rastro. (Reformado mediante decreto publicado en el diario oficial de la federación el 3 de febrero 1983)
- g) Calles, parques y jardines y su equipamiento; (reformado mediante decreto publicado en el diario oficial de la federación el 23 de diciembre 1999)
- h) Seguridad pública, en los términos del artículo 21 de esta constitución, policía preventiva municipal y tránsito;(reformado mediante decreto publicado en el diario oficial de la federación el 23 de diciembre 1999)."

Asimismo la Constitución establece en el Artículo 49, que el supremo poder de la Federación se divide, para su ejecución en Legislativo, Ejecutivo y Judicial. Esta estructura se reproduce a nivel estatal, mas no a nivel municipal, toda vez que este último, si bien posee un órgano ejecutivo autónomo denominado ayuntamiento, carece de un órgano legislativo facultado para elaborar leyes, por lo que la legislación municipal es facultad exclusiva de los congresos estatales.

El órgano de gobierno de los Municipios es el ayuntamiento el cual funciona a través de una forma de organización conocida como "cabildo" que en su traducción del latín al español quiere decir cabeza. En las sesiones de cabildo se resuelven de manera colegiada, los asuntos relativos al ejercicio de las atribuciones administrativas, políticas y de gobierno. Los acuerdos de este órgano se toman por mayoría de votos salvo en aquellos casos en los que la Constitución del Estado y la Ley orgánica del Municipio libre exijan mayoría calificada o por consenso.

El artículo 73 fracción XXIX, inciso g, establece que las Entidades Federativas participaran en el rendimiento de contribuciones especiales (energía eléctrica, producción y consumo de tabacos labrados, gasolina y otros productos derivados del petróleo; cerillos y fósforos; aguamiel y productos de su fermentación; explotación forestal, y producción y consumo de cerveza), en la proporción que la ley secundaria federal determine, asimismo, señala que las legislaturas locales fijaran el porcentaje de los municipios con base en sus ingresos por concepto de impuestos sobre energía eléctrica. Los gobiernos estatales están obligados a transferir mensualmente una porción de esos ingresos compartidos a los municipios a través de lo que se conoce como participaciones. El Congreso de la Unión (artículo 73) posee la facultad de establecer las bases sobre las cuales el Ejecutivo puede hacer uso de créditos y su responsabilidad en el manejo de la deuda pública.

Si bien el marco jurídico del federalismo fiscal en México expresado en la Constitución Política y en la Ley de Coordinación Fiscal, permite cierto grado de autonomía en gasto a

Entidades Federativas y Municipios, no es suficiente ya que no es posible presupuestar egresos locales libremente, si no se sabe aún cuáles serán los ingresos, si bien dichos gobiernos cuentan con potestades tributarias propias no son suficientes para financiar su gasto, ya que estos cubren sus responsabilidades con el 93% de las transferencias de ingresos federales, puesto que sus ingresos propios apenas cubrirían el 7% a principios del siglo XXI de los gastos totales que realizan, se calcula que a finales del 2012, estos ingresos solo cubren el 5%.¹⁴, cifras que ponen en tela de juicio la autonomía de los estados y municipios en México, y por lo tanto el federalismo fiscal en el país.

1.3. Distribución de competencias.

El buen funcionamiento del aparato administrativo federal, depende de una eficiente distribución de facultades que le competen a cada orden de gobierno, ya que el grado de autonomía con el que cuentan las Entidades Federativas miembros de la federación para llevar a cabo sus proyectos de desarrollo se debe a las funciones que ejercen los gobiernos. La asignación de competencias debe ser distribuida de manera eficiente para que la realización de estas de resultados óptimos a nivel gubernamental y federal. Esta distribución está en función de la capacidad que tiene cada orden de gobierno para cumplir con las responsabilidades que se le asignan. Generalmente al gobierno central le competen aquellas facultades de carácter general y nacional, y a los gobiernos locales aquellas competencias de acción directa con la ciudadanía.

La distribución de competencias tiene como propósito evitar la multiplicidad de funciones y facultades, para que no se susciten conflictos en las esferas de acción de los niveles de gobierno. También se busca evitar la concurrencia de fuentes impositivas, ya que una doble tributación fuera de beneficiar las finanzas gubernamentales, ocasiona severos problemas de evasión fiscal.

El reparto de atribuciones debe preservar los principios de equidad y eficiencia, de modo que los estados miembros tengan las mismas herramientas que les garantice obtener los ingresos suficientes para cumplir con sus funciones de gasto público.

Los objetivos primordiales en la distribución de facultades, inciden en una armoniosa coordinación entre los niveles de gobierno, cuyo fin sea una eficiente economía y justicia social. Un aspecto elemental para lograr estos objetivos es que las facultades otorgadas a cada nivel de gobierno vayan enfocadas a la obtención de ingresos y responsabilidad de gasto.

Según Pichardo Pagaza¹⁵ existen cuatro métodos de distribución de competencias:

1. Detallar específicamente las facultades de cada orden de gobierno.
2. Otorgar las facultades limitadas a los estados de la federación, y otorgar la porción

14 Luis Fernando Cabrera Castellanos, René Lozano Cortés, "Descentralización y Federalismo Fiscal Mexicano", p. 26.

15 PICHARDO PAGAZA, IGNACIO. Op. Cit. P.54

residual al gobierno federal.

3. Otorgar al poder federal las atribuciones centrales, y en porción residual las facultades a estados y municipios.
4. Es un método mixto, que algunas constituciones como la Constitución de México lo adoptan. Por un lado las facultades se distribuyen de manera residual, y por el otro se distribuyen facultades de manera específica.

“En el marco constitucional se denomina distribución de competencias al método jurídico político que se establece en la Constitución de un estado federal, en virtud del cual se reparten las facultades legales entre las distintas esferas del gobierno. El concepto mismo de distribución de competencias lleva consigo la idea de límites a las facultades que se atribuyen en cada esfera del gobierno.”¹⁶ La Constitución Política es el cuerpo jurídico que enmarca la distribución de competencias, delimitando los límites de acción que corresponden a cada nivel de gobierno.

En el Artículo 115 Constitucional se establecen las facultades del Municipio libre. En la fracción I se establece la facultad que los municipios tienen para suspender, desaparecer o reintegrar su ayuntamiento, sin que intervenga el gobierno estatal o federal. Fracción II. Se mencionan las responsabilidades que le competen. Fracción IV. Otorga a los Municipios la facultad para administrar libremente su hacienda. Fracción V. Se otorgan los derechos que tienen sobre licencias y creación de programas.

1.3.1. Distribución de Competencias Fiscales entre la Federación y las Entidades Federativas en la Constitución Mexicana actualmente.

Para comprender con mayor exactitud las responsabilidades fiscales que competen a cada ente gubernamental en México a la fecha es necesario revisar las reglas derivadas de la constitución federal así como de su interpretación jurisprudencial que rige esta cuestión las cuales se presentan a continuación:

- I. La federación tiene competencia fiscal con base en la fracción VII del artículo 71 constitucional, el cual establece “El congreso tiene facultad: para imponer las contribuciones necesarias a cubrir el presupuesto”. Con base en esta disposición la suprema Corte de Justicia ha hecho caso omiso en materia fiscal del artículo 124 constitucional, y el máximo tribunal solo ha variado su interpretación en casos excepcionales. De esta forma la federación ha creado tanto el impuesto sobre la renta como el Impuesto al Valor Agregado y siguiendo esta interpretación, podría establecer cualquier otro gravamen que considerarse necesario para cubrir el presupuesto.

16 IBIDEM. P.54.

II. La federación tiene competencia exclusiva para establecer contribuciones en los siguientes casos:

- A. Cuando así lo determinen expresamente la Constitución que es el de la fracción XXIX del artículo 73 y del artículo 131, ambos de la norma suprema. En el caso de la primera disposición el congreso federal está facultado para establecer contribuciones, entre otras materias, sobre: el comercio exterior; el aprovechamiento y explotación de los recursos naturales comprendidos en los párrafos 4to y 5to del artículo 27 constitucional; instituciones de crédito y sociedades de seguros; servicios públicos concesionados o explotados directamente por la federación, asimismo puede establecer varias contribuciones especiales sobre energía eléctrica, producción y consumo de tabacos labrados, gasolina y otros productos derivados del petróleo, cerillos y fósforos, aguamiel y productos de su fermentación explotación forestal y producción y consumo de cerveza. La Constitución prescribe que las Entidades Federativas recibirán participación en el rendimiento de estos gravámenes. En el caso de la imposición sobre energía eléctrica la norma suprema añade que las legislaturas locales fijaran el porcentaje de participación que corresponda a los municipios. Por otra parte, el artículo 131 determina que es facultad privativa de la federación gravar las mercancías que se importen o exporten.
- B. También es competencia fiscal de la federación cuando la Constitución Federal prohíbe a las Entidades Federativas imponer gravámenes sobre determinadas fuentes, tal es el caso de las fracciones IV, V, VI y VII del artículo 117 constitucional. Este precepto prohíbe a los estados: “gravar el tránsito de personas o cosas que atraviesen su territorio”, (fracción IV). “Prohibir ni gravar, directa ni indirectamente la entrada a su territorio, ni la salida de él a ninguna mercancía nacional o extranjera”, (fracción V). “Gravar la circulación ni el consumo de efectos nacionales o extranjeros con impuestos o derechos cuya exacción se efectuó por aduanas locales, requiera inspección o registro de bultos o exija documentación que acompañe la mercancía” (fracción VI). “Expedir ni mantener en vigor leyes o disposiciones fiscales que importen diferencias de impuestos o requisitos

- C. Por razón de la procedencia de mercancías nacionales o extranjeras, ya sea que esta diferencia se establezca respecto de la producción similar de la localidad, o ya entre producciones semejantes de distinta procedencia (fracción VII)". Es decir, se prohíbe a las entidades federativas que establezcan los denominados gravámenes alcabalaros que obstaculizaron el comercio interno durante buena parte del siglo XIX.
 - D. El tercer caso en el que la Constitución le concede competencia impositiva exclusiva a la federación comprende todas aquellas materias en las que dicho nivel de gobierno tiene competencia para legislar en forma privativa. Este es el caso de la fracción X del artículo 73 constitucional. En virtud de esta disposición el Congreso de la Unión tiene facultad para legislar en toda la república sobre diversas materias como hidrocarburos, minería, industria, cinematografía, comercio, juegos con apuestas y sorteos, instituciones de crédito, energía eléctrica y nuclear. Ya que los impuestos se establecen a través de leyes, al tener la federación competencia legislativa exclusiva, la tiene también tributaria aunque no se señale así expresamente.
- III. Las Entidades Federativas tienen competencia tributaria coincidente con la federación en todas aquellas materias que no le estén reservadas a esta última en forma exclusiva, o que le estén prohibidas a las entidades federativas por la Constitución Federal.
- IV. Las citadas anteriormente son las reglas más importantes contenidas, en varios artículos constitucionales que rigen la distribución de competencias fiscales, pero otras disposiciones aplicables son:
- A. la fracción I del Artículo 118 constitucional, determina que las Entidades Federativas, no pueden sin el consentimiento del órgano legislativo federal, establecer derecho de tonelaje, ni otro alguno de puertos, ni imponer contribuciones o derechos sobre importaciones o exportaciones. Es decir, los Estados solo pueden establecer gravámenes sobre las fuentes elevadas los cuales son exclusivas de la federación, con la autorización del Congreso de la Unión.
 - B. Así mismo las Entidades Federativas pueden imponer algunas contribuciones en formas distintas o con cuotas mayores de las

que la legislatura federal les autorice. Este es el caso de la fracción IX del Artículo 117 Constitucional que determina: “Las Entidades Federativas no pueden en ningún caso: Gravar la producción, el acopio o la venta de tabaco en rama, en forma distinta o con cuotas mayores de las que el Congreso de la Unión autorice”. en este supuesto, a pesar de que no se trata de una fuente exclusiva de la federación, los Estados solo pueden instituir los gravámenes en la forma y con las tasas que les autorice el señalado Congreso de la Unión.

Capítulo II.
SISTEMA NACIONAL DE COORDINACIÓN FISCAL



Capítulo II. Sistema Nacional de Coordinación Fiscal

2.1 Descripción.

El federalismo fiscal en México tiene como principal antecedente la constitución federal de 1917, donde se expresa la libertad y autonomía en facultades y atribuciones entre cada uno de los Estados de la república para ejercer decisiones y políticas sobre sus territorios. Sin embargo este marco de referencia no fue suficiente para la organización de un arreglo fiscal entre los niveles de gobierno, por lo que surge la necesidad de establecer otros mecanismos que ayuden a una mejor administración fiscal en el país. Antes de la creación de un sistema de coordinación fiscal, y de otros intentos el sistema tributario operante en el país, México, se distinguía por la multiplicidad de contribuciones tanto federales, como estatales y municipales, lo que daba lugar a un sistema complejo, concurrente e inequitativo para los contribuyentes, quienes eran los principales afectados, por la existencia de demasiadas leyes, que frecuentemente resultaban ser contradictorias, con gravámenes desproporcionales.

En este contexto surgen algunos intentos para mejorar el sistema tributario en México y eliminar los efectos negativos de la concurrencia impositiva, como primer antecedente surgen las denominadas Convenciones Nacionales Fiscales con el principal objetivo de delimitar potestades tributarias entre los entes gubernamentales, dichas convenciones fueron 3 realizadas en 1925, 1933 y 1947, en las cuales se llegaron a acuerdos relevantes como creación de nuevos impuestos y delimitación de algunos ya existentes pero dichos esfuerzos no fueron suficientes ya que no pudieron eliminar el problema de la múltiple tributación, aspecto que impulso la necesidad de crear un mecanismo de coordinación fiscal más sólido y eficiente.

Fue entonces cuando nació la idea de crear un Sistema Nacional de Coordinación Fiscal (SNCF), que tuviera la capacidad de regular, y mejorar el panorama tributario, bajo reglas claras y objetivos específicos para armonizar el sistema tributario, resolviendo los problemas que se venían manifestando en décadas antes como la concurrencia impositiva y también para fortalecer las haciendas públicas de los distintos niveles de gobierno, propiamente dicho, en los términos de la Ley de diciembre de 1978, describe al sistema como los convenios suscritos entre el Gobierno Federal y los Gobiernos Estatales, para lograr la instrumentación de sus disposiciones acerca del nuevo régimen de distribución de participaciones, las condiciones requeridas para su operación, las autoridades en la materia, la colaboración administrativa entre los órganos hacendarios de las Entidades Federativas, y la Secretaria de Hacienda y Crédito Público y otros aspectos importantes. Con la creación de este sistema en 1980 se formalizan dos hechos significativos para el esquema tributario mexicano, como la aprobación de una reforma fiscal, formalizando la creación del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, que establece sus lineamientos en la “Ley de Coordinación Fiscal”, que entra en vigor a partir de 1980 y en el “Convenio de Adhesión al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal” creado para tal efecto.

Desde entonces el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal sin abandonar sus propósitos iniciales ha experimentado una serie de cambios según las necesidades de la población o nuevas reformas. Como principal instrumento de regulación fiscal el sistema se encarga de regular las relaciones fiscales intergubernamentales, con el objetivo de asegurar la equidad y simplicidad del sistema tributario y fortalecer económicamente las finanzas estatales y municipales.

Una de las características más relevantes del sistema fiscal, el cual está centrado originalmente en la distribución de ingresos fiscales, producto de que las Entidades que participan en este renunciaron a cobro de ciertos tributos locales a cambio de recibir participaciones federales lo que hoy en día representa una amplia dependencia de los sub gobiernos al Gobierno Federal.

Si bien es cierto que los principales objetivos en la creación del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal se cumplieron, dado que prácticamente se eliminó la concurrencia impositiva y se ampliaron en su momento recursos para entidades y municipios, hoy en día el sistema fiscal en México se enfrenta a nuevos desafíos por las necesidades crecientes de: mayores fuentes de ingresos para las Entidades Federativas y Municipios; menores presiones financieras para la federación; mecanismos más eficientes en recaudación; una mejor y más amplia colaboración administrativa en materia fiscal; una mejor operación y efectividad de los órganos que integran al sistema en su conjunto.

2.2 Antecedentes.

En materia fiscal, la constitución de 1917, recogió la herencia de su predesora la constitución de 1857 al establecer la concurrencia de facultades entre la federación y las Entidades Federativas para imponer las contribuciones necesarias a fin de cubrir los gastos públicos, con esta disposición cada nivel de gobierno se encontraba en condiciones de cubrir sus gastos con ingresos propios generados por el cobro de impuestos que cada uno de estos realizaba en sus territorios de manera que ningún nivel de gobierno estuviese supeditado a otro en el ejercicio de su poder tributario en una instancia distinta a la otra. Dicho sistema de administración implicaba leyes, y sistemas de organización complejos, y desordenados, si bien era cierto que cada ente de gobierno gozaba de una libertad financiera en los ejercicios fiscales se presentaban problemas que afectaban principalmente a los contribuyentes ya que existía duplicidad de impuestos, concurrencia en los gravámenes entre otros, este tipo de problemas trataron de ser resueltos en convenciones fiscales, en las que se reunían las autoridades fiscales para dar solución a problemas como estos y mejorar el sistema fiscal mexicano, entre otras razones la razón fundamental que animo a la realización de las convenciones antes mencionadas en 1925, 1933 y 1947 puede sintetizarse en las palabras de Alberto J. Pani secretario de hacienda a quien correspondió organizar las dos primeras:

“... La carencia de preceptos constitucionales que delimitan técnicamente los diversos campos de imposición de gobierno federal, de los gobiernos de estados y

municipios tiene consecuencias anárquicas en el régimen general del país y produce indebidas superposiciones de impuestos , que lo estorban o en algunos casos impiden el desarrollo del comercio y de la industria y ponen trabas por tanto al progreso nacional, mantienen el monto de las recaudaciones fiscales, muy por debajo de su máximo compatible con la potencialidad económica de la república, al correr de los tiempos en efecto la autonomía referida – tolerando que la federación y cada uno de los estados establezcan independientemente sus sistemas de tributación sin plan alguno, sin coordinación, sin armonía- ha originado las interferencias entre dichos sistemas, las inversiones injustificadas, las acumulaciones sin proposición, la irregularidad en los gravámenes, en una palabra la anarquía fiscal, que como se sabe es una de las causas por las cuales no se pueda alcanzar su productividad máxima posible”.

La primera convención nacional fiscal recomendó un reparto provisional de facultades entre la federación y las Entidades Federativas mientras la experiencia aconsejaba las medidas definitivas que deberían de adoptarse. Aunque el objetivo principal en el seno de la misma fue delimitar gravámenes exclusivos para cada nivel de gobierno con soberanía tributaria, también se registró un pronunciamiento en el sentido de establecer y administrar impuestos únicos por parte de uno solo de los elementos políticos que constituyen la unión con distribución, entre todos ellos, de los productos obtenidos. En ningún caso los apuntamientos hechos se tradujeron en derecho positivo. Entre el 2 de febrero y el 14 de marzo de 1933 se realizó la segunda convención fiscal en la cual se apoyó la idea de la participación de los órdenes gubernamentales en el impuesto único donde se llegó a establecer que en los casos en que existiera necesidad de que dos entidades impositivas deriven ingresos de la misma fuente, se encomendara la determinación de gravamen a una sola de ellas, donde se reconocía a las otras una participación conveniente en el rendimiento y se estableciera una colaboración estrecha entre todas ellas en administración y recaudación de impuesto.

Al desarrollar más ampliamente la tesis de la coordinación fiscal, considerando las conclusiones de la primera convención, el segundo de estos foros para las relaciones intergubernamentales en materia tributaria, propicio nuevas orientaciones que servirían como antecedente para la creación de una ley de coordinación fiscal.

En tal contexto en 1934 se instituyó la participación de Entidades Federativas y Municipios en los impuestos federales sobre energía eléctrica, la cual se aplicó hasta 1940. Posteriormente a finales de 1942, después de su aprobación por el congreso de la unión y de su ratificación por la mayoría de los estados, el ejecutivo federal promulgo un conjunto de reformas, de la Constitución de la República, las cuales entraron en vigor en enero de 1943. También se facultó al propio congreso para establecer contribuciones sobre el comercio exterior, el aprovechamiento de recursos naturales, sobre las instituciones de crédito y sociedades de seguro, servicios públicos concesionados o explotados directamente por la federación, producción y consumo de tabacos labrados, gasolina y derivados de petróleo entre otros.

La tercera convención nacional fiscal, realizada en octubre de 1947 por el entonces secretario de hacienda y crédito público Ramón Beteta, la cual proponía un objetivo diferente al de sus predecesoras, el cual era establecer un sistema en el cual la federación y los estados, si bien no se distribuían entre sí, en forma exclusiva, las fuentes de gravamen, deberían tratar de aprovecharlas en una coordinación que garantizara la uniformidad y la coherencia de los sistemas impositivos federales con los estatales. Donde se concluyó que se debía implantar un impuesto único y darle participaciones a los niveles de gobierno, involucrados.

Durante el evento se trataron varios temas, como el estudio de la imposición federal, estatal y municipal, en cuanto a gravámenes concurrentes y los exclusivos de la federación. Así mismo se revisaron los impuestos alcabalatorios anticonstitucionales o antieconómicos, se plantearon las bases para la formulación de un Plan Nacional de Árbitros, se analizó el régimen constitucional vigente y se propuso la creación de un órgano de carácter permanente encargado de llevar a la práctica las conclusiones adoptadas. De esta Convención Nacional Fiscal surgieron los ordenamientos legales que regularon y dieron contenido a la coordinación fiscal en el país desde dicha convención hasta 1979 antes de la creación del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal que actualmente rige las relaciones intergubernamentales en esta materia.

Algunos de los ordenamientos que se crearon durante la última convención fue la ley de Impuesto Federal sobre los Ingresos Mercantiles, la ley que regula el pago de participaciones en ingresos federales a las entidades federativas, la ley de coordinación fiscal ente la federación y las Entidades Federativas, y la ley que otorga compensaciones adicionales a los estados que celebren convenios de coordinación en materia del Impuesto Federal sobre Ingresos Mercantiles. Por su parte el ordenamiento central que estructuró el modelo que funcionó de ante el periodo de estudio fue la ya mencionada Ley de Coordinación Fiscal entre la federación y los Estados. Su contenido expresado en diez artículos, hacía referencia a los siguientes aspectos: enumeraba y describía las restricciones indebidas en el comercio interestatal; creaba la Comisión Nacional de Árbitros para proponer medidas encaminadas a coordinar la acción impositiva de los gobiernos federal y local, actuar como consultor técnico de los distintos niveles de gobierno y gestionar el pago oportuno de las participaciones; establecía la forma de cómo se integraría dicha comisión con representantes federales, estatales, de los causantes, y de los municipios cuando se trataran asuntos de la competencia de estas instancia de gobierno: ordenaba la formulación de un estudio para identificar en las Entidades Federativas las disposiciones fiscales contrarias a la Constitución y a la propia Ley de Coordinación Fiscal, con miras a presentar un programa de soluciones, consistente en: a) creación de árbitros locales, b) auxilio técnico para la mejoría de las leyes fiscales, c) aumento de participaciones federales, d) otorgamiento de créditos para la promoción de obras y servicios así como e) otorgamiento de un subsidio temporal del gobierno federal, mientras se obtenían resultados de las medidas anteriores.

Una vez que fue aprobado por el presidente el programa respectivo de la Comisión de Árbitros, la cual se acordó en esta última y tercera convención, se sometería a la consideración del gobierno estatal de que se tratara, proponiéndole que los adoptara en un periodo no menor de

dos meses en caso de que la Entidad no cumpliera con el acuerdo, se le retendrían las participaciones que a este le correspondiera, lo que nunca sucedió. Si bien La Comisión Nacional de Árbitros no cumplió todas las tareas que a este se encomendaron, cabe destacar, que en el seno de las reuniones nacionales de tesoreros de Estados y funcionarios de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, se pondero su función como “órgano eficaz de orientación y consulta de la reforma tributaria”¹⁷

Establecido en el marco legal en los términos referidos, sin lugar a dudas fue la colaboración entre la Federación y Entidades Federativas en materia de Impuesto Federal sobre Ingresos Mercantiles, el cual desde 1948, sustituyo al impuesto del timbre, la que puso en práctica el nuevo y amplio esquema de coordinación por el que había pugnado la tercera Convención Fiscal Nacional. La Ley relativa a dicho impuesto fijo una sola tasa federal de 1.8 por ciento y una adicional de 1.2 por ciento para las Entidades Federativas que optasen voluntariamente por coordinarse, siempre y cuando cumplieran con el requisito establecido de derogar sus propios impuestos al comercio y la industria. Para incentivar a las Entidades Federativas en favor de la nueva coordinación el 30 de diciembre de 1953 se expidió la Ley que establecía una cuota adicional de 10 por ciento de aumento en las participaciones federales en otros impuestos distintos al de ingresos mercantiles.

Se habían creado atractivos estímulos pero a pesar de esto, durante 1948 y 1970, solo 15 Entidades Federativas habían optado por suscribir convenios de coordinación con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en materia del impuesto Federal sobre Ingresos Mercantiles, tal situación llevo a revisar, al inicio de la administración federal de 1970 a 1976 las relaciones intergubernamentales de carácter fiscal. En tal sentido se pensó convocar a una Cuarta Convención Nacional Fiscal, idea que fue desechada ya que esta podía revivir discusiones ya superadas sobre la delimitación de competencias tributarias entre el Gobierno Federal y las Entidades Federativas, precisamente cuando ya se había avanzado mucho, por la vía de la coordinación, al establecerse impuestos federales únicos con participaciones para los otros niveles de gobierno.

En 1970 se introdujeron reformas a la Ley el impuesto Federal Sobre Ingresos Mercantiles, donde se establecía la tasa del 10 por ciento para gravar artículos considerados como de lujo, previéndose que solo las Entidades Federativas coordinadas recibirían una participación adicional del 40 por ciento por ese concepto. Dicha disposición que hacia vigencia en todo el país influyo en que las Entidades Federativas que aun aplicaban sus propios impuestos estatales sobre industria y comercio, poco a poco comenzaran a eliminarlos para poder coordinarse con la federación. Otro hecho determinante para seguir realizando convenios y nuevas leyes entre la federación y las entidades, fue el hecho de que se decidiera descentralizar la administración y fiscalización de impuesto en cuestión, transfiriéndoseles a las tesorerías estatales, ya que hasta entonces la

17 Pichardo Pagaza, Ignacio. Alcances y Prospectivas de a Política de Coordinación Fiscal. Subsecretaría de ingresos de la Secretaria de Hacienda y Crédito público. México 1977. P.18

Secretaría de Hacienda y Crédito Público se había limitado a darles la recaudación, incluyendo el procedimiento administrativo de ejecución, situación está que explicaba la renuencia a coordinarse por parte de algunas Entidades Federativas. En el nuevo esquema convenido, las autoridades federales se reservaban aspectos tales como la legislación misma, su interpretación y el establecimiento de tarifas, en tanto que los asuntos administrativos propiamente dicho las exenciones las prórrogas, la fiscalización y los convenios con los causantes, entre otros elementos se delegaran a los funcionarios estatales. Simultáneamente a estos avances, el nuevo mecanismo de dialogo entre la Federación y las Entidades Federativas se concretó en la denominada, originalmente, Reunión de Tesoreros de Estados Coordinados, que por primera vez, sesiono en la ciudad de Chihuahua los días 17 y 18 de noviembre de 1972, con la participación de funcionarios federales y de las Entidades Federativas que, entonces, se habían armonizado en materia del impuesto Federal sobre ingresos Mercantiles. Posteriormente a partir de octubre de 1973, se organizaron reuniones a las cuales asistieron representantes de todas las Entidades Federativas¹⁸.

Un paso importante clara la simplificación del sistema tributario en México se dio en 1973, facilitando al contribuyente el pago de impuestos y así incrementar los ingresos de las Entidades Federativas, con la modificación la regla para distribuir el rendimiento del Impuesto Federal sobre Ingresos Mercantiles, similar a la que se había adoptado sobre la tasa especial de 10 por ciento, estableciendo una tasa general de 4 por ciento para todo el país, de cuyo rendimiento, así como del de las tasas especiales, correspondiendo el 45 por ciento para la Entidad Federativa y el 55 por ciento para la federación. Adicionalmente de la parte federal, se debería canalizar un 4 por ciento a la entidad para cubrir los gastos inherentes a la administración, ahora bajo su responsabilidad y de la parte estatal, se destinaría por lo menos 20 por ciento a los Municipios de cada una de las Entidades, dicho paso aumento los recursos a las Entidades Federativas, pero también requería que estas últimas renunciaran a ejercer su poder tributario hasta cierto punto, al tener que adherirse a una legislación impositiva en la cual algunas de estas no habían participado.

No obstante tal objeción por parte de las Entidades, en virtud del éxito alcanzado por el sistema de coordinación instituido, en el seno de la Reunión Nacional de Tesoreros Estatales y Funcionarios de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público se planteó lo conveniencia de ampliarlo voluntariamente, para incorporar otros impuestos, habida cuenta de las capacidades acreditadas por las administraciones estatales. Fue así como paulatinamente, se otorgó participación a los Estados por convenio y se le delego manejo de algunos impuestos como: producción de aguardientes y embasamientos de bebidas alcohólicas, alcohol y cabezas y colas; impuesto sobre la renta por los conceptos de : ingreso global a las empresas causantes menores, a los causantes personas físicas sujetos a bases especiales de tributación en actividades agrícolas,

18 García Camberos, Gilberto. "Evaluación de Resultados de las Reuniones Nacionales de Tesoreros de las Entidades Federativas y Funcionarios de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público", en Difusión Fiscal. revista mensual publicada por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Núm. 14, agosto de 1975. México. Pp.65-103

ganaderas de pesca; impuesto sobre productos del trabajo que deben retener y enterar los causantes señalados; impuesto sobre erogaciones por remuneración al trabajo personal prestado bajo la dirección y dependencia de un patrón que deban cubrir también esos causantes; y el impuesto sobre tenencia y uso de automóviles. Las ventajas de coordinación llevaron a extenderla para que incluyera actividades de fiscalización, que se concretaron en las prácticas de visitas conjuntas de autoridades federales y estatales para constatar el cumplimiento de obligaciones por parte de los contribuyentes afectos a diversos impuestos.

En forma paralela los gravámenes, cuya administración se descentralizó, el esquema de coordinación fiscal anteriormente existente incluía la distribución de participaciones a los Estados en 27 tributos especiales, de la federación, de los cuales en 14 se otorgaban por mandato constitucional, en tanto que los otros 13 en cumplimiento de las disposiciones contenidas al respecto en diversas leyes federales, siempre y cuando las propias Entidades Federativas se abstuvieran de gravar las mismas fuentes. En todos estos casos no se requería algún convenio de coordinación para que el sistema operase. Diversas reformas introducidas en los ordenamientos legales respectivos, fueron aumentando en forma dinámica las participaciones federales a los otros niveles del gobierno en el rendimiento de impuestos, como los antes mencionados.

Cabe destacar el hecho de que cada ley impositiva determinaba por separado el criterio, la base y el procedimiento para distribuir y pagar las participaciones federales a Entidades Federativas y Municipios, lo que ha quedado ejemplificado con el Impuesto Federal sobre Ingresos Mercantiles. Sin embargo existían casos mucho más complejos para calcular la participación correspondiente a una Entidad Federativa, la cual se condicionaba a disponer de la información proveniente de diversas instituciones lo que hacía sumamente tardado el proceso y consecuentemente la disposición de los recursos. Para superar en cierta medida esa problemática, a partir de 1977, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público organizó con los estados los convenios sobre compensación de fondos, en los cuales las partes establecieron una mecánica simplificada para disponer recíprocamente y en forma oportuna, los recursos de que correspondiesen en virtud de la concertación establecida. Así cada mes las tesorerías estatales, o equivalentes, compensarían los créditos y adeudos la Entidad Federativa, derivados de la administración y recaudación de los impuestos coordinados, contra los créditos y adeudos de la federación por concepto de aportación para gastos de administración de dichos impuestos y de las participaciones en impuestos federales.

Transcurrido dicho periodo, durante los 25 días del siguiente mes, se harían cortes para obtener los saldos que permitirían determinar a las diferencias entre compensaciones, mismas que deberían ser cubiertas por la federación o por el estado, según quien resultara acreedor o deudor. Las liquidaciones correspondientes se harían dentro de un plazo de 25 días contados a partir de recibir su notificación.

Con el propósito de unificar los numerosos convenios, hasta entonces formalizados con cada Estado para la coordinación de diversas actividades e impuestos, en 1978 se inició la

celebración de los denominados Convenios Uniformes de Coordinación Fiscal, en los cuales participarían todas las Entidades Federativas para resumir todos los acuerdos antes tomados en materia fiscal.

Todo el esquema de coordinación establecido, fue producto del consenso alcanzado por las autoridades federales y estatales en el foro que con tal fin se integró, como ya se destacó, a partir de 1973. En las 12 sesiones de trabajo, realizadas desde ese año hasta 1977, se avanzó sustancialmente en los diversos aspectos ya mencionados. Y Durante las Reuniones Nacionales de Tesoreros Estatales y Funcionarios de la Secretaria de Hacienda y Crédito Público, surgió la Comisión Permanente, constituida con representantes de las Entidades Federativas agrupadas en regiones multi estatales y de la propia Secretaria de Hacienda, para hacer el seguimiento de los acuerdos adoptados en las sesiones plenarias, así como las Haciendas Públicas, conocido por sus siglas INDETEC, como la Asociación civil a la cual se encomendaron tareas de capacitación, asesoría técnica, apoyo y consulta para los fiscos estatales y municipales, poco a poco se iniciaba el proceso para la consolidación de un Sistema Nacional de Coordinación Fiscal.

Con el inicio del nuevo mandato presidencial el 1 de diciembre de 1976, se iniciaba el camino a la configuración de la reforma fiscal establecida como compromiso en el Programa de Gobierno propuesto a la nación, dada la preocupación del comportamiento histórico de las participaciones federales a Entidades Federativas y Municipios, tanto en lo referente a su cuantía, como en lo que atañe a su distribución ya que anualmente se manifestaban fluctuaciones significativas en el porcentaje que representaban en el gran total de la de la recaudación federal por concepto de impuestos, esta situación tenía como causa principal el que el régimen de participaciones involucraba tan solo a algunos gravámenes, excluyendo a otros, generalmente los más elásticos, y dinámicos en la estructura tributaria mexicana. Además al hecho de que el monto participable venía creciendo menos rápidamente que la recaudación total, afloraba, como cuestión prioritaria de ser atendida, la concertación en la distribución de los recursos, correspondientes en unos cuantos Estados, en detrimento de la gran mayoría de ellos ya que el 71 por ciento de las participaciones se destinaba solo a 8 entidades Federativas (Distrito Federal, Estado de México, Nuevo León, Jalisco, Veracruz, Puebla, Coahuila y Chihuahua) mientras que el 29 por ciento restante lo compartían las otras 24 entidades que integran la Federación Mexicana. Esta realidad resultaba la consecuencia lógica del criterio fundamental que presidía el reparto de participaciones, basado en el origen geográfico de los ingresos participables. En sentido estricto, el esquema de coordinación fiscal acentuaba los desequilibrios espaciales de la sociedad mexicana, habida cuenta de que no operaba como elemento redistribuidor de los ingresos públicos a nivel regional.

Ambos señalamientos llevaron a los representantes federales y estatales a intentar la adopción de soluciones diferentes a las tradicionales para otorgar participaciones tomando en consideración, tanto la capacidad financiera federal, como el grado de desarrollo alcanzado por cada Entidad Federativa.

Una de las posibilidades, que, en tal sentido se exploró inicialmente, contemplaba establecer lo que entonces se denominó Fondo de Nivelación, a través del cual se distribuirían recursos federales a las partes de la unión de menor desarrollo relativo, lo que no implicaba reducir el conjunto de transferencias que recibía cada Estado, sino repartir en forma distinta, los nuevos recursos que el Gobierno Federal estaba en condiciones de proporcionar a los otros niveles gubernamentales. El primer problema que confrontó la idea del Fondo de Nivelación, que fue tan definitivo como para obligar destacarlo entre las soluciones consideradas, consistió en la imposibilidad de lograr el consenso de las autoridades estatales, en relación con cuales deberían ser los impuestos federales, cuyos rendimientos lo integrarían. En tanto que las Entidades Federativas productoras de petróleo y de origen mineral se oponían a que se incluyese a los gravámenes correspondientes a recursos del subsuelo, las de mayor grado de desarrollo alegaban que tampoco deberían incluirse los tributos especiales sobre los bienes y servicios industriales. Estas posiciones influyeron notablemente en la búsqueda y diseño de la solución que finalmente se adoptó.

Con el nuevo régimen y el diseño del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal que comenzó a presentarse a finales de la década de los setenta, se estableció que para proceder a distribuir los recursos del Fondo General de Participaciones, en el texto de la misma Ley de Coordinación Fiscal, se determina la fórmula que ha de aplicarse. Con tal fin se establecía que, solo en algunos impuestos federales, debería identificarse el origen geográfico correspondiente, sin poder considerar ninguna a los relacionados con el comercio exterior esta disposición surge como una necesidad de operar la propia fórmula, ya que como se ha afirmado, todos los impuestos se consideran participables al estimar el monto del Fondo.

El fondo General de Participaciones se constituía inicialmente con el 13% de los ingresos anuales totales que se obtenían por concepto de impuestos, y para delimitar la parte proporcional que debería otorgarse anualmente a una Entidad Federativa del total de recursos afectos al Fondo General, se calcularían dos cocientes que relacionan, uno, el monto de la participación que le corresponda, proveniente del propio Fondo General de Participaciones, en el año anterior a aquel para el que se efectuara el con la recaudación cálculo federal obtenida en esa entidad en el mismo año anterior y, el otro, monto de la recaudación federal obtenida en la Entidad Federativa en el año para el que se haga el cálculo con la recaudación federal percibida en todo el país en el mismo año. Ambos cocientes se multiplicarían entre si y el resultado

que se obtuviera se sumaría al de las demás Entidades, estimados de igual forma para tener el total nacional, así también se determinaría el porcentaje que en dicho total representaba cada uno de los sumandos que lo integran. Por último el porcentaje correspondiente se aplicaba a la cantidad de recursos del Fondo y así se precisaba la participación respectiva

El criterio básico subyacente en dicha fórmula seguía condicionando la determinación de participaciones en función del lugar donde se generaran los impuestos, de tal forma que les correspondía mayor cuantía a las Entidades Federativas de mayor nivel de desarrollo, por tal razón

se podía afirmar que la mecánica operativa del Fondo General no resolvía el problema planteado en el esquema anterior de coordinación sobre la concentración en el destino de los recursos distribuibles, si representaba un notable esfuerzo y simplificación, a pesar de lo complejo que en primera instancia pudieran parecer los cálculos que debían realizarse en relación con el elevado número de reglas preexistentes que obedecían al hecho de que hubiera por lo menos una para cada impuesto participable.

La necesidad de atender el reclamo de las Entidades Federativas de menor desarrollo económico relativo en el sentido de disponer de mayores recursos federales distribuibles de manera distinta a la tradicional, llevo a explorar nuevos criterios y formulas, que se concretaron precisamente en las bases con las cuales se reparte el monto que integra el Fondo Financiero Complementario.

Si bien la cantidad que se canaliza a través de esta modalidad del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, era todavía poco significativa ya que este fondo se componía en un inicio tan solo por el 0.37% en el total de ingresos federales provenientes de impuestos, tuvo, sin embargo, una gran trascendencia por el hecho de que abrió brechas en el cometido de darle un trato equitativo a los desiguales en materia de participaciones, el cual había sido un planteamiento reiterado por algunos Ejecutivos Estatales, en las Reuniones de la Republica y en otros foros intergubernamentales. Así se iniciaba un esfuerzo para hacer de la coordinación fiscal un elemento fundamental de las políticas orientadas a redistribuir el ingreso nacional, en contrapartida del rol que la había llevado a contribuir y a acentuar los desequilibrios regionales que configuraban el desarrollo económico y social del país.

Para distribuir el Fondo Financiero Complementario la Ley de Coordinación Fiscal, remitía a los convenios que se habrían de suscribir con todos los Estados, en los que se establecía que el 50 por ciento del mismo se tendría que repartir entre partes iguales y el otro 50 por ciento con una fórmula que tomara en consideración tres indicadores para determinar, en cada caso, la participación correspondiente. Esta implicaba otorgar los recursos en función directa de la cantidad de población y en proporción inversa a la erogación por habitante realizada por la federación por concepto de participaciones en impuestos federales y gasto corriente en educación primaria y secundaria.

Otras disposiciones contenidas en el primer Capítulo de la Ley que se comenta, establecen aspectos tales como la determinación de que los cálculos para distribuir los recursos de los fondos constituidos deberán hacerse para todas las Entidades Federativas, aunque eventualmente algunos no se adhirieran al Sistema Nacional, caso en el cual las participaciones correspondientes se deducirán de los totales por distribuir. Así mismo se autorizaba el pago de anticipos a cuenta de participaciones debiéndose hacer las liquidaciones respectivas a más tardar 5 meses después del cierre del ejercicio fiscal de que se tratase; se indicaba que solamente la Federación otorgaría estímulos fiscales y siempre en forma exclusiva con cargo a su percepción neta, aplicando leyes sobre ingresos federales; y se delimitaba que las participaciones son inembargables, no se podían

afectar a fines específicos y no están sujetas a retención, salvo para el pago de deudas contraídas registradas por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, a petición de la Entidad involucrada y previo acuerdo entre las partes interesadas.

Por lo que correspondía a las finanzas públicas municipales, el artículo sexto consignaba, que por lo menos el 20 por ciento del total de participaciones que recibía cada estado, debería de canalizarse a los Municipios que lo integraban, en la forma que estableciera la Legislatura local correspondiente. Así se suprimía la relación directa entre la federación y las municipalidades, las cuales ahora deberían coordinarse directamente con el gobierno estatal, con lo que se retomaba el sentido del Artículo 115 constitucional en su fracción segunda.

El capítulo Segundo, denominado del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, señalaba en tres artículos, los requisitos a cumplir y el procedimiento a realizar por parte de las Entidades Federativas que optaron por coordinarse. Al respecto se instituyeron como instrumento jurídico los Convenios de Adhesión, que necesariamente debían ser suscritos por cada Estado con la aprobación de su Legislatura y la publicación correspondiente en su periódico oficial, y en el Diario Oficial de la Federación. Dichos convenios se componen de 6 anexos, y uno más que solo suscribieron las entidades en donde se encuentran yacimientos de petróleo. Los Convenios de Adhesión formalizan la incorporación de la entidad al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal y se celebran de forma individual por parte de cada Entidad Federativa, su composición resulta uniforme para todas las entidades federativas, aunque si pueden existir acuerdos específicos con las Entidades, lo cuales se adicionan en sus anexos.

Una característica importante de los convenios de adhesión es que las Entidades Federativas se comprometen a derogar una serie de gravámenes estatales y municipales para poderse incorporar a un esquema de distribución de ingresos federales en base a un porcentaje del Fondo General de Participaciones.

La Entidad Federativa que se coordinara debería hacerlo sobre la base del total de ingresos y no solo de una parte de ellos. En contrapartida, la que decidiera no hacerlo, seguirían recibiendo participaciones de los impuestos federales, conforme a los términos establecidos en las leyes respectivas, por su parte el Distrito Federal quedaba incorporado al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal por mandato de la propia Ley.

Para fundamentar adecuadamente la centralización de los diversos impuestos federales, cuya administración se delegaba a los gobiernos estatales, el capítulo tercero de la Ley de Coordinación Fiscal, determinaba las bases para la suscripción de los denominados Convenios de Colaboración Administrativa en Materia Fiscal Federal, entre ambos niveles de gobierno. De manera particular se hacía referencia a aspectos tales como: la fijación de las percepciones que se recibirán por las actividades de administración; el señalamiento de que las leyes y los recursos federales serán los que regirán en la administración de los impuestos y de que la Secretaría de Hacienda emitiría los criterios de interpretación y de aplicación de las disposiciones que

procedieran; la consideración de las Entidades Federativas como autoridades fiscales federales; y la determinación de las reglas para establecer un procedimiento de compensación permanente de fondos, la remisión de la cuenta pública por parte de las Entidades, la concentración de fondos y otros temas a fines.

El objetivo de los convenios de colaboración administrativa es reforzar los procesos de recaudación y fiscalización de ingresos coordinados como el IVA, ISR, IEPS, etc. también se establecen las facultades de cada Entidad Federativa, y los incentivos económicos que percibirán por las actividades de administración fiscal coordinada. El cuerpo central de los convenios de colaboración administrativa se encuentra en los anexos, ya que en ellos se establecen algunas obligaciones y derechos para las Entidades Federativas y Municipios.

En el cuarto y último capítulo, se crearon los organismos que participarían en el desarrollo, vigilancia y perfeccionamiento del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal: 1) La Reunión Nacional de Funcionarios Fiscales; 2) La comisión permanente de Funcionarios Fiscales; y 3) el Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas (INDETEC) Además de estos organismos en 1990 se crea la Junta de Coordinación Fiscal existente a la actualidad.

La Reunión Nacional de Funcionarios Fiscales, cuyo antecedente inmediato fue la Reunión Nacional de Tesoreros Estatales y Funcionarios de la Secretaria de Hacienda y Crédito Público, se integró y a la fecha sigue compuesto de la misma manera precisamente con representantes de cada uno de los órganos responsabilizados en las administraciones estatales de los asuntos de naturaleza fiscal así como con la participación del Secretario de Hacienda y Crédito Público, quien no podrá ser suplido por el Subsecretario de Ingresos de esa misma dependencia federal. Esta deberá sesionar, cuando menos una vez al año, previa convocatoria en la que se señalen los asuntos a abordar, la cual podrá ser expedida por el Secretario de Hacienda o por la Comisión Permanente de los Funcionarios Fiscales.

Las facultades de la Reunión Nacional eran materia del Artículo 19 y se referían a: 1) la aprobación de los reglamentos para el funcionamiento de los organismos constituidos; 2) la fijación de aportaciones ordinarias y extraordinarias para su sostenimiento; 3) su desempeño como Asamblea General del INDETEC ; y 4) la más importante: proponer al Ejecutivo Federal, por conducto de la Secretaria de Hacienda y crédito Público, y a los Gobiernos de las Entidades Federativas, por conducto del Titular de su órgano hacendario, las medidas que estime convenientes para actualizar o mejorar el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal¹⁹.

Por su parte la Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales es el organismo se encarga de atender de manera cotidiana los asuntos que se generan el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, para ello cuenta con 15 grupos técnicos y de trabajo que se integran con representantes

19 “ley de coordinación fiscal” Diario Oficial. México 27 de diciembre de 1978. p.7

operativos de la Hacienda del Gobierno y de ocho grupos zonales que representan a las Entidades Federativas, dichos grupos zonales integran cada uno 4 Entidades Federativas y el conjunto de estos representan a la totalidad de ellas, la división de las Entidades en las también conocidas 8 zonas fiscales se representa de la siguiente manera:

- Zona 1: Baja California, Baja California Sur, Sonora y Sinaloa.
- Zona 2: Chihuahua, Coahuila, Durango, Zacatecas
- Zona 3: Hidalgo, Nuevo León, Tamaulipas y Tlaxcala.
- Zona 4: Aguascalientes, Colima, Jalisco, Nayarit.
- Zona 5: Guanajuato, Michoacán, Querétaro, San Luis Potosí.
- Zona 6: Distrito Federal, Guerrero, México, Morelos.
- Zona 7: Chiapas, Oaxaca, Puebla, Veracruz.
- Zona 8: Campeche, Quintana Roo, Tabasco, Yucatán.

La representación de las Entidades Federativas, en esta comisión es rotativa y su representación dura en su cargo dos años, de la misma manera la comisión debe renovarse anualmente por mitad, es decir, cada año habrá cuatro nuevos integrantes, y los cuatro restantes estarán a la mitad de su representación. Las reuniones entre los funcionarios integrantes de la comisión se realizan por lo menos 8 veces al año.

A su vez, la propia comisión se forma con los titulares de las haciendas de ocho Entidades Federativas y del Gobierno Federal. Entre otras algunas de sus tareas más importantes es vigilar la creación e incremento de las participaciones federales a las Entidades Federativas y Municipios, analizar las diversas problemáticas que surgen en materia de coordinación fiscal, como las relacionadas con la armonización tributaria entre órdenes de gobierno, la liquidación de participaciones colaboración administrativa, y la integración y distribución de los fondos de aportaciones.

La Junta de coordinación fiscal entre otros propósitos tiene la tarea de atender a los planteamientos desde los contribuyentes en caso de que estos consideren que las Entidades Federativas y Municipios estén infringiendo las normas de coordinación tributaria, por este motivo surge la Junta de Coordinación Fiscal en 1990, con el principal objetivo de resolver las controversias generadas entre las autoridades fiscales y los contribuyentes. No obstante estos propósitos, la Junta de Coordinación Fiscal, solo funciona como una instancia que emite opinión respecto de los casos que se le presentan.

La junta de Coordinación Fiscal se integra por los representantes que designe la Secretaria de Hacienda y Crédito Público, y los titulares de los órganos hacendarias de los ocho Entidades que forman la Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales.

Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas (INDETEC), aun cuando este órgano fue creado como Asociación Civil en la tercera Reunión Nacional de Tesoreros Estatales y Funcionarios de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en Mazatlán, Sinaloa el 6 de abril de 1973, ahora, por mandato de la Ley de Coordinación Fiscal, esta se transformaría en un organismo público con personalidad jurídica y patrimonios propios. Es el órgano técnico del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, tiene por mandato legal, entre otras atribuciones, realizar estudios relativos al sistema de coordinación y la legislación tributaria, así como sugerir medidas para la coordinación impositiva y fungir como consultor técnico de las haciendas públicas, para promover el desarrollo de estas y capacitar a los técnicos y funcionarios fiscales, además se fungir como Secretario Técnico de la Reunión Nacional de Funcionarios Fiscales y de la Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales.

Este órgano se integra por el director general quien también funge como representante del mismo, la asamblea general, la cual es la encargada de aprobar sus programas, estatutos, presupuesto y reglamentos. La Reunión Nacional de Funcionarios Fiscales Fungirá como asamblea general del instituto, y el consejo directivo, el cual funge como directivo en la Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales.

En 1998 se adicionó el quinto Capítulo a la Ley de Coordinación Fiscal, denominado “De los Fondos de Aportaciones Federales”, o actualmente ramo 33 el cual representa un nuevo esquema de transferencias de recursos a Entidades Federativas y Municipios, el cual resulta de los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo para el periodo 1995-2000, en específico dentro del Programa para un Nuevo Federalismo, puesto que dichos programas tenían como finalidad el desarrollo económico promovido al mismo tiempo bajo criterios de equidad social. Así mismo el ramo 33 representa dichos objetivos a través de sus fondos, ya que por estos se transfieren recursos para servicios de salud, educación, e infraestructura.

Esta nueva legislación sobre las relaciones fiscales intergubernamentales sustituyó a la antes mencionada de 1953. El primer capítulo se dedica a las participaciones de las Entidades Federativas y Municipios en ingresos federales, delimita el objeto de la propia ley y establece la nueva mecánica para distribuir recursos a través de los fondos que constituye y determina diversos aspectos relacionados con ella, en palabras de la propia ley de coordinación fiscal, promulgada en 1978 se expresa dentro del primer artículo de la siguiente manera:

“Coordinar el sistema fiscal de la federación con 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: construir los organismos en materia de coordinación fiscal y dar las bases de su organización y funcionamiento.”²⁰

20 “Ley de coordinación fiscal” Diario Oficial. México 27 de diciembre de 1978.

Lo más destacado del entonces nuevo Sistema Nacional de Coordinación Fiscal estribaba en que por primera vez, se disponía distribuir participaciones a Entidades Federativas y Municipios del rendimiento del total de impuestos federales y no solo de unos cuantos, como ocurría anteriormente. Esto fue posible en virtud de que no había restricción constitucional alguna en sentido contrario y porque, desde el punto de vista económico, tampoco había razón para que unos impuestos fueran participables y otros no.

Para que tal disposición fuera concretada, la ley estableció dos fondos: El Fondo General de Participaciones, y el Financiero Complementario de Participaciones.

En el segundo Artículo de la entonces nueva Ley de Coordinación Fiscal de igual manera se precisaba que las Entidades Federativas y Municipios podrán participar también de los rendimientos por los recargos y multas derivados de los impuestos federales, debiéndose instrumentar tal posibilidad en los convenios que habrían de suscribirse. Solo se excluyen de integrar los fondos constituidos, convirtiéndose en los casos de excepción, los recursos provenientes de:

Los productos de la federación relacionados con bienes o bosques, que las leyes definan como nacionales, ubicados en el territorio de cada entidad, la que recibiría el 50 por ciento de su monto, cuando provenga de venta o arrendamiento de terrenos nacionales o de explotación de tales terrenos o de bosques nacionales.

Así como de los relacionados con las tasas de 3 por ciento sobre el impuesto general de importación el 1 por ciento sobre el impuesto General de Exportaciones de petróleo Crudo, Gas natural y sus Derivados y el 2 por ciento sobre el Impuesto General de Exportación, los cuales seguirían entregándose directamente por la federación a Entidades Federativas y Municipios en los mismos términos de los respectivos ordenamientos legales que lo regulan.

Para la distribución de los recursos del entonces nuevo Fondo General de Participaciones, en el texto de la misma Ley de Coordinación Fiscal, se determinaba la fórmula que había de aplicarse. Con tal fin se establece que, solo en algunos impuestos federales, deberá identificarse el origen geográfico correspondiente, sin poder considerar nunca a los relacionados con el comercio exterior. Esta última disposición surge tan solo como una necesidad para operar la propia fórmula ya que, como se ha afirmado, todos los impuestos se consideran participables al estimar el monto del fondo.

Para delimitar la parte proporcional que debía otorgarse anualmente a una Entidad Federativa del total de recursos afectos al Fondo General, se calcularían dos cocientes que relacionan, uno, el monto de participación que correspondería proveniente del fondo general de participaciones en el año anterior al que se efectuara el cálculo con la recaudación federal

obtenida en la entidad en el mismo año anterior, y , el otro, el monto de la recaudación federal que se obtuviera en la Entidad Federativa en el año para que se haga el cálculo con la recaudación federal percibida en todo el pagos en el mismo año. Ambos cocientes se multiplican entre si y el resultado obtenido se sumaría a los de las demás entidades federativas, estimados de igual forma y así se tendría el total nacional. Seguidamente se determina el porcentaje que en dicho total representa cada uno de los sumandos que lo integran. Por último el porcentaje correspondiente se aplicaría a la cantidad de recursos del fondo, llegándose así a precisar la participación respectiva.

La fórmula de participaciones por la importancia y la dependencia financiera que a la fecha las Entidades Federativas muestran hacia ella, es importante analizar la evolución que ha tenido y cuáles han sido los criterios para determinar el monto que debe destinarse a cada estado.

La demanda de las Entidades Federativas por recibir un aumento en el monto de sus participaciones requería en primera instancia un aumento en el porcentaje, y para el periodo de 1988 y 1989 se ajustó en un 13.55%, sin embargo no era suficiente porque aun existían disparidades en cuanto al monto que recibían las Entidades por la distribución de dicho fondo, por lo que fue necesario un nuevo esquema que contemplara los elementos fundamentales para hacer una propuesta más equitativa y redistributiva de los ingresos fiscales, el cual fue aprobado para el ejercicio de 1990, en el cual se incrementó el porcentaje participable a un 18.26%, que además era distribuido ahora con una nueva fórmula que se componía en dos partes, la primera comprendía el 50% en proporción directa al número de habitantes de la entidad y el otro 50% restante se distribuía en base a los coeficientes que determinaba el Artículo 3 de la Ley de Coordinación Fiscal.

Pero no fue sino hasta 1994 donde se realizó un análisis exhaustivo de los alcances que pudiera tener un esquema más adecuado para hacer más redistributivas las participaciones y con el fin de apoyar más a aquellas Entidades Federativas con menores recursos, este nuevo esquema se conformaba por 18.51%, aunque su porcentaje se incrementó al 20%, y distribuía en tres partes; la primera en un 45.17% en proporción directa al número de habitantes de la Entidad Federativa; a segunda en un 45.17% en base a los impuestos federales asignables, y la tercera se distribuía el porcentaje restante que correspondía al 9.66% en proporción inversa a la participación por habitante de la entidad, en la suma de las participaciones antes mencionadas.

Sin embargo era necesario incentivar a las Entidades Federativas a un mayor crecimiento económico, que era el principal objetivo de la Reforma Hacendaría “Por los que Menos Tienen” en el 2007, la cual incluyo reformas a la Ley de Coordinación Fiscal, en donde se cambió la fórmula de participaciones que aún sigue vigente, esta nueva fórmula se compone por el 20% de la recaudación de impuestos, la cual se distribuye en base a las participaciones obtenidas en el año 2007, esto es por que dichas modificaciones al Fondo de Participaciones se incluyeron bajo la premisa de que ninguna entidad viera disminuidas sus transferencias con respecto del 2007, y las ponderaciones de su distribución son: un 60% en base al Producto Interno Bruto de la Entidad Federativa; un 30% por el promedio móvil de los tres últimos años de la tasa de crecimiento de la

recaudación de impuestos de la entidad; y por último el 10% que está en función de la recaudación de impuestos de la Entidad Federativa del último año, además los coeficientes están ponderados por la población de cada entidad. Esta nueva fórmula mostró ventajas para las Entidades Federativas, ya que para el 2008 estas vieron un incremento promedio del 21% en términos reales por concepto de participaciones.

2.3 Componentes del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal.

Para comprender más ampliamente el significado y trascendencia del Sistema en los últimos años para las relaciones intergubernamentales, del país, en las materias que lo caracterizan y sobre las cuales está basada la presente investigación como lo son: fuentes de ingresos de los distintos entes gubernamentales y potestades tributarias, participaciones y la colaboración administrativa, es necesario comprenderlas y analizar la evolución que sus componentes han ido manifestando a través del tiempo.

Fuentes de Ingresos de Municipios.

De conformidad con lo establecido en el ya mencionado Artículo 115, fracción IV de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, los Municipios cuentan con una clara definición de las contribuciones estatales que le son reservadas a su favor al señalarse que: “a) percibirán las contribuciones, incluyendo tasas adicionales, que establezcan los estados sobre la propiedad inmobiliaria, de su fraccionamiento, división, consolidación, traslación y mejora, así como las que tengan como base el cambio de valor de los inmuebles. b)... c) Los ingresos derivados de la prestación de servicios públicos”.

Lo dispuesto en dicho artículo, nos dice que toda fuente de ingresos propia para los Municipios, deberá en principio, establecerse vía las legislaturas de sus estados y en un segundo momento atendiendo a las fuentes reservadas para el mismo. Esto se explica debido a que los Municipios no están investidos de poder legislativo tributario propio, lo que los hace fuertemente dependientes de los Entidades Federativas. Esta limitante del sistema federal mexicano ha encasillado a los Municipios a depender principalmente de una sola fuente de ingresos, la relacionada con la propiedad o transmisión inmobiliaria.

De esta forma el principal impuesto con el que cuentan los Municipios ha sido el impuesto predial, mismo que grava propiedad o posesión del suelo y construcciones, el cual por sus características, resulta ser una contribución idónea para ser administrada por los gobiernos locales y para que pueda ser utilizada como medio de financiamiento de los servicios públicos municipales.

No obstante el gran potencial que representa el impuesto predial, por las características antes mencionadas, históricamente el impuesto no ha tenido los rendimientos esperados a pesar

de los impuestos para elevar su potencial fiscal²¹, ya que su problemática no solo tiene que ver con cuestiones de administración tributaria, sino que también depende de aspectos técnico catastrales y factores políticos que han comprometido su rendimiento.

Otro impuesto de relevancia en los municipios es el impuesto sobre adquisición de inmuebles, el cual se encarga de gravar las operaciones de transmisión de la propiedad, como la comercialización, donación, prescripción en pago, promesa de adquisición, constitución de usufructos y fideicomisos, la permuta etc. Este impuesto no solo es importante como instrumento de financiamiento ya que también se usa para efectos del registro de la propiedad.

Es importante destacar que las fuentes de ingresos municipales han estado sujetas a la propia evolución de las relaciones fiscales intergubernamentales de los otros niveles de gobierno, los cambios y adecuaciones sufridos a lo largo del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, sin duda han generado impactos fiscales y financieros para los municipios. Como ejemplo podemos señalar que en aras de la armonización tributaria se han establecido una serie de limitaciones a la potestad tributaria local, entre las que se han encontrado las materias siguientes

- Restricción por algunos años al establecimiento libre de la tasa o tarifa del ISAI (impuesto sobre adquisición de inmuebles).
- Restricciones para establecer cobros y licencias de su funcionamiento como resultado para establecer cobros y licencias de funcionamiento como resultado de la coordinación en derechos.
- Restricciones al cobro del impuesto local a los espectáculos públicos (cines)

Sin duda alguna con el surgimiento del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal el problema de la concurrencia impositiva entre niveles de gobierno, fue eliminado, y esto trajo consigo la disminución de los costos de administración y cumplimiento tributario y la reducción de las distorsiones en la asignación de recursos atribuibles a sistemas fiscales amplios, es decir, la armonización ha permitido un sistema tributario más eficiente y sencillo; una asignaciones competencias tributarias más acorde a criterios de eficiencia económica; se ha evitado la exportación de cargas fiscales a otras localidades; se ha eliminado la competencia fiscal entre Entidades Federativas, y también se ha llegado a evitar la elusión y evasión de impuestos. Por otra parte de estas ventajas propiciadas por la implementación del sistema y la armonización tributaria, también se ha generado una serie de distorsiones y problemas que afectan directamente a los sub gobiernos.

Debido al excesivo esquema de centralización en cuanto a los recursos fiscales y las decisiones de financiamiento de los tres niveles de gobierno, se generó una amplia dependencia

21 Entre los principales esfuerzos realizados para fortalecer el impuesto predial se puede destacar la implementación de programas de modernización catastral en varios estados y municipios del país, así como la reforma al artículo 115 Constitucional referidas a actualizar los valores de terreno a valores comerciales.

financiera de Las Entidades Federativas y Municipios a los recursos federales, y una escasa corresponsabilidad fiscal en la generación de los mismos.

Las restricciones y limitaciones a la potestad tributaria subnacional, no solo ha propiciado la dependencia financiera y la casi nula corresponsabilidad fiscal, sino que también actúa como una camisa de fuerza para varias Entidades Federativas con un alto potencial fiscal, los cuales funcionan como subsidiarios y cooperadores dentro del Sistema para el financiamiento de los estados con menos recursos, pero que al mismo tiempo ven perdida su capacidad tributaria ya que las principales fuentes impositivas de ingresos están asignadas al nivel de Gobierno Federal y prohibidas a las Entidades Federativas y Municipios.

Esta problemática se acentúa aún más, cuando se observa que las principales decisiones en materia financiera para los Entidades Federativa y Municipios no están en manos de sus legislaturas locales, si no en manos de la legislatura federal quien decide si se puede o no establecer nuevos impuestos.

La exploración de mayores alternativas para aumentar los ingresos propios de estados y municipios es un tema que queda pendiente en el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal ya que urge elevar el grado de responsabilidad fiscal de los gobiernos estatales y municipales, ya que o será viable, política o financieramente, un esquema donde más del 90% de los gastos que realizan los estados se financian con transferencias provenientes del Gobierno Federal. Es preciso encontrar nuevos mecanismos que aumenten dicha responsabilidad fiscal.

Participaciones federales (Ramo 28).

Como ya se mencionó anteriormente al entrar en vigor el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal en enero de 1980, se instituyó como parte del mismo, un sistema de Participaciones en ingresos federales, en el que las Entidades Federativas se adhirieran al mismo, así como sus Municipios contrarían tendrían que recibir porcentajes fijos de la recaudación de impuestos federales a cambio de la suspensión de impuestos federales y municipales que se contrarían con las limitaciones señaladas en la Ley de impuesto al Valor Agregado y con la Ley del impuesto Especial Sobre Producción y Servicios, acordados en el Convenio de Adhesión al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, y otras limitaciones potestativas establecidas en diversas leyes federales que se fueron añadiendo a través de acuerdos específicos entre las Entidades Federativas y la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Este sistema de participaciones puede clasificarse en dos partes: participaciones federales a Entidades Federativas y participaciones federales a Municipios, las cuales se encuentran compuestas por fondos de participaciones y participaciones directas o adicionales.

Cabe destacar que el sistema de participaciones ha representado para la coordinación fiscal en México, uno de los acuerdos más relevantes en la historia en materia fiscal, dado que el volumen de ingresos que se reparte a las Entidades Federativas y Municipios es bastante

significativo. Esto tiene su explicación dada la alta concentración de las principales fuentes de ingreso en el Gobierno Federal como producto del esquema de armonización tributaria propiciado por el sistema Nacional de Coordinación Fiscal donde los gobiernos estatales y municipales, al no contar con fuentes tributarias propias con bases amplias y de altos rendimientos, reciben buena parte de sus ingresos totales a partir de transferencias en ingresos federales, denominadas participaciones cuyo reparto obedece a fórmulas de distribución que incorporan diversos elementos, y trata de ser lo más equitativa posible.

Hasta 1999, dichas participaciones se concentraron en el ramo 26 (denominado originalmente Solidaridad y Desarrollo Regional, más tarde Superación de la pobreza y finalmente Desarrollo Social y Productivo en regiones de pobreza), ocasionando que el gasto se ejerciera con un considerable grado de discreción. A partir de 2000 esas transferencias se programaron en el ramo 28 y 33 que será mencionado más adelante.

Aportaciones Federales (Ramo 33).

Una vez que entro en marcha el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, e iniciada ya la década de los noventa, el proceso de descentralización para combatir la pobreza aumento. El Gobierno Federal determinó transferir a Entidades Federativas y Municipios, el manejo del 23% de los recursos del Ramo 26 de “Solidaridad y Desarrollo Regional”, porcentaje que se incrementó a 50% en 1994 y a 65% en 1996 y 1997, y en 1998 como producto de las reformas al sistema de transferencias federales a Estados y Municipios, el Ramo 33 o también conocidos fondos de aportaciones se incorporaron al quinto capítulo de la Ley de coordinación Fiscal y al Presupuesto de Egresos de la Federación.

Dicho ramo transfirió recursos federales a las Entidades Federativas, para que estas brindaran atención a algunas responsabilidades que el Gobierno Federal les había transferido anteriormente a través de convenios, así como responsabilidades que a partir de las reformas la Ley de Coordinación Fiscal asumieron las Entidades. De la misma manera se incluyeron recursos que eran transferidos a los gobiernos subnacionales para que estos construyeran la infraestructura básica necesaria por medio de los Convenios de Desarrollo Social. Finalmente se añadieron recursos para la atención de problemas de seguridad pública, educación tecnológica y de adultos.

Al ponerse en práctica estas reformas, se logró que en el Ramo 33 se integraran e institucionalizaran conceptos de gasto social desconcentrados, federalizados o en proceso de desconcentración, que estaban dispersos en diversos ramos del presupuesto de egresos.²²

²² David Colmenares Paramo “El federalismo fiscal y las transferencias condicionadas (Ramo33)” en El Economista Mexicano. federalismo Fiscal desde estados y municipios, México, Colegio Nacional de Economistas, 1999, p.189.

De esta manera, se transitó de un sistema fiscal que se basaba exclusivamente en participaciones cuyo objetivo era esencialmente resarcitorio, a otro que ahora incluía una cantidad relevante equivalente de recursos federales delegados a los gobiernos subnacionales con un espíritu compensatorio, el cual tenía como principal objetivo fomentar la equidad entre las Entidades Federativas.

2.4. Características del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal en el periodo 2000-2010

El Sistema Nacional de coordinación ha estado sujeto a una serie de reformas; modificaciones; y diseño de estrategias, con el objeto de mejorar la administración pública, e incrementar los ingresos gubernamentales. Durante los últimos 13 años las recientes reformas han sido instrumentos de política fiscal, que han dado resultados trascendentales a la interrelación entre los tres niveles de gobierno, ya que de estas derivan un mayor equilibrio regional, y es en los últimos diez años donde se han suscitado el mayor número de reformas, las cuales se muestran en el presente apartado.

Acciones de coordinación en materia de ingresos:

En el 2003 se aprobaron nuevas reformas de colaboración administrativa con las Entidades Federativas a través de los anexos número 3 y 7. El anexo número 3 establece que las Entidades Federativas que celebren dicho convenio de adhesión, podrán ejercer la facultad de administrar los ingresos derivados del régimen de pequeños contribuyentes (REPECOS), en el cual los Municipios recibirán el 70% de la recaudación que se obtenga de la incorporación al registro federal de contribuyentes, esto con la intención de que las autoridades locales puedan coadyuvar en el combate al comercio informal. Y el anexo número 7 se establece que las Entidades Federativas percibirán el 100% de los pagos que realicen los contribuyentes del régimen intermedio de las de las personas físicas con actividades empresariales en los términos señalados en el artículo 136-Bis de la Ley de del Impuesto sobre la Renta, esto con la finalidad de facilitar el cumplimiento de las obligaciones fiscales para las personas físicas. De igual forma percibirán el 100% de los pagos que realicen contribuyentes por la ganancia de enajenación de bienes inmuebles.

Durante los primeros años de la década pasada también se firmó el anexo No. 4 de los Convenios de Colaboración Administrativa, que facilita la coordinación entre Entidades Federativas y Municipios sobre los ingresos obtenidos por el uso, goce o aprovechamiento de inmuebles ubicados en las riberas o zonas federales contiguas a los cauces de las corrientes y depósitos de propiedad nacional. Se firmó también con 15 Entidades Federativas un nuevo anexo No.5 que sustituye al documento original de 1990, mediante al cual se delega a dichas entidades las funciones operativas de administración con relación al derecho del artículo 191, de la Ley Federal de Derechos, referente al otorgamiento de concesiones para pesca o actividades acuícolas.

En el 2004, 10 Entidades firmaron el anexo 8, para colaborar con el Gobierno Federal en la vigilancia de mercancías procedentes del extranjero, con relación al impuesto general de

importación, impuesto general de exportación, IVA, IEPS, cuotas compensatorias que se causen y derecho de trámite aduanero. En el mismo año se firmó también el anexo 9, para que las Entidades coordinadas asuman funciones de operación administrativas en derechos de pesca como: expedición de permisos para embarcaciones destinadas a la pesca deportiva, expedición de permisos individuales para efectuar la pesca deportivo – recreativa en y permisos individuales por el aprovechamiento de los recursos pesqueros en la pesca deportivo-recreativa. El anexo 10 firmado en el 2004, establece que las Entidades al ser autoridades fiscales federales, con relación a los ingresos coordinados referidos en el convenio de colaboración administrativa en materia fiscal Federal, obtendrán las facultades para condonar total o parcialmente recargos y multas referidas en lo dispuesto en el artículo 11 transitorio de la Ley de Ingresos de la Federación para el ejercicio fiscal del 2004.

Es evidente que los convenios de colaboración administrativa han sido sujeto de diversas modificaciones para que estas coadyuven a una mejor coordinación de recaudación de ingresos entre Entidades y la Federación, por lo que en el año 2005 se elaboró un nuevo Convenio de Colaboración Administrativa en donde se incrementaron los incentivos aplicables al monto de los impuestos con el motivo de fortalecer los ingresos de las estatales, tratándose del Impuesto Sobre la Renta, y el impuesto al activo, los incentivos tuvieron un incremento del 75% al 100%.

Para el año 2007 se adicionaron nuevas reformas a la Ley de Coordinación Fiscal, entre las más importantes se encuentran la adición de los artículos 4-A, 4-B, 10-C. El artículo 4-B establece la creación del Fondo de Extracción de Hidrocarburos, que actualmente se conforma por el 0.6 por ciento del importe obtenido por el derecho ordinario sobre hidrocarburos y será distribuido entre las Entidades Federativas que formen parte de la clasificación de extracción de petróleo y gas.

El artículo 4-A determina junto con el artículo 2-A fracción II de la ley de Impuesto Especial sobre Producción y Servicios que el impuesto a la producción de Diesel y gasolinas se dividirá en dos partes: la primera que corresponde en 9/11 a las Entidades Federativas en términos de su consumo local; y la segunda que corresponde a los 2/11 restantes que se destinaran al Fondo de Compensación, el cual se distribuirá entre las 10 entidades federativas de PIB per cápita más bajo.

El artículo 10-C con el propósito de asignar nuevos instrumentos fiscales para incrementar los ingresos de los gobiernos subnacionales. En este artículo se establece la autorización a los gobiernos locales de establecer un impuesto local a la venta final de los productos con Impuestos Especiales sobre Producción y Servicios, siempre y cuando no sean gravámenes exclusivos de la federación. Además los Municipios podrán participar en un 20% de la recaudación por dicho impuesto.

Acciones de coordinación en materia de Gasto:

Uno de los instrumentos creados en los últimos diez años para la asignación de gasto a entidades federativas fue el Programa de Apoyo para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas (PAFEF) a partir del 2000, en su inicio el programa estaba vinculado al gasto en

educación que realizaban los Estados, el cual podrían utilizar en obra pública no relacionada con la educación en caso que su gasto en educación fuera mayor a la media nacional, o de lo contrario que este fuera menor podrían destinarlo a infraestructura escolar. Aunque ya para el ejercicio del Presupuesto de Egresos de la Federación del 2001 y 2002, el objetivo del apoyo tenía como fin ayudar a las necesidades de saneamiento financiero, sistemas de pensiones y en infraestructura de las Entidades Federativas. En un inicio el PAFEF se incluyó al ramo 23 "Provisiones Salariales y Económicas." y en el 2003 dicho programa paso a ser el ramo 39 PAFEF.

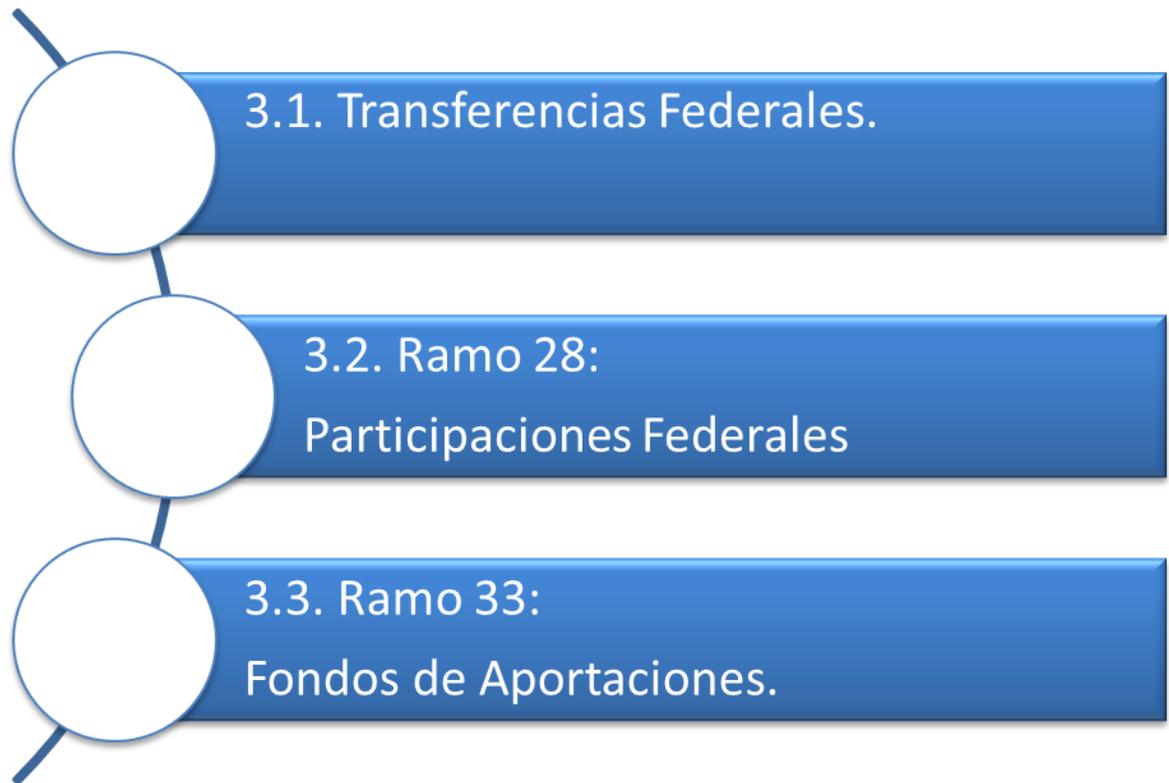
Para el ejercicio de Presupuestos de la Federación del 2007 se probaron reformas a la Ley de Coordinación Fiscal donde se incorporó el ramo 39 PAFEF, como un octavo fondo del ramo 33, denominado FAFEF: Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas.

El 23 de abril del 2003 se creó el Fideicomiso para la Infraestructura de los Estados (FIES), con el objetivo de apoyar el desarrollo de infraestructura estatal, mediante la administración de los recursos provenientes de los ingresos excedentes en los términos que señale el Presunto de Egresos de la Federación del año en que se elabore el ejercicio fiscal. Las Entidades podrán destinar los recursos asignados al FIES exclusivamente a programas y proyectos de inversión en infraestructura. Los recursos disponibles en el FIES se asignaran entre las Entidades Federativas, conforme a la estructura porcentual que se derive de la distribución del Fondo General de Participaciones realizado en la última Cuenta Pública. El Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, S.N.C. (BANOBRAS); llevara una subcuenta para cada Entidad Federativa.

Los ingresos excedentes resultantes de los ingresos autorizados en la Ley de Ingresos, serán destinados a los fondos de estabilización señalados en el artículo 19, fracción IV de la ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, en los términos que se refieren en la fracción I del mismo artículo. En el cual corresponde el 10% de los excedentes a programas y proyectos de inversión en infraestructura y equipamiento de entidades federativas, y un 50% adicional al FIES cuando los fondos hayan alcanzado el monto de la reserva determinado, en términos de la fracción IV.

Otro instrumento en materia de transferencias resultantes del excedente de ingresos; es el Fideicomiso No.2113: Fondo de Estabilización de los Ingresos de las Entidades Federativas (FEIEF), que fue creado por el gobierno federal a través de la Secretaria de Hacienda y Crédito Público a partir del ejercicio de Presupuestos de Egresos de la Federación del 2006, El cual tiene como objetivo compensar la disminución en el fondo en la Recaudación Federal Participable, con respecto a lo estimado en la ley de ingresos de la Federación durante el ejercicio fiscal de que se trate. Bajo disposición del artículo 19, fracción IV, inciso a) de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria se establece que al Fondo de Estabilización de los Ingresos de las Entidades Federativas le corresponde el 25% de los ingresos excedentes en términos del último párrafo de la fracción I, artículo 19 y de la fracción I, artículo 21 de la LFPRH. La distribución del Fideicomiso se efectuará conforme a la estructura porcentual que se derive de la distribución del Fondo General de Participaciones reportado en la Cuenta Pública más reciente.

CAPITULO III. TANSFERENCIAS FEDERALES



CAPITULO III. TANSFERENCIAS FEDERALES.

3.1 Transferencias Federales.

El gasto federalizado esta constituido por los recursos federales transferidos a las Entidades Federativas, Municipios y Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal conforme a lo establecido en la Ley de Coordinación Fiscal, el PEF y otras disposiciones aplicables.

Como su nombre lo dice las transferencias son recursos de diferente naturaleza que el Gobierno Federal otorga a los subgobiernos a efecto estos se registran en el gasto federalizado y se destina a los siguientes ramos:

- El ramo 28: Participaciones Federales
- El ramo 33: Aportaciones Federales.
- El ramo 23: Provisiones Salariales y Económicas.
- Los Convenios de Descentralización y de Reasignación.

Los ramos que representan la mayor cantidad de registros son el ramo 28 y 33 el primero de estos representa las compensaciones que el Gobierno Federal otorga a las Entidades por haber renunciado a ciertos gravámenes con la creación del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, por su parte en el ramo 33 se registran las transferencias de dinero que el gobierno aporta para resarcir a las Entidades por la descentralización de gastos como salud, educación, infraestructura, seguridad y obras públicas.

El ramo 23 permiten atender las obligaciones del Gobierno Federal cuyas asignaciones de recursos no corresponden al gasto directo de las dependencias ni de las Entidades; específicamente este ramo se encarga de las provisiones salariales y económicas para el cumplimiento del balance presupuestario, control de las ampliaciones y reducciones al presupuesto aprobado, con cargo a modificaciones en ingresos.

Los convenios de descentralización y reasignación son recursos descentralizados a través de programas sujetos a reglas de operación o gasto federal reasignado, ya sea administrado en forma directa por las Entidades o coordinándose con el Gobierno Federal. Este tipo de gasto tiene el propósito de transferir responsabilidades, recursos humanos y materiales, así como otorgar recursos financieros, a fin de promover un gasto público más eficiente y eficaz.

Convenios de descentralización: (SEP, SAGARPA, SEMARNAT, SEGOB, SSA, SEDESOL, SHCP).

Convenios de reasignación: (SCT, SECTUR, SFP).

Los recursos que el Gobierno Federal destina a las transferencias federales se registra en el gasto federalizado, el cual para 2013 el presupuesto de este asciende a 1 billón 290.8 miles de millones de pesos, de esta cifra el 44% corresponde al ramo 33, 41% al ramo 28, 2% al ramo 23, y el resto a los convenios de descentralización y reasignación.

En este capítulo se describirán y analizarán la composición y distribución principalmente los ramos 28 y 33 dado que son los que mayores recursos representan a los subgobiernos. La principal diferencia entre ambos radica en que las primeras son recursos que las Entidades Federativas y Municipios pueden ejercer libremente, mientras que, las segundas son recursos etiquetados, puesto que, la Ley de Coordinación Fiscal (LCF) determina en que las deben gastar las Entidades Federativas y Municipios.

3.2 Ramo 28: Participaciones Federales.

Como ya se menciona el ramo 28 o participaciones federales son aquellos recursos que no tienen un destino específico o bien su gasto no está condicionado, dichos recursos se representan como la compensación que las Entidades reciben por haber renunciado a potestades tributarias con las que contaban hasta antes de la creación del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal.

Las participaciones son consideradas como Gasto no Programable dentro del presupuesto de Egresos de la Federación, y todas las Entidades Federativas tienen derecho a estos recursos, por el simple hecho de estar adheridas al del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal. Después de los fondos de aportaciones estas representan la segunda fuente de ingresos más importante de los subgobiernos.

El Ramo 28 se comprende de los Fondos de Participables (Fondo General de Participaciones, Fondo de Fomento Municipal, Fondo de Fiscalización y Recaudación, Fondo de Compensación, Fondo de Extracción de Hidrocarburos, Impuesto Especial sobre Producción y Servicios, 0.136% de la RFP, Derecho Adicional sobre la Extracción de Petróleo) de Incentivos por administración de impuestos, y de multas administrativas Federales no fiscales.

3.2.1 Características Básicas.

Los recursos que los gobiernos obtienen por concepto Participaciones Federales se caracterizan por los puntos a continuación.

- Se derivan como porcentaje de la Recaudación Federal Participable.
- Mecanismo claro para su determinación y asignación
- La aplicación de los recursos es de carácter libre, no tiene destino específico.
- La fiscalización de su aplicación corresponde a los órganos de auditoría estatal y municipal.
- De estos recursos se rinde cuenta al Congreso Local.
- Pueden aplicarse como garantía de pago crediticia.

- Obliga a las Entidades Federativas a otorgar como mínimo el 20% a los Municipios y el 100% del Fondo de Fomento Municipal.

3.2.2 Antecedentes y Evolución.

El sistema de participaciones en México ha sido desde sus inicios un mecanismo de compensación para las Entidades por los ingresos que dejan de recibir al transferir al Gobierno Federal ciertas potestades tributarias, sin embargo este sistema de compensación pudo encontrar mayor estabilidad ante la creación del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal en 1980, ya que hasta antes de esta fecha no existía propiamente un mecanismo integral de coordinación en materia de impuestos entre los órdenes de gobierno, y por lo tanto tampoco de participaciones. Pues como se sabe la Constitución Política daba lugar a la concurrencia tributaria debido a la falta de definición de potestades tributarias, ya que solo impide a las Entidades Federativas gravar ciertos tributos, y señala los reservados a la federación, de los cuales las Entidades solo tenían la posibilidad de participar de los impuestos especiales que se encuentran establecidos en el Artículo 73 fracción XIX como: cerveza; tabaco; energía eléctrica; Gasolina, otros productos derivados del petróleo; y otros gravámenes.

Ante la necesidad de contar con algún mecanismo que regulara las facultades tributarias se realizaron las Convenciones Nacionales Fiscales, de 1925, 1933 y 1947, que lograron mejorar la coordinación fiscal, distribución de competencias y el sistema de participaciones, a través de acuerdos pactados entre los Estados y el Gobierno Federal. Esa transición por la que paso el sistema tributario a partir de la primera Convención Nacional Fiscal hasta la creación del Sistema Nacional de Coordinación fiscal fue construyendo poco a poco el Sistema de Participaciones simplificando la coordinación entre los órdenes de gobierno, por ello se hace una breve descripción del sistema de participaciones a partir de la primera Convención Nacional.

En la primera Convención Nacional Fiscal en 1925, se comenzaba apenas se establecer un sistema de acuerdos en el cual las Entidades Federativas podían participar en los ingresos producidos por los impuestos de la federación, e incluso la federación tenía la posibilidad de participar en los impuestos Estatales, por lo que más allá de un sistema de compensación, las participaciones representaban un claro mecanismo de negociación entre los órdenes de gobierno.

Un resultado importante de esta primera convención fue la delimitación de potestades tributarias para el Gobierno Federal y las Entidades Federativas. A los gobiernos locales les correspondería exclusivamente autoridad en lo referente a los impuestos sobre la propiedad territorial y sobre actos no comerciales, además podrían establecer el impuesto sobre sucesiones y donaciones, concediendo una participación en el producto de dicho impuesto a la Federación; está amplia el Impuesto sobre la Renta con dos cédulas, una sobre explotaciones agrícolas y otra sobre propiedad edificada, cuyo producto será para las autoridades locales. En tanto que a la Federación

le pertenecerían los impuestos sobre el comercio interior y sobre la industria, pero las Entidades recibirán una participación en los productos de ellos.²³

No obstante de los avances en materia de competencia impositiva los problemas que tenía el sistema tributario en cuanto a la escasa productividad de los impuestos existentes, seguían siendo ocasionados por la complejidad del sistema, lo que imposibilitaba a los gobiernos poder lograr el desarrollo económico eficaz como federación. Por ello fue convocada la segunda Convención Nacional Fiscal en 1933, la cual buscaba definir los impuestos que le concernían a cada nivel de gobierno pero permitiendo la participación de un nivel de gobierno de los ingresos generados por la recaudación del impuesto de otra esfera de gobierno.

Así en dicha convención quedaron señalados los impuestos Federales siguientes:²⁴

- Impuestos y derechos de importación y exportación
- Impuestos Sobre la Renta de las Sociedades y de las Personas Físicas, del cual participarían las Entidades Federativas, el Distrito Federal y Municipios.
- Impuestos Sobre los Recursos Naturales Propiedad de la Nación, tales como los de minería, producción de sal y de petróleo, uso de aguas nacionales, pesca, etcétera. Las Entidades Fedearativasd y los Municipios participarían en los ingresos producidos por tales explotaciones cuando fueren realizadas en sus territorios
- Impuestos Sobre Instituciones de Crédito y las Compañías de Seguros
- Impuestos Especiales Sobre la Energía Eléctrica Producción y Consumo, Gasolina y Otros Productos Derivados del Petróleo, ferrocarriles, transporte por vías generales de comunicación, hilados y tejidos, azúcar, cerillos y fósforos, tabaco, alcoholes y mieles incristalizables, aguamiel y productos de su fermentación, cerveza, juegos, lotería y rifas, explotación forestal. En las rentas de estos impuestos participarían las Entidades Federativas y Municipios, sobre la base tanto de su producción como de su consumo.
- Impuestos Sobre Servicios Públicos Federales y Concesiones Otorgadas por la Federación

23 Diario de Debates del 1° de septiembre de 1925 en:
<http://cronica.diputados.gob.mx/DDebate/31/2do/Ord/19250901.html>

24 Serna de la Garza, Jose María." Las convenciones nacionales fiscales y el federalismo fiscal en México." Instituto de Investigaciones Jurídicas. UNAM. México, 2004. p.p 15-17.

Mientras que a las Entidades Federativas corresponderían los siguientes impuestos:

- Impuesto Predial, pero en los ingresos derivados de él participarían los Municipios en cuanto a la recaudación realizada dentro de sus territorios.
- Un Impuesto General Sobre la Industria y el Comercio que sustituiría a los antiguos impuestos de patente. El Gobierno Federal participaría en el producto de este impuesto general, que también sustituiría al impuesto del timbre (que era federal) sobre las operaciones comerciales e industriales.

Uno de los objetivos de esta segunda Convención, era que esta tuviera un estatus constitucional que fungiera como un organismo de coordinación y consulta obligatoria en materia impositiva, tanto de la Federación como de los Estados, sin embargo aunque no haya sido aprobada una adición a la Constitución, si fueron logradas pequeñas reformas a la misma, que comenzaron a dejar plasmado en el ámbito jurídico el principio de las participaciones a las Entidades Federativas por determinados impuestos federales, como la reforma al artículo 73 fracción X en 1934 señalando que las Entidades participarían del impuesto sobre energía eléctrica y de los impuestos especiales ahí mismos señalados.

Si bien los trabajos de la primera y segunda Convención Fiscal se enfocaron en mejorar la coordinación de impuestos entre niveles de gobierno a fin de resolver el problema de la múltiple imposición, aun se necesitaba de mayores esfuerzos para eliminar por completo el problema, por lo que la tercera Convención Nacional Fiscal en continuación de las Convenciones anteriores busco mejorar el mecanismo de coordinación impuestos-participaciones, por lo que sus primeros trabajos aprobaron la recomendación que realizo la Comisión de Derechos por Servicios Públicos Municipales que planteaba que la hacienda municipal además de formarse del rendimiento de los impuestos sobre actividades de carácter local y de los derechos por la prestación de servicios debía integrarse con participaciones en los impuestos Federales y Estatales, esto como una compensación por evitar que los Municipios tuvieran libertad de establecer sus propios tributos, ya que el hecho de que estos no tuvieran uniformidad en la creación de arbitrios, que en ocasiones llegaban a ser anticonstitucionales resultaba muy costoso y complejo porque daba lugar a la concurrencia tributaria entre Entidades Federativas. Por ello ya no era prudente dejar a los Municipios la libertad de establecer sus arbitrios, pero en cambio si podían recibir participaciones sobre impuestos, como fuente de ingreso que les permitiera financiar sus erogaciones.²⁵

Como ya se mencionó el Plan Nacional de Arbitrios, el cual surge en la tercera Convención Nacional Fiscal estaba enfocado en coordinar la acción impositiva y mejorar el sistema de pago de participaciones dictaminando las bases en los que se realizarían dichos pagos, entre los cuales destaca que las Entidades Federativas y Municipios podían participar como mínimo de un 25% en

²⁵ “Comisión de Derechos por servicios Públicos” Municipales. Dictamen de la Comisión, México D.F. noviembre 1947.

el incremento de los ingresos federales obtenidos anualmente sobre el promedio de los dos ejercicios anteriores, también se recomendó a la Federación que los Estados recibieran de forma equitativa participaciones en el Impuesto Sobre la Renta, del impuesto cedular sobre retribuciones por servicios personales y sobre el producto de inversión de capitales, a cambio de la derogación de sus impuestos sobre sueldos e intereses.

Además en la Tercera Convención Nacional Fiscal se suscitaron avances importantes en el ámbito legal, pues en esta se realizó la expedición de leyes de diversos impuestos, entre las más importantes la Ley de Impuesto sobre Ingresos Mercantiles, y la Ley para el Pago de Participaciones del Impuesto Federal sobre Ingresos Mercantiles en diciembre de 1948, también se promulgaron las siguientes leyes y disposiciones: la Ley que Regula el Pago de Participaciones en Ingresos Federales a las Entidades Federativas el 30 de diciembre de 1948, la cual tenía únicamente el propósito de regular los procedimientos para el pago de las participaciones, mientras que el monto y las condiciones de su pago se establecían en la legislación correspondiente para cada uno de los impuestos participables; la promulgación de diversos impuestos especiales, sobre los que tenían participaciones las Entidades y los Municipios; la eliminación en 1949 de la obligación de las Entidades Federativas de entregar a la Federación una parte de sus ingresos recaudados; y la Ley de Coordinación Fiscal entre la Federación y los Estados vigente a partir de 1953 en la cual se firmaron convenios para que las Entidades derogaran contribuciones locales a cambio de recibir participaciones de la Federación.

Los avances para coordinar los niveles de gobierno en los años posteriores de la creación de dicha Ley, se centraron en la creación de convenios de coordinación, para que las Entidades dejaran de aplicar impuestos sobre ingresos mercantiles, ya que las que no se encontraban coordinadas, ponían en desventaja a las economías de las Entidades Federativas que si estaban, puesto que encontraban políticas de otorgar reducciones, exenciones o bien la de mantener tasas más bajas para atraer inversionistas, por lo que no existía uniformidad en cuanto al sistema impositivo del país, por ello la Secretaría de Hacienda buscó convencer a los Estados no coordinados que aceptaran hacerlo, en donde finalmente en 1973 se logró coordinar a todos.

El panorama que presentaban los impuestos en cuanto a su participación, del sistema de participaciones vigentes hasta el año de 1979 podría clasificarse en cuatro clases:

1. Impuestos federales no participables.
2. Impuestos federales participables por mandato constitucional.
3. Impuestos federales en los cuales la Ley Federal de la Materia, proponía a las Entidades no establecer o suspender sus propios impuestos a cambio de lo cual la Federación les compensaba con participaciones.
4. Impuestos en los cuales se otorgaban participaciones a las Entidades que celebraran convenio de coordinación con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

La falta de racionalidad en cuanto a la determinación de los impuestos en que si se otorgaban participaciones y los que no, se debía a que el desarrollo del Sistema de Participaciones venía desarrollándose en diversos criterios y etapas, por lo que tampoco existía uniformidad en cuanto al monto y procedimiento del pago de participaciones.

La falta de uniformidad en el monto participable de los impuestos dio lugar a la iniciativa del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal en el que todas las Entidades Federativas se coordinarían bajo un mismo sistema y se les otorgaran participaciones en función del total de los impuestos federales, incluyendo aquellos que se consideraron recaudación exclusiva de la Federación y los impuestos a las importaciones y a las exportaciones. El nuevo sistema de coordinación buscaba aplicar un porcentaje fijo para otorgar el monto participable, dicho porcentaje tenía como referencia el porcentaje pagado en los últimos años (en 1978 el total de participaciones federales pagadas a Entidades Federativas y Municipios representó 12.07% y en 1979 el 12.48% de la recaudación federal²⁶). Por lo que se estableció en la Ley de Coordinación Fiscal en 1980 otorgar un 13% de la recaudación total de los impuestos federales conformado en un Fondo General de Participaciones, este sistema no proponía el aumento de este tanto por ciento sino mas bien tenía como objetivo establecer el por ciento que evitara que el renglón de ingresos de los Estados no fuera deteriorándose ante cambios en el pago de participaciones.

Las participaciones pagadas en el Fondo General de Participaciones tenían como consecuencia que las Entidades Federativas que generaran mayores volúmenes de impuestos federales son las que también recibirían las mayores proporciones por concepto de participaciones, lo que ocasionaría que los Estados de menor desarrollo económico no obtuvieran a través de participaciones los recursos suficientes para su desarrollo, pensando en ello se creó a la par el Fondo Financiero complementario que se componía del 0.37% de la recaudación total federal de modo de favorecer a aquellas entidades en que las participaciones per cápita hubieran sido menores, por lo que el Fondo se distribuía en función de la población de las entidades a resarcir.

La Ley de Coordinación Fiscal sin duda fortaleció el mecanismo de coordinar impuestos por participaciones, ya que es el marco normativo que necesitaba el sistema fiscal mexicano para hacer frente a las irregularidades existentes entre ámbitos de gobierno que se suscitaban ante la falta de un documento legal que regulara y mantuviera bajo control las esferas de acción de cada nivel gubernamental. Por ello y desde entonces la Ley de Coordinación Fiscal ha sido el mecanismo regulador y compensador de ingresos tributarios que ayuda a simplificar y hacer más eficiente la coordinación fiscal, corrigiendo las distorsiones que se presenten, tan es así que dicha ley ha sufrido un total 29 modificaciones desde 1980. Las últimas reformas a la Ley fueron la reforma

26 "Sistema de distribución de Participaciones Federales". Desarrollo de las Propuestas de la Comisión Técnica 1. INDETEC. Junio 2004, p. 9.

Hacendaria del 2007, y la reciente Reforma Hacendaria 2013 ejecutada bajo la administración del actual presidente Enrique Peña Nieto.

Es importante detallar los avances que se obtuvieron con la reforma Hacendaria en el 2007, ya que muchas de las reformas que se realizaron a la Ley de Coordinación Fiscal siguen vigentes aun después de la reciente Reforma Hacendaria 2014, puesto que en 2007 se crearon nuevos fondos de participaciones que hasta la fecha siguen operando bajo los mismos criterios y objetivos, o bien con algunas adecuaciones dependiendo del fondo que se trate.

La Reforma Hacendaria 2007 tenía como propósito obtener mayores niveles de recaudación y buscaba propiciar fuentes alternativas de ingresos que permitieran hacer frente al gasto en desarrollo social y económico a efecto de disminuir la dependencia del país a los ingresos petroleros, por ello esta reforma se concentraba en cuatro objetivos principales:

1. Simplificar y mejorar los incentivos de las fórmulas de transferencias federales tanto para las participaciones como para las aportaciones federales. A efecto de este se modificaron y crearon diversos Fondos de Participaciones, ellos son los siguientes:
 - Modificación a la fórmula del fondo General de Participaciones, la cual recompensa a aquellas Entidades con mayor actividad económica. Ya que el 60% del fondo se reparte en función del PIB estatal, el 30% del promedio móvil de tres años de la tasa de crecimiento por la recaudación de impuestos y derechos estatal, y el 10% restante en función de la recaudación de impuestos y derechos estatal del año anterior, dicho fondo se reparte en función de lo obtenido en el 2007 y en el incremento obtenido hasta el año a realizar el cálculo.
 - Modificación a la fórmula del Fondo de Fomento Municipal, la cual busca premiar directamente a los municipios que hagan esfuerzos en la recaudación de agua y predial.
 - Creación del Fondo de Fiscalización, se integra de los recursos obtenidos a efecto de la coordinación de derechos de la Federación con Entidades Federativas y de la Reserva de Contingencia. Dicho se creó con el objetivo de incentivar la recaudación estatal, ya que hasta antes de este no existía un Fondo que lo hiciera.
 - Creación del Fondo de Extracción de Hidrocarburos conformado con el 0.6 por ciento del importe obtenido por el derecho ordinario sobre hidrocarburos pagado por Pemex Exploración y Producción, en términos de lo previsto en el artículo 254 de la Ley Federal de Derechos.
 - Creación del Fondo de Compensación, se compone de las 2/11 partes de la recaudación derivada de la aplicación de las cuotas previstas en el artículo 2o-A, fracción II de la Ley del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios, y se

distribuye entre las 10 entidades federativas con los menores niveles de Producto Interno Bruto per cápita no minero y no petrolero. Éste se obtiene de acuerdo con la última información oficial del INEGI.

- Modificación a la fórmula del Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de las Entidades federativas, el cual se compone del 1.40% de la RFP, y cada entidad federativa recibirá la suma de la aportación del fondo que recibió en el año 2007 más un porcentaje del aumento en los recursos totales del fondo, este porcentaje está en función del PIB per cápita de la entidad multiplicado por su población.
 - Modificación de los criterios de distribución del Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal, donde el porcentaje que le corresponde a cada estado se determina por: la matrícula pública de educación básica estatal respecto al total de la matrícula nacional en dicho nivel de educación; la matrícula pública estatal, ponderada por un índice de calidad educativa respecto al total nacional; y el gasto estatal en educación básica, ponderado por las transferencias que la entidad federativa recibe a través del FAEB, respecto al gasto total nacional
2. Promover la competitividad, fortalecer la creación de empleos y minimizar las distorsiones en la obtención de recursos.
- Se introdujo el Impuesto Empresarial a Tasa Única en sustitución del Impuesto al Activo, en el cual estaban obligadas a su pago las personas físicas, personas morales y residentes en el extranjero con establecimiento permanente en el país, que obtuvieran ingresos por actividades de: enajenación de bienes, prestación de servicios independientes y otorgamiento del uso o goce temporal de bienes, inicialmente se calculaba a una tasa del 16.5% que posteriormente incremento al 17.5%. Uno de los propósitos del impuesto era estimular y mantener el empleo, por lo que incluía créditos fiscales a los contribuyentes por las erogaciones de los salarios y/o por el pago de aportaciones de seguridad social que mantenían a su cargo.
3. Mejorar los mecanismos de administración tributaria, para evitar las prácticas de evasión fiscal, combatiendo el contrabando y la informalidad, así como facilitar y motivando el cumplimiento voluntario.
- Se implementó el Impuesto a los Depósitos en Efectivo, el cual aplicaba una tasa del 2% al total de aquellos depósitos con montos acumulados que excedían los \$25,000.00, y no fueran considerados créditos otorgados por instituciones del sistema financiero, ni entidades de la administración pública paraestatal, federación y entidades federativas. De esta manera se podrán fiscalizar a quienes no se encontraban inscritos en el padrón de contribuyentes.

4. Mejorar el gasto público, con mecanismos que coadyuvaran a una mejor distribución e impacto social, desarrollar un presupuesto basado en resultados y mejorar la transparencia y rendición de cuentas de las Entidades y la Federación.

Al término de la pasada administración (2006-2012) los niveles de recaudación Federales, Estatales y Municipales no mostraron los incrementos que se estimaban al poner en marcha las reformas a la Ley de Coordinación Fiscal en el 2007, por lo que fue necesario replantear una nueva Reforma Hacendaria la cual entro en vigor a inicios del año en curso, cuyos objetivos más importantes se centran en fortalecer el federalismo fiscal, a fin de obtener mayores niveles de recaudación y lograr en los subgobiernos finanzas más sanas, para ello se introdujo un mecanismo de incentivos a fin de que estos logren realizar mejor gasto destinado las principales áreas de interés tales como infraestructura, educación, salud y seguridad principalmente. De este modo se realizaron modificaciones a la Ley de Coordinación Fiscal, donde algunos de los fondos de aportaciones y participaciones tienen un nuevo esquema de distribución de recursos, con los siguientes criterios:

1. Se dispone que para el cálculo de la Recaudación Federal Participable, ya no se incluirá el Impuesto Sobre la Renta causado por los trabajadores de la Federación, de las entidades federativas y de los municipios. Lo anterior, en virtud de que las entidades recibirán en su totalidad el mencionado impuesto causado por los empleados de los gobiernos subnacionales, siempre y cuando el salario sea efectivamente pagado por los entes mencionados. Esto sustituye a la mención que hasta el 2013 se hacía en el Artículo 2º de la LCF, donde se excluía de la RFP la parte correspondiente del Régimen de pequeños Contribuyentes.
2. Se sustituye el Fondo de Fiscalización por el Fondo de Fiscalización y Recaudación. Los recursos de dicho Fondo seguirán siendo equivalentes al 1.25% de la recaudación federal participable de cada ejercicio y su fórmula de distribución considera algunas variables de la fórmula pasada del Fondo de Fiscalización, la actual fórmula establece que cada entidad federativa recibirá la suma de la aportación del fondo que recibió en el año 2013 más un porcentaje del aumento en los recursos totales del fondo, este porcentaje será divide en las siguientes proporciones:
 - 30% respecto a las cifras virtuales de la entidad que dé a conocer el SAT.
 - 10% de acuerdo al valor de la mercancía embargada o asegurada de la entidad que dé a conocer el SAT.
 - 30% respecto a la proporción entre la recaudación de impuestos y derechos de la entidad contenida en la última cuenta pública y la de un año anterior a esta.
 - 30% corresponde al cociente de la recaudación de impuestos y derechos de la entidad, y la recaudación de impuestos y derechos que se recauden en la entidad contenida en la última cuenta pública oficial más las Participaciones Federales que se hayan percibido en

dicho ejercicio, como proporción de la sumatoria del mismo cociente de todas las entidades.

Los nuevos criterios de la formula ya no consideran la recaudación del Régimen de Pequeños Contribuyentes que tenía una proporción del 25% y del 5% en proporción a lo recaudado en dos periodos anteriores, tampoco se considera la recaudación del Régimen de Contribuyentes Intermedios cuya proporción también era de 25% y 5%, respondiendo así a la derogación de dichos regímenes, así mismo con la incorporación de las variables de recaudación de impuestos y derechos se busca incentivar la recaudación de los gobiernos locales.

3. Se modificó la fórmula del Fondo de Fomento Municipal, dicho fondo se compone del 1% de la RFP, y este a su vez se divide en 2; el 16% se destina a formar dicho fondo, y el 82.3% se destina para su incrementación por la coordinación de derechos con las entidades. Anteriormente este se calculaba por la suma del monto recibido en el año 2007 y el producto entre el incremento del monto recibido hasta la fecha a realizar el cálculo y una variable con proporción del 100% por la recaudación local del predial y de los derechos de agua de la entidad. La modificación a dicho fondo se realizó debido a que se ha permitido a los gobiernos Municipales celebrar convenio con Entidades federativas para que estos puedan asumir la operación del cobro del Impuesto Predial de sus Municipios, y así incrementar la eficacia del cobro en el mismo. Por lo que a partir del 2014 la formula se calculara por la suma del monto recibido en el 2013 y el producto del incremento del mismo desde el 2013 y las siguientes variables:
 - 70% por la recaudación local del predial y los derechos del agua de la entidad.
 - 30% restante con base en el porcentaje que represente el incremento en la recaudación del impuesto predial, respecto de la misma en el total de las entidades, estas siempre y cuando el gobierno de dicha entidad sea el responsable de la administración del impuesto predial por cuenta y orden del municipio.
4. Se crea el Fondo de Estabilización de Extracción de Hidrocarburos, para obtener derecho sobre este, las entidades Federativas que reciben ingresos del Fondo de Extracción de Hidrocarburos, deberán realizar un convenio con la federación, para que los ingresos excedentes del FEXHI pasen al Fondo de Estabilización, esto a fin de compensar la disminución en la ministración de los recursos obtenidos por el FEXHI respecto de la estimación y calendarización referida. Los porcentajes que se destinaran a dicho fondo serán acordados por medio de los convenios que celebren las Entidades con la Federación.
5. Se modifica la integración del Fondo de Compensación, ya que por disposición oficial las entidades no serán quienes reintegren a la Federación las 2/11 partes restantes del total recaudado por las cuotas aplicadas a la venta de gasolina y diésel para formar dicho Fondo. Sino que ahora le corresponderá a la Secretaria de Hacienda y Crédito Publico formar el fondo

con contribuciones que recibirá directamente de Petróleos Mexicanos y las cantidades que entere el mismo para la distribución entre las Entidades Federativas.

Las reformas a la ley de Coordinación Fiscal implicaron diversas modificaciones a los fondos de participaciones, los cuales se detallaron anteriormente. Por lo que actualmente las participaciones federales quedan constituidas principalmente por los siguientes Fondos:

- Fondo General de Participaciones.
- Fondo de Fomento Municipal.
- Fondo de Fiscalización y Recaudación.
- Participaciones por la venta final de gasolina y diesel del IEPS.
- Fondo de Compensación.
- Fondo de Extracción de Hidrocarburos.
- Fondo de Estabilización de Extracción de Hidrocarburos.
- Participaciones por concepto de impuestos asignables (IEPS, ISAN).
- Participaciones Especiales a Municipios.

Se puede decir que el Sistema de participaciones Actual nació a partir de la Reforma Hacendaria 2007, ya que algunas de las fórmulas de fondos de participaciones tan solo sufrieron pequeñas modificaciones con resultado de la Reforma Hacendaria 2014 como: el Fondo de Fomento Municipal, Fondo de Fiscalización y Recaudación, y la adición del Fondo de Estabilización de Extracción de Hidrocarburos. De tal manera que la mecánica en el pago de participaciones en el 2014 será similar al que se inició en el año 2008, por ello el análisis del ramo 28 partirá de dicha fecha.

Cuadro 3.1. Transferencias efectuadas por concepto de Participaciones comparación en el mes de enero para el periodo 2008-2013.

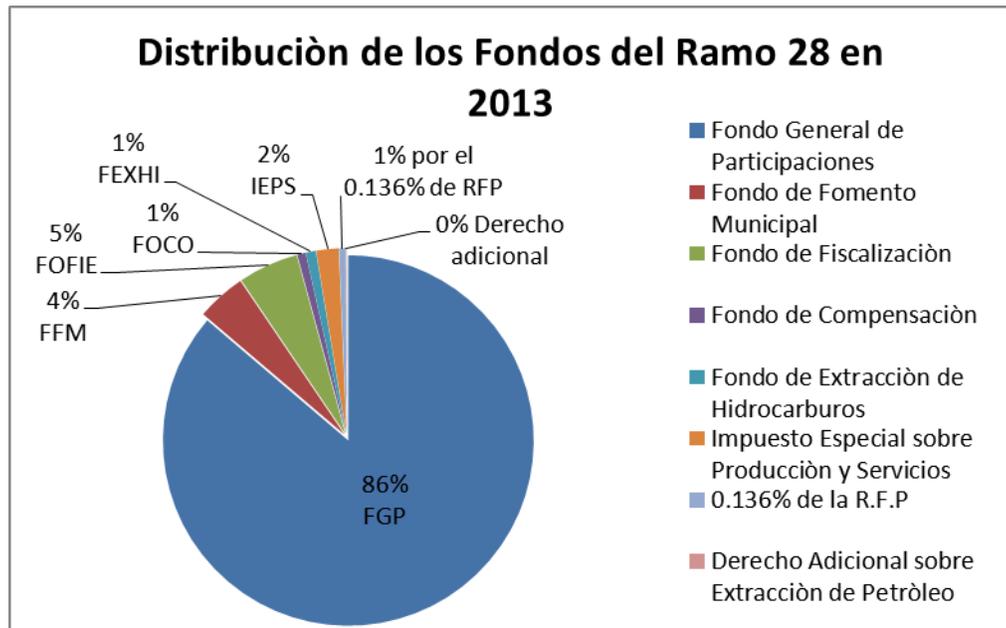
	Millones de pesos						Variación porcentual % Real					
	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Participaciones en Ingresos Federales (Ramo 28)	423,455	375,731	437,327	477,167	494,265	532,317	21	-16	12	6	-1	4
Participaciones (Ramo 28)	382,435	325,838	385,819	425,978	455,606	494,645	22	-19	14	7	3	5
Fondo General de Participaciones	332,598	280,334	332,308	366,666	391,208	426,538	22	-20	14	7	2	5
Fondo de Fomento Municipal	16,558	13,970	16,567	18,283	19,508	21,273	21	-20	14	7	2	5
Fondo de Fiscalización	19,869	17,556	20,139	22,198	24,369	25,921	17	-16	10	7	5	2
Fondo de Compensación	763	3,147	3,859	3,844	3,761	3,649	0	292	18	-4	-6	-7
Fondo de Extracción de Hidrocarburos	3,940	2,349	3,252	4,156	4,663	4,335	0	-36	33	24	8	-10
Impuesto Especial sobre Producción y Servicios	6,559	6,391	7,185	8,018	9,078	9,687	3	-7	8	8	9	3
0.136% de la R.F.P	2,228	1,899	2,253	2,486	2,648	2,899	22	-19	14	7	2	5
Derecho Adicional sobre Extracción de Petróleo	370	191	256	329	370	343	79	-51	28	24	8	-11
Incentivos Economicos	41,020	49,893	51,508	51,188	38,659	37,672	12	16	-1	-4	-28	-6
Incentivos a la Venta Final de Gasolina y Diesel	5,080	15,465	17,482	17,371	16,851	16,275	0	189	11	-4	-5	-7
Incentivos de Tenencia o Uso de Vehiculos	21,100	20,432	19,093	16,280	3,020	1,363	-1	-8	-11	-18	-82	-57
Fondo de Compensación de ISAN	1,653	1,740	1,839	1,907	1,970	2,055	-6	-0	2	0.3	-1	1
Incentivos sobre Automoviles Nuevos	5,075	4,002	4,680	5,045	5,888	6,259	-14	-25	10	4	11	2
Otros Incentivos Economicos	8,112	8,254	8,415	10,586	10,930	11,720	4	-3	4	22	-5	3

Fuente: Elaboración propia con datos de la SHCP.

En el cuadro anterior se muestra el crecimiento real de las participaciones, utilizando el año base de las pagadas en el 2008, las participaciones se incrementaron al 21% real, derivado de la aplicación de nuevos fondos y formulas de distribución de participaciones. Las participaciones programadas para el año 2009 mostraban una caída real del 16% derivada de la crisis económica internacional, que provoco una desaceleración en la economía mexicana. Sin embargo esta caída logro amortiguarse gracias a los recursos obtenidos del FEIEF, pues las transferencias federales totales en 2009 se situaron en -8%. En cambio los escenarios de los años 2010 a 2012 son distintos, pues se puede observar como la tasa de crecimiento a partir del año 2011 mantienen un comportamiento más estable de tal forma que al cierre del año 2013 tuvo un crecimiento real del 4%.

En cuanto a la distribución del ramo 28 los Fondos de Participaciones representan las proporciones siguientes: los recursos que se asignan al Fondo General de Participaciones se calculan como 20% de la RFP y se distribuyen a las Entidades Federativas de acuerdo con la asignación que registraron en 2007, el crecimiento económico, el esfuerzo recaudatorio y la población de cada Entidad, este fondo represento el 80.7% (426,538 mdp) en el 2013 por lo que concentra la mayor parte de los recursos del ramo; el Fondo de Fiscalización (FOFIE) se compone de 1.25 por ciento de la RFP y represento el 4.0% (21,237 mdp) del total de recursos transferidos por el ramo; el Fondo de Fomento Municipal FFM compuesto por el 1% de la RFP representa el 4.9% (25,921 mdp); el Fondo de Extracción de Hidrocarburos representa el 0.8% (4,335 mdp) del cual solo participan cinco Estados: Campeche con el 43.9% (1,901 mdp), Chiapas con el 6.3% (274 mdp), Tabasco con el 30.5% (1,321 mdp), Tamaulipas con el 8.8% (383 mdp), y Veracruz con el 10.5% (455 mdp) ; las participaciones por IEPS representan el 1.8% (9,687 mdp); las participaciones de 0.132 por ciento de la RFP a municipios colindantes con la frontera que exporten o importen mercancías representa el 0.5% (2,899 mdp); las participaciones por derecho adicional sobre la extracción de petróleo representan el 0.1% (343 mdp); y los incentivos económicos representan el 7.1% (37,672 mdp) tal como se muestran en la grafica siguiente.

Grafica 3.1.



Fuente: Elaboración propia con base en datos de la SHCP.

Entre las Entidades que recibieron mayor porcentaje de participaciones totales en 2013 son: el Estado de México con el 10.79%, Veracruz 6.50%, Distrito Federal 6.18%, Jalisco 5.72%, Chiapas con el 4.96%, y Querétaro 4.68%, mientras que las Entidades con menores participaciones son Baja California sur con apenas el 0.81%, Colima con el 0.9%, y Tlaxcala con el 1.17%.

3.2.3 La Recaudación Federal Participable.

La Recaudación Federal Participable antes llamada ITAF (ingresos Totales Anuales que obtenga la Federación por concepto de impuestos), ha sufrido varios cambios en cuanto a los elementos que la componen, producto de la evolución del propio sistema tributario y de la modificación de mecanismos de coordinación fiscal. En este sentido en 1980 la entonces ITAF se integraba por los ingresos totales anuales que obtuviera el Gobierno Federal por concepto de impuestos, excluyendo la recaudación de los impuestos adicionales por importaciones y exportaciones. Para 1983 se da un primer cambio significativo en la ITAF cuando se incorpora a la misma, los derechos de hidrocarburos y minería. En 1994 se vuelve a modificar el concepto de la Recaudación Federal Participable al sustituir el derecho sobre hidrocarburos por el derecho sobre extracción de petróleo, y al exceptuar los derechos adicionales y extraordinarios sobre extracción de petróleo. Para 1997 se vuelve a modificar la RFP, al excluir de la misma los incentivos por colaboración administrativa y los impuestos sobre tenencia o uso de vehículos y sobre los automóviles nuevos, así como la parte de la recaudación correspondiente al impuesto especial sobre producción y servicios en que participen directamente las entidades federativas y los excedentes de los ingresos obtenidos por el gobierno federal en materia de premios considerados

en la Ley del Impuesto Sobre la Renta. Un aspecto que es importante destacar respecto a la conformación de la Recaudación federal Participable es el grado de estabilidad que presentan las transferencias que reciben por concepto de participaciones las Entidades Federativas y Municipios, ya que las fluctuaciones en el total de la masa participable son sensiblemente inferiores a las fluctuaciones que pudieran existir si las participaciones se calcularan con base exclusivamente a uno o algunos de los impuestos federales, como ocurría antes de que entrará en vigor el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal.

Actualmente la RFP es la recaudación que se integra por la totalidad de la recaudación de los ingresos por impuestos federales, así como por los derechos provenientes de la extracción de petróleo y de minería; a esta se le conoce comúnmente como RFP Bruta. Sin embargo la base sobre la cual se calcula su distribución del Fondo General de Participaciones se conoce como RFP Neta, que es a la referida en el artículo 2° de la Ley de Coordinación Fiscal, esta se obtiene de la RFP bruta disminuyendo los siguientes conceptos:

- Devoluciones.
- Compensaciones.
- Los derechos adicionales o extraordinarios sobre la extracción de petróleo, ni de sus derivados en las demás exportaciones.
- Por participaciones específicas en el IEPS (tabacos, cervezas y bebidas alcohólicas)
- Por Incentivos Económicos auto liquidables, como es el caso del Impuesto Sobre Automóviles Nuevos (ISAN) y los derivados de la Colaboración Administrativa.
- y Otros que establece la LCF.

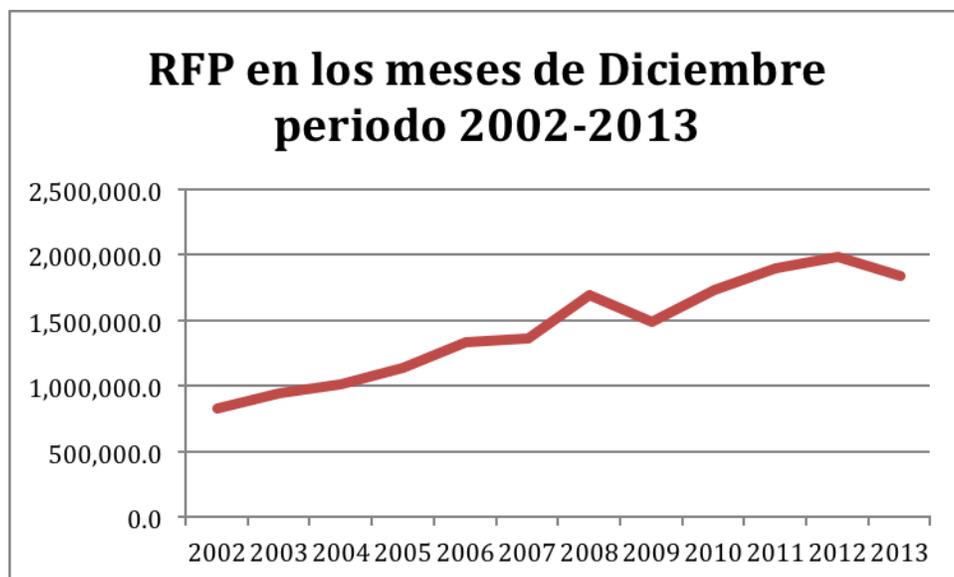
Así, mensualmente con la RFP neta del mes inmediato anterior se calculan las participaciones del mes correspondiente, por ejemplo, las participaciones de los meses de enero a abril se calculan con la RFP de septiembre a diciembre; de la misma forma cada cuatro meses se formula un ajuste cuatrimestral considerando las cifras de la RFP neta de los meses correspondientes; finalmente, también se formula un ajuste definitivo del ejercicio una vez que se conocen los datos de los ingresos del Gobierno Federal publicados en la Cuenta de la Hacienda Pública Federal.

Otra característica de la Recaudación Federal Participable, es que sirve como referencia para la distribución de los montos de los cuatro fondos de aportaciones: FAIS, FASSA, FORTAMUN y FAFEF.

El comportamiento de la Recaudación Federal Participable en el periodo del 2008 a 2013 ha mostrado un comportamiento positivo con excepción del 2009, pues en la grafica siguiente se muestra como la RFP del año 2009 respecto del 2008 tuvo un decrecimiento del 14% real del 2008 a 2009, esto debido a la crisis internacional en Estados Unidos, pero se recupero en los años posteriores, ya que en el 2009 tuvo un crecimiento del 6%, en el 2010 un crecimiento del 15%, y

para el 2012 fue de 18%, por lo tanto a partir del 2009 la Recaudación Federal Participable ha tenido una tendencia creciente, que depende en gran medida de la evolución de la economía en su conjunto debido a que involucra al Impuesto Sobre la Renta (ISR), Impuesto al Valor Agregado (IVA), Impuesto Especial sobre Producción y Servicios (IEPS), otros impuestos y derechos, la evolución del mercado petrolero, así como la efectividad de las distintas políticas fiscales implementadas por el Gobierno Federal.

Grafica 3.2.



Fuente: Elaboración propia con datos de la SHCP.

3.2.4 Fondo General de Participaciones

La manera de distribución de participaciones a los subgobiernos, presenta dos mecanismos, participaciones vía fondos y participaciones directas o adicionales, los fondos que representan el mayor porcentaje son el Fondo General de Participaciones y el Fondo de Fomento Municipal. Es importante señalar que de 1978 a 1989, el sistema de participaciones contó con el denominado Fondo Financiero Complementario de Participaciones, que tenía como propósito redistribuir recursos financieros a las Entidades, tratando de favorecer en mayor medida a aquellas que obtuvieran menos participaciones por el Fondo General; dicho fondo paso a formar la tercera parte del Fondo General a partir de 1990.

El fondo General de Participaciones, es el más importante de los conceptos de ingresos de las Entidades Federativas y Municipios, ya que actualmente se integra con el 20% de la Recaudación Federal Participable que obtenga la federación en un ejercicio, adicionándose con 1% en virtud de la coordinación de las Entidades en materia de derechos; además de manera marginal, el Fondo General de Participaciones se incrementa con la actualización por inflación del

aquel entonces incentivo económico por colaboración administrativa del 80% de la recaudación que las Entidades Federativas realizaran hasta 1989 proveniente de un régimen tributario federal especial que entonces se aplicaba a los contribuyentes dedicados a las actividades económicas del sector primario.

La distribución del Fondo General de Participaciones entre las 32 Entidades Federativas y la parte correspondiente a los Municipios (cuando menos el 20% de lo asignado a la Entidad), cabe señalar, que el esquema de participación al inicio del sistema, buscaba aproximarse, de manera importante a un esquema donde los montos de estas transferencias en ingresos, se distribuyeran de acuerdo al origen de la fuente de recursos, es decir, que correspondieran principalmente a las Entidades Federativas que habían generado los impuestos. Esta filosofía original con la que se constituyó el sistema de participaciones, tenía como objetivo resarcir a las Entidades la pérdida económica sufrida por la suspensión y derogación de tributos locales al adherirse al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, así como premiar a las Entidades Federativas que presentaran un mayor dinamismo en la generación de recursos fiscales federales. Dicha filosofía tuvo como sustento el denominado principio resarcitorio. De esta manera en un principio, el criterio de reparto estuvo sustentado en las porciones en que las Entidades participaban antes de la conformación del sistema Nacional de Coordinación Fiscal, incorporando también el efecto de la suspensión de contribuciones, para posteriormente fortalecer el criterio resarcitorio al crear el denominado sistema de asignables, cuyo propósito central ha sido el distribuir las participaciones atendiendo al crecimiento que experimenta cada Entidad en la generación de los impuestos federales claramente identificables en su origen. Otro cambio importante sobre la distribución se dio entre los años de 1988 y 1989, cuando las Entidades Federativas retuvieron el 30% recaudado por concepto de Impuesto al Valor Agregado. De esta forma, durante los primeros 10 años del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, fue el principio resarcitorio para la distribución del Fondo General de Participaciones el utilizado como la única regla para la administración de estas participaciones federales.

Evolución en la Formula de distribución

La creación del Fondo General de Participaciones fue la herramienta principal del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal que ayudo a estructurar de manera más solida la coordinación en materia tributaria, pues evidentemente antes de esta, la forma en la que se coordinaban los niveles de gobierno era compleja, sin embargo la creación de este nuevo fondo no implicaba que los problemas del sistema fiscal habían quedado atrás, sino que más bien su creación marcó una nueva etapa de reconstrucción y avance del sistema Fiscal Mexicano, por lo que es importante la realización de adecuaciones al SNCF que se vayan adaptando a los conflictos o necesidades que se susciten en las economías de las Entidades para que estas puedan cumplir con sus objetivos. Por ello y aunado a los requerimientos de la sociedad han existido diversas modificaciones a la Ley de coordinación Fiscal y al Fondo General de Participaciones, el cual puede clasificarse en seis etapas de acuerdo a los criterios de distribución por los que ha atravesado.

En la Primera etapa la Distribución del Fondo General de Participaciones en un 13% de la Recaudación Federal Participable, tuvo una etapa transitoria de distribución de 4 años (1980-1983), caracterizada porque las participaciones se distribuyeron con la finalidad de resarcirle a las Entidades Federativas y Municipios los montos de participaciones federales que habían recibido en 1979, ya que a partir de 1980 el porcentaje participable de cada Entidad se encontraba en función del monto de participable que había recibido un año antes entre lo que había recaudado en el mismo año anterior, en este caso 1979, el resultado obtenido se multiplicaría por el cociente de dividir lo que el Estado había recaudado en el año para el que se realizara el cálculo entre la Recaudación Federal Participable de todo el país.

En la Segunda etapa que Comprende el período de 1984 a 1987, las Entidades tenían garantizadas las participaciones de los años anteriores al que se realizara el ejercicio, pero al mismo tiempo recibiendo los incrementos que tuviera la RFP, con el fin de que las Entidades hicieran más eficiente la recaudación de impuestos asignables como el IVA en ese entonces. El porcentaje de los incrementos que recibirían las Entidades serían distribuidos entre ellas conforme a los criterios que comprendía etapa anterior del Fondo General, los cuales señalaba el artículo 3º de la Ley de Coordinación Fiscal, esta etapa las Entidades recibirían un incremento del total.

La tercera etapa situada entre 1988 y 1989, contemplaba el esquema de participación del 30% del IVA recaudado por la Entidad, adicionado también un incremento de la Recaudación Federal Participable del 13.55%. el cual se distribuyó en dos partes: una que correspondía al monto de participaciones recibidas en el año inmediato anterior y otra con una cantidad calculada mediante la aplicación del coeficiente, determinado conforme al Artículo 3º de la Ley de Coordinación Fiscal, al incremento del Fondo Ajustado, menos devoluciones y compensaciones.

Además, dentro de esta tercera etapa que comprendía un nuevo esquema de distribución, se creó por primera vez una reserva de contingencia en 1988, que se conformaba con el 0.5% de la Recaudación Federal Participable, para apoyar a aquellas Entidades cuyas participaciones en un ejercicio no alcanzaran el nivel de participaciones calculadas con el esquema vigente en 1987.

En la cuarta etapa se suscitaron reformas importantes al Código Fiscal de la Federación, en el cual se estableció que la Federación sería quien asumiera la administración del IVA, por lo que dejaría de ser un impuesto asignable, esto ocasiono que las Entidades y la Federación buscaran propuestas alternativas en el esquema de participaciones, que aglutinaran la pérdida de participaciones por este impuesto, por lo que con aprobación del legislativo federal pudieron realizarse las siguientes reformas a la Ley de Coordinación Fiscal:

- Se aprobó la propuesta de Zacatecas presentada en 1989 hacia la Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales, para introducir el factor poblacional en la fórmula de distribución del Fondo General de Participaciones (FGP). El resultado, fue un cambio de la fórmula a partir de 1990, donde El Fondo General de Participaciones se distribuiría en dos partes de 50%

cada una, la primera en proporción directa al número de habitantes que tuviera cada entidad al inicio del ejercicio y la segunda parte, mediante la aplicación de los coeficientes de distribución que para esta parte del Fondo General de Participaciones establecía la Ley de Coordinación Fiscal en su artículo 3º.

- Se eliminó del Fondo Financiero Complementario, el cual se compenso con un aumento del 18.26% en la RFP.
- Adicionalmente, las Entidades coordinadas en materia de derechos con la Federación recibirían una participación en el 0.5% de la Recaudación Federal Participable, aplicando los mismos coeficientes establecidos en el artículo 3º. Dicho porcentaje se distribuía en dos partes de 50% cada una de ellas, aplicando los criterios señalados en el punto anterior.
- Se incorporaron como contribuciones asignables, para distribuir el Fondo General de Participaciones, los derechos por consumo de agua y el impuesto predial, ambos de carácter local, con objeto de incorporar a la fórmula, indicadores generados por las Entidades y por otra parte para incentivar la recaudación de dichas contribuciones, muy deprimida hasta 1989.

En la Quinta etapa se realizaron nuevas modificaciones al Fondo General de Participaciones en consentimiento de la Secretaria de Hacienda y Crédito Publico, que respondió en un marco de coordinación a las peticiones de las Entidades, de las cuales destaca la participación de Oaxaca y Zacatecas. En esta etapa las reformas realizadas fueron las siguientes:

Una propuesta inicial dentro del grupo Técnico para el análisis de la fórmula de Participaciones coordinado por Oaxaca comprendía conformar una transición lógica de las participaciones percibidas en 1990 al sistema que operaría en 1994. En donde la Reserva de Contingencia disminuiría de forma gradual pasando ésta a garantizar un crecimiento en términos reales del total de las participaciones igual al crecimiento de la RFP. Por lo que al ser aprobada la propuesta se redujo en 50% la reserva de contingencia, con el fin de incorporar los recursos del otro 50% (0.25% de la RFP) al porcentaje de integración del FGP, por lo que este pasó del 18. 26% en 1990 al 18.51% en 1991.

Otra propuesta aprobada realizada por Sonora era fue la desincorporación de las contribuciones asignables relativas a los derechos de agua e impuesto predial como elementos a utilizar en la distribución del Fondo General y utilizarlos únicamente para la determinación de los coeficientes del Fondo de Fomento Municipal (FFM), de ahí que Los indicadores de incrementos de la recaudación del impuesto predial y los derechos de agua, se consideran desde entonces como asignables para la distribución del Fondo de Fomento Municipal, lo que tiende al fortalecimiento de las finanzas municipales y ubicando dichos gravámenes municipales en el fondo adecuado.

También la fórmula para distribuir los montos participables fue modificada nuevamente, pues ahora el Fondo General de Participaciones se dividiría para su distribución en tres partes a

partir del ejercicio de 1991, de las cuales las dos primeras no tenían un porcentaje fijo, sino que podrían variar, mientras la tercera parte tenía un porcentaje constante.

- La primera parte se distribuía en relación directa al número de habitantes que tenga cada entidad en el ejercicio de que se trate.
- La segunda parte se relacionaba con la actividad económica de la entidad, mediante la aplicación de un coeficiente que se calculaba con los procedimientos establecidos en el Artículo 3º de la Ley de Coordinación Fiscal, caracterizados por el crecimiento de los impuestos asignables de un año respecto al anterior.
- La tercera se distribuía en un 9.66% de la RFP en relación inversa a la participación que por habitante tenía cada entidad de la suma de la primera y segunda partes del FGP, y se consideraba un elemento de complementación de recursos financieros favoreciendo en mayor medida a las entidades que recibían menores participaciones por habitante de la primera y segunda parte.

El hecho de que las primeras dos partes de la distribución no tuvieran porcentajes fijos durante la transición de la fórmula del periodo de 1991 a 1994, generó un efecto inestable y poco efectivo pues no se tenía bien definido por medio de qué principio se buscaba resarcir a las entidades, si por número de habitante, o por nivel de recaudación. Pues en 1991 las participaciones se distribuyeron en (18.05%, 72.29% y 9.66%) de acuerdo al número de habitantes, eficiencia recaudatoria de impuestos asignables de cada Entidad Federativa, y en proporción inversa de las dos primeras partes, respectivamente, para 1992 fue de (27.10%, 63.24% y 9.66%) de acuerdo a los mismos criterios, en 1993 fue de (36.15%, 54.19% y 9.66%), y ya para 1994 Fondo General de Participaciones se repartió en (45.17%, 45.17 y 9.66%). Esta transición en la de distribución de participaciones entre 1991 y 1994 buscaba beneficiar a aquellas entidades con mayor peso poblacional como es el caso de Aguascalientes, Baja California Sur, Campeche, Colima, Durango, Querétaro, Michoacán, Morelos, Nayarit, Oaxaca, Quintana Roo, San Luis Potosí, Tlaxcala, Yucatán y Zacatecas²⁷ que habían perdido una gran cantidad de ingresos con la eliminación del Fondo Financiero Complementario, ya que este se distribuía conforme criterios poblacionales. Sin embargo las participaciones de los años 1991 a 1993 representaban cambios bruscos para las entidades, puesto que los porcentajes en cuanto a distribución poblacional y recaudación cambiaban significativamente cada año, mientras que en 1994 las participaciones representaron un mayor rendimiento para las Entidades ya que en dicho año las participaciones fueron repartidas equitativamente entre las dos primeras partes de distribución, por lo que se compensaba a aquellas entidades con mayor recaudación de impuestos, como a aquellas de mayor población, por ello que se decidió que el Fondo General de Participaciones se distribuiría conforme a los mismos criterios en la fórmula de 1994, que se componía en un inicio del 18.5% de la RFP y

27 Colmenares Páramo, David. "Participaciones, Equidad y Responsabilidad Fiscal." P.11. Tomado de: <http://www.indetec.gob.mx/cpff/politica/articulos/Equidad%20y%20Responsabilidad%20Fiscal.pdf>

se incremento a 20% en 1996 como una medida para aglutinar la caída del FGP, que en términos reales había disminuido casi un 15 por ciento en 1994-1995 debido a la contracción de la economía Mexicana derivada de la crisis.

La Sexta etapa del Fondo General de Participaciones se conforma a partir del ejercicio Fiscal del 2007 con la Reforma Hacendaria “Por los que menos tienen”, como se mencionó anteriormente en esta Reforma implicó varias adiciones a la Ley, en donde la gran mayoría fueron reformas a la entrega de participaciones, una de ellas fue la modificación a la fórmula del Fondo General de Participaciones. Esta fórmula garantiza a las Entidades Federativas recibir para cada año un monto de participaciones no menor al que recibían en el 2007, condición por la cual se aceptó la modificación a dicha fórmula y en general al ramo 28, también se establece que la diferencia del FGP del año del cálculo con el FGP del 2007 se distribuirá de forma ponderada de acuerdo a los siguientes criterios²⁸:

- El 60% se reparte de acuerdo a la participación en el crecimiento del PIB estatal para el año más reciente publicado por INEGI ponderado por la población.
- El 30% se reparte de acuerdo a la participación en el crecimiento en la recaudación local por concepto de impuestos y derechos, medido como el promedio del crecimiento para los últimos tres años, ponderado por la población.
- El 10% se reparte de acuerdo a la participación en el nivel de recaudación local del último periodo, ponderada por la población.

Esta nueva fórmula evoluciono de forma trascendental los criterios distributivos de las participaciones, ya que esta no solo pretendía incentivar los esfuerzos recaudatorios de las entidades y resarcir los ingresos per cápita, sino que por primera vez en el Fondo General de Participaciones se buscaba incentivar el crecimiento económico y competitividad de los Estados, por ello que se adiciono y se otorgo mayor ponderación en relación del Producto interno Bruto de cada Entidad.

3.2.5 Fondo de Fomento Municipal.

Este Fondo tiene su antecedente en las participaciones que establecía el Código Aduanero hasta 1980, en que los Municipios por cuya aduana se exportaba gas natural, petróleo crudo y sus derivados, recibían una participación, siendo la base participable el 95% de la recaudación del impuesto adicional al impuesto de exportación de estos productos, con tasa de 1%.²⁹. En el periodo de 1981 a 1986 el Fondo se integraba del 95% de los recursos que se derivaban de los impuestos o derechos adicionales sobre la explotación de hidrocarburos, sin embargo ante una caída en las exportaciones petroleras en 1986, se decidió integrar el Fondo con ingresos de la Recaudación Federal Participable, a partir del año 1987 a la fecha.

28 Véase: Artículo 2° de la Ley de Coordinación Fiscal.

29 “Sistema de Distribución de Participaciones Federales”. Óp. Cit. p. 26.

El Fondo de Fomento Municipal creado conjuntamente con el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal en 1980, ha sido el único fondo de participaciones dirigido exclusivamente a los Municipios. Al igual que el Fondo General de Participaciones, el Fondo de Fomento Municipal ha sufrido algunas modificaciones.

En la actualidad, dicho fondo está regulado por la fracción III del artículo 2- A de la Ley de Coordinación Fiscal, en dónde se establece que su monto se conforma con el 1% de la Recaudación Federal Participable. Las Entidades Federativas deben transferir el 100% de este fondo a sus Municipios, y lo deben distribuir entre ellos según una fórmula establecida en la legislación local.

Dividida en dos partes, la primera en un 16.8%, destinando este a formar un Fondo de Fomento Municipal, y la segunda parte 83.2% se destinara a incrementar dicho Fondo, el cual se repartirá exclusivamente a las Entidades que estén coordinadas con la federación en materia de derechos, este Fondo se distribuye por entero a los Municipios, a través de las Entidades. La distribución de este fondo se realiza actualizando los coeficientes de participación del año inmediato anterior con el crecimiento de las denominadas contribuciones asignables locales, es decir, del impuesto predial y los derechos locales por el cobro de los servicios de agua potable³⁰. Con esta fórmula se busca alentar a los gobiernos municipales a mejorar la recaudación de estas dos contribuciones, que tradicionalmente han mostrado bajos niveles en México.

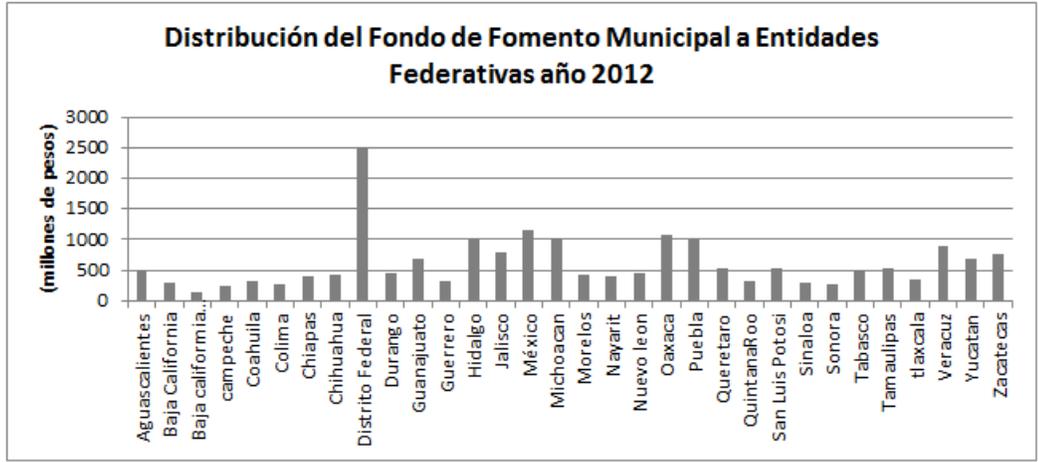
Para la distribución de este fondo a las Entidades Federativas, se consideran dos componentes: el valor nominal que recibieron las entidades por concepto del Fondo de Fomento Municipal en 2007 y un coeficiente que mide la mejora en la recaudación del impuesto predial y los derechos del agua en cada entidad, tomando como base el incremento registrado de un año a otro y ponderado esto con la población estatal. Se trata, por lo tanto, de una fórmula resarcitoria que recompensa el incremento en la recaudación de las principales fuentes de ingresos de los municipios, por lo que les representa un claro incentivo para mejorar su esfuerzo recaudatorio.

Con relación a la distribución de Entidades Federativas y Municipios, de acuerdo a la Ley de Coordinación Fiscal, los primeros deben entregar íntegramente a sus Municipios las cantidades que reciban por concepto del Fondo de Fomento Municipal, de acuerdo con lo que establezcan sus respectivas legislaturas locales. Es decir, los gobiernos estatales no participan de este fondo sino que deben transferirlo en su totalidad a los Municipios bajo una fórmula establecida localmente.

En el 2012 las entidades que mayores participaciones recibieron son: el Distrito Federal representando el 12.9%, el Estado de México 5.87%, Oaxaca 5.52%, Michoacán 5.22%, Puebla 5.16% e Hidalgo el 5.11%. Cabe señalar que es el Distrito Federal, junto con Oaxaca e Hidalgo son las Entidades Federativas más favorecida por el primer componente (monto nominal de 2007).

30 Véase: Artículo 2-A, fracción III de la Ley de Coordinación Fiscal.

Grafica 3.3.



Fuente: Elaboración propia con datos de la SHCP

3.2.6. Fondo de Fiscalización.

Este Fondo fue implementado a partir del año 2008, con el objetivo de premiar a las Entidades Federativas a que realicen mayores labores de fiscalización e incentivarlas a fortalecer más su autoridad fiscal, esto con el fin de combatir la evasión fiscal e inducir el cumplimiento voluntario de los contribuyentes. Este fondo surge de fusionar la Reserva de Contingencia constituida por el 0.25% de la Recaudación Federal Participable y el 1% por la Coordinación en Derechos que se adicionaban al Recaudación Federal Participable, por lo que el Fondo de Fiscalización se constituye del 1.25% y se reparte de manera trimestral con una fórmula que se pondera en un 60% según el desempeño relativo de las Entidades Federativas en la recaudación del régimen de pequeños e intermedios contribuyentes; en 30% conforme a las cifras virtuales del SAT en recaudación y fiscalización; y en un 10% por el valor de las mercancías decomisadas por la Entidad.³¹ Su distribución se realizara en función de la cantidad efectivamente generada en el año de cálculo, y de acuerdo al coeficiente efectivo que cada Entidad haya recibido por concepto de coordinación de derechos y reserva de contingencia en el año 2007. Además los Municipios podrán participar como mínimo el 20% del monto que corresponda a los Estados. La fórmula de distribución de este fondo se representa de la siguiente manera:

- 30% en función del monto de cifras virtuales de la Entidad como porcentaje del PIB estatal.
- 10% en función de la mercancía embargada o asegurada por su introducción ilegal al país.

³¹ Véase el artículo 4° de la Ley de Coordinación Fiscal.

- 25% en función del incremento en la recaudación del régimen de pequeños contribuyentes.
- 25% en función del incremento en la recaudación del régimen de intermedios.
- 5% en función del nivel de recaudación del régimen de pequeños contribuyentes.
- 5% en función del nivel de recaudación del régimen de intermedios.

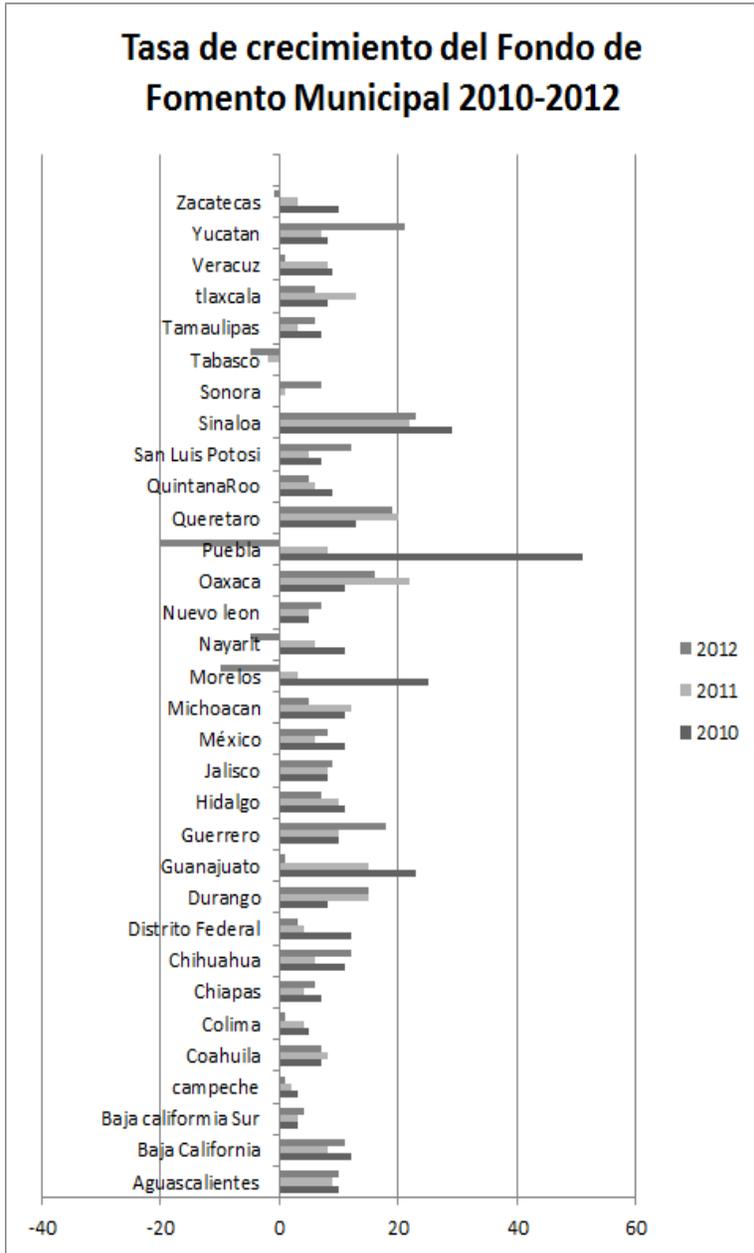
La creación de dicho fondo ha propiciado que las Entidades hayan logrado reducir las pérdidas fiscales de los contribuyentes; a incrementar la eliminación de deducciones improcedentes en declaraciones; a disminuir las acciones de autocorrección y liquidación derivadas de auditorías; a reducir el contrabando; e incrementar el registro y control de contribuyentes. La creación del Fondo resulto ser el medio indicado para lograr aumentar la recaudación de la Entidades Federativas, pues simplemente las ventajas que represento la implementación de este en el primer año se vieron reflejadas en el incremento de la recaudación del Régimen de Pequeños Contribuyentes la cual amento un 20.8%, y un 4.3% del Régimen Intermedio, además el valor de la mercancía embargada se incrementó en 64% y el número de actos de fiscalización fue de 430% mayor a lo programado en 2008.³²

Las Entidades que han obtenido una mayor tasa de crecimiento promedio de participaciones por labores de fiscalización desde el 2010 hasta 2012 son³³: Sinaloa con una tasa de crecimiento promedio a partir del 2010 de 24.7%, siguiendo Querétaro con una tasa de 17.3%, Oaxaca con una tasa de 16.3%, Guanajuato con 13.0%, Durango 12.7%, Guerrero 12.7%, Yucatán 12% y Baja California con 10.3%

32 “Diagnostico integral de la situación actual de las Haciendas Públicas Estatales y Municipales y propuestas para el fortalecimiento de las Haciendas Publicas de los distintos órdenes de gobierno”. SHCP, 2010. p.28

33 Se tomó en cuenta la tasa de crecimiento a partir del 2010, ya que la tasa de crecimiento del 2009 respecto del 2008 fue negativa para todas las entidades, por causa de la crisis económica internacional que se vio reflejada en dos aspectos importantes, el primero fue una disminución en la recaudación de REPECOS y del Régimen Intermedio de Contribuyentes y el segundo fue una disminución de la Recaudación Federal Participable, y con ello el monto de participaciones para dicho Fondo.

Grafica 3.4.



Fuente: Elaboración propia con datos de la SHCP

3.2.7 Participaciones por la venta final de gasolina y diesel del IEPS

La reforma hacendaria permitió a las Entidades Federativas la creación de un impuesto federal a la venta final de gasolinas y diesel con el objetivo de fortalecer las haciendas públicas estatales. El Artículo 4°-A de la Ley de Coordinación Fiscal, establece que la recaudación derivada de la aplicación de las cuotas establecidas en el artículo 2°-A fracción de la Ley de impuestos

Especiales sobre producción y servicios se dividirá en dos partes: el 81.8% (9/11) del total recaudado corresponderá a las Entidades Federativas en función del consumo de los combustibles que se lleve a cabo en su respectivo territorio, siempre y cuando celebren convenio de colaboración con la Federación, en el cual se obliguen a cumplir algunas obligaciones, entre ellas la administración del propio impuesto y el reintegrar a la Federación la cantidad equivalente al 18.2% (2/11) restante del total recaudado, a fin de constituir el Fondo de Compensación.

La Ley de Coordinación Fiscal establece que, al igual que el resto de las participaciones, las Entidades Federativas están obligadas a transferir al menos el 20% de lo que reciban por dicho concepto, de la federación a los Municipios, y que la legislación local debe establecer la fórmula de distribución; sin embargo, fija una restricción adicional: que dicha fórmula deberá atender los niveles de población de los Municipios en al menos un 70%.

3.2.8 Fondo de Compensación

La finalidad del fondo de compensación es apoyar a las 10 Entidades Federativas con menor Producto Interno Bruto per cápita no minero y no petrolero con base en los datos que proporcione el INEGI, como lo establece la Ley de Coordinación Fiscal en su artículo 4°-A. Este Fondo se financia con el 18.2% (2/11) restante de lo recaudado por la aplicación del impuesto a la venta final de gasolinas y diesel en cada uno de los Estados.

Cuadro: 3.2.

Estado	Fondo de Compensación			
	2012		2013	
	Millones de pesos	Estructura %	Millones de pesos	Estructura %
Chiapas	513	14	505	14
Guerrero	424	11	417	11
Hidalgo	314	8	273	7
México		0	25	1
Michoacán	329	9	318	9
Nayarit	331	9	312	9
Oaxaca	441	12	423	12
Puebla	159	4	313	9
Tabasco	155	4	127	3
Tlaxcala	394	10	388	11
Veracruz	321	9	182	5
Zacatecas	380	10	367	10
Total	3,761	100	3,649	100

Fuente: Elaboración propia con datos del INEGI

3.2.9 Fondo de Extracción de Hidrocarburos

Este fondo se conforma con el 0.6% del importe obtenido por el derecho ordinario sobre hidrocarburos el cual se paga por Pemex Exploración y Producción (PEP), aplicando la tasa de 0.003 por ciento al valor anual del petróleo crudo y gas natural extraídos en el año. Este fondo será distribuido entre aquellas Entidades que formen parte de la clasificación de petróleo y gas definida en el último censo económico realizado por el INEGI, de acuerdo a una fórmula que se pondera en dos partes iguales, una en 50% del valor de la extracción bruta de petróleo y gas de la Entidad, y otra igual en 50% relativa al volumen de producción de gas asociado y no asociado.³⁴ Este Fondo fue creado con la finalidad apoyar a las Entidades que han resentido los efectos directos de la extracción de hidrocarburos y por lo tanto se distribuye de manera directa a aquellas donde se realiza la extracción de petróleo y gas, y los Municipios podrán recibir como mínimo el 20% de los recursos recibidos por las Entidades.

El pago de participaciones por el Fondo de Extracción de Hidrocarburos en el 2012 fue de 4,663 millones de pesos, y solo se distribuye desde el 2008 entre cinco Entidades Federativas con los montos siguientes: Campeche 2,067 mdp, Tabasco 1,382 mdp, Veracruz 514 mdp, Tamaulipas 410 mdp y Chiapas con 290 mdp. i

3.2.10 Participaciones por concepto de impuestos asignables (IEPS, ISAN)

Los impuestos asignables han representado la forma en la que el Gobierno Federal puede coordinar mejor algunos impuesto, ya que si los Estados administran algunos impuestos federales, la recaudación de estos puede aumentar debido a la cercanía que tienen con los contribuyentes. Además el Gobierno Federal otorga una parte ya sea total o proporcional de la recaudación obtenida de los mencionados impuestos los impuestos federales a aquellas Entidades Federativas adheridas al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, como una forma de resarcir el hecho de que éstas se comprometieron a limitar su capacidad recaudatoria en tales materias.

Actualmente porcentajes e impuestos asignables en términos de la Ley de Coordinación Fiscal son los siguientes:

- Artículo 2. Último párrafo: Señala que las Entidades adheridas podrán recibir el 100% del recaudado sobre el Impuesto de Automóviles nuevos ISAN, del cual a los Municipios les corresponderá al menos el 20%.
- Artículo 3-A: Los porcentajes participables sobre las actividades gravadas del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios IEPS será del 20% si se trata de cerveza, bebidas

34 Véase el Artículo 4-B de la Ley de Coordinación Fiscal.

refrescantes, alcohol, bebidas alcohólicas fermentadas y bebidas alcohólicas, y el 8% si se trata de tabacos labrados. Los Municipios deberán recibir como mínimo el 20% de la participación que le corresponda a la Entidad.

La forma en que se distribuye dicha participación entre las Entidades Federativas es en función del porcentaje que, con respecto a la enajenación nacional, represente la venta de cada uno de los bienes mencionados en cada Entidad.

3.2.11 Participaciones Especiales a Municipios

La Ley de Coordinación Fiscal contempla que, de manera adicional a los anteriores fondos, una parte de la RFP se va a distribuir entre aquellos Municipios que se encuentran ubicados en las fronteras colindantes con la frontera o litorales, ya sea por comercio exterior o por derecho Adicional Sobre la Extracción de Petróleo los cuales se distribuyen según la Ley de Coordinación Fiscal en el 2-A fracción I y II, respectivamente de la siguiente forma:

- En 0.136% de la Recaudación Federal Participable, a aquellos Municipios colindantes con la frontera o los litorales por los que se realicen materialmente la entrada al país o la salida de él de los bienes que se importen o exporten, siempre que la Entidad Federativa de que se trate celebre convenio con la Federación en materia de vigilancia y control de introducción ilegal al territorio nacional de mercancías de procedencia extranjera y en dichos convenios se establezcan descuentos en las participaciones a que se refiere esta fracción, en los casos en que se detecten mercancías de procedencia extranjera respecto de las cuales no se acredite su legal estancia en el país.
- En 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 litorales por los que se realice materialmente la salida del país de dichos productos.

Cuadro 3.3. Distribución de Participaciones por el 0.136% de la Recaudación Federal Participable en el 2012.

Entidad	Municipio	Estructura %
Baja California	Ensenada Mexicali Tecate Tijuana	3.69
Baja California Sur	La Paz	0
Campeche	Cd. Del Carmen	0.3
Caoahuila	Cd. Acuña Piedras Negras	2.23
Colima	Manzanillo	2.49
Chiapas	Suchiate (Cd. Hidalgo)	0.15
Chihuahua	Ascensión Cd. Juárez Ojinaga	3.7
Guerrero	Acapulco	0
Michoacán	Lázaro Cárdenas	3.47
Nuevo León	Anáhuac	1.44
Oaxaca	Salina Cruz	0.11
Quintana Roo	Benito Juárez (Cancún) Othón P. Blanco	0.23
Sinaloa	Mazatlán	0.19
Sonora	Agua Prieta Guaymas Naco Nogales P.E. Calles (Sonoyta) Sn. Luis Río Colorado	4.91
Tamaulipas	Altamira Cd. Camargo Cd. M. Alemán Cd. Madero Matamoros Nuevo Laredo Reynosa Río Bravo Tampico	71.56
Veracruz	Coatzacoalcos Tuxpan Veracruz	5.1
Yucatán	Progreso	0.49

Fuente: Elaboración propia con datos de la SHCP

El cuadro 3.3 muestra los Municipios que reciben participaciones del 0.136% de la Recaudación Federal Participable por exportación e importación de mercancía.

Distribución de Participaciones Municipios.

Las Entidades Federativas tienen la obligación de repartir a sus Municipios el 100% del Fondo de Fomento Municipal y cuando menos el 20% de lo que les corresponde por concepto de los Fondos General de Participaciones del de Fiscalización del de Extracción de Hidrocarburos y del de Compensación, así como lo obtenido por los incentivos por concepto de colaboración por la recaudación del Impuesto del Impuesto sobre Automóviles Nuevos y del Impuesto Especial sobre

Producción y Servicios, tanto de bebidas alcohólicas, cervezas y refrescos, como el de ventas de gasolina y diesel; sin embargo, algunas Entidades reparten un porcentaje mayor ya sea de todos estos conceptos de participación o de alguno en particular.

3.3. Ramo 33: Fondos de Aportaciones.

Dentro de una nueva conformación de atribuciones de gasto entre los tres ámbitos de gobierno, los Fondos de Aportaciones Federales o bien ramo 33, son recursos que el Gobierno Federal transfiere a Estados y Municipios para su ejercicio, condicionando su gasto a los fines específicos para que fueron creados establecidos en el capítulo V de la Ley de Coordinación Fiscal. Se trata de recursos necesarios para atender las competencias previamente descentralizadas, como es el caso de educación básica y salud, o para realizar aquel tipo de obra que los Municipios podrían llevar a cabo con mayor eficiencia que el Gobierno Federal. Sin embargo, los recursos transferidos por concepto de aportaciones están condicionados o etiquetados para su ejercicio, en el entendido que los gobiernos estatales y municipales sólo administran recursos con los que se pretenden atender prioridades y objetivos nacionales. En todo caso, las Etiquetas de gasto están debidamente señaladas en la Ley de Coordinación Fiscal para cada uno de los fondos que integran las aportaciones.

3.3. 1 Características Básicas.

- Su gasto está condicionado a fines específicos.
- Deben registrarse como recursos propios
- Tienen relación indirecta con la Recaudación Federal Participable.
- Son de carácter inembargable
- Están sometidos a la legislación federal y local.
- Su administración y ejercicio se realiza conforme a las leyes locales.

Durante el primer semestre de 2013 las participaciones ascendieron a 285,002 mdp, cantidad que representa el 43.2 % del gasto federalizado, este monto fue inferior en un punto porcentual al del 2012 en el mismo periodo, Desde el año 2000 los recursos venían creciendo año con año hasta la crisis mundial en 2008 que afectó el monto de las participaciones, desde ese ejercicio hasta el actual, los montos reales no han sido superiores.

Diferencias entre participaciones y aportaciones.

Entre las diferencias más importantes existentes entre participaciones y aportaciones se destaca el origen de los recursos, ya que mientras los principales conceptos de participaciones representan un porcentaje de la Recaudación Federal Participable, la cual se integra por los ingresos tributarios y los derechos ordinarios por extracción de petróleo y de minería que recauda el Gobierno Federal, excluidos los incentivos económicos por la colaboración especial sobre

producción y servicios, las devoluciones y demás ingresos excedentes que este obtenga por la aplicación de una tasa superior al 15% sobre la obtención de premios los recursos que integran los Fondos de Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios, no es de la misma manera, ya que estos se integran con recursos provenientes de productos, derechos, aprovechamientos, e ingresos petroleros. Por lo que el monto asignado para el ramo 33 no guarda una relación directa con la Recaudación Federal Participable, en virtud de lo expuesto en el Artículo 25 de la Ley de Coordinación Fiscal donde se establece que, “con independencia de lo establecido en los Capítulos I a IV de esta Ley, respecto de la participación de Entidades Federativas, Municipios y el Distrito Federal en la Recaudación Federal Participable, se establecen las Aportaciones Federales...” así como lo señalado en los artículos 32,36 y 39 de la misma ley donde la Recaudación Federal Participable , solo se utiliza a manera de referencia para determinar el tamaño de recursos con que se constituirán tres de los siete fondos: Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social (FAIS), Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de Municipios y demarcaciones territoriales del Distrito Federal (FORTAMUN) y Fondo de Aportaciones Múltiples (FAM).

3.3.2 Antecedentes y evolución.

Dentro de marco constitucional, en 1917 se incorporó en el artículo 25 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el concepto de rectoría económica del Estado, en el cual se estableció la obligatoriedad que tiene el estado de regir el desarrollo nacional; para ello deberá planear, orientar y coordinar la actividad económica nacional, fomentando las actividades que demanden el interés general bajo criterios de equidad social, por otra parte en 1983 en el Artículo 26 Constitucional se planteó la necesidad de organizar un Sistema de Planeación Democrática al interior del cual se tendría que elaborar el Plan Nacional de Desarrollo, al que rigurosamente deberían sujetarse todos los programas de la administración pública federal, mismos que contendrían las demandas de la sociedad. También en este presente legal se estipula que la ley facultara al Ejecutivo para que establezca en el sistema de planeación los criterios para la formulación, instrumentación, control y evaluación del Plan Nacional de Desarrollo, así como los programas que este contenga. Por otra parte, en el citado Artículo se señala que la ley establecerá las bases de coordinación del ejecutivo con las Entidades Federativas mediante convenios para realizar las acciones necesarias que conduzcan a la correcta elaboración y ejecución de la planeación nacional.

Para dar cumplimiento a lo señalado en la constitución el 5 de enero de ese mismo año se promulgo la ley General de Planeación a cargo del entonces presidente Miguel de la Madrid Hurtado, donde se definía al concepto de planeación como “ la ordenación racional y sistemática de acciones que en base al ejercicio de las atribuciones del ejecutivo federal en materia de regulación y promoción de la actividad económica, social, política y cultural, tiene como propósito la transformación de la realidad del país, de conformidad con las normas, principios y objetivos que la Constitución y la Ley establecen”. En este sentido, en el ordenamiento en mención se establecen las normas y principios básicos conforme a los cuales se llevara la Planeación Nacional del

Desarrollo, planeación que podrá contar con la participación de las Entidades Federativas conforme lo dispone el Artículo 33 de la Ley, al señalar que el Ejecutivo Federal podrá convenir con los gobiernos de las Entidades Federativas, satisfaciendo las formalidades que en cada caso procedan, la coordinación que se requiera a efecto de que dichos gobiernos participen en la planeación nacional de desarrollo, coadyuven en el ámbito de sus respectivas jurisdicciones a la consecución de los objetivos de la planeación nacional y para que las acciones a realizarse por la Federación y las Entidades se planeen de manera conjunta. En todos los casos se deberá considerar la participación que corresponda a Municipios.

Finalmente el referido artículo señala que “...mediante la planeación se fijaran objetivos, metas estrategias y prioridades, se asignaran recursos, responsabilidades y tiempos de ejecución, se coordinaran acciones y se evaluarán resultados”³⁵.

Las disposiciones jurídicas establecidas en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en la Ley General de Planeación revisadas en este apartado, dan marco a la relación de coordinación en el ejercicio del gasto público de origen federal, entre las Entidades Federativas, Municipios y el Gobierno Federal, al establecer las condiciones de la vinculación entre la planeación federal y la planeación de otros órdenes de gobierno.

Bajo este marco jurídico y particularmente en lo dispuesto en los artículos 25 y 26 de la Constitución, así como a lo establecido en la Ley General de Planeación, uno de los cinco objetivos fundamentales que se plantearon en el Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000, fue el de “avanzar hacia un desarrollo social, que propiciara y extendiera en todo el país las oportunidades de superación individual y comunitaria, bajo los principios de equidad y justicia”³⁶. Con base en ello, el Gobierno Federal decidió impulsar un federalismo que fortaleciera a Entidades Federativas y Municipios, utilizando como principales herramientas la descentralización y el desarrollo de las regiones, todo ello expresado en el Programa para un Nuevo Federalismo. En este se planteó que el federalismo debería considerar una redistribución del ejercicio de recursos fiscales, así como de competencias, responsabilidades, y capacidades de decisión entre los tres ámbitos de gobierno. Lo anterior en función de que estos dos últimos son los ámbitos que están más directamente vinculados a las necesidades cotidianas de la población sentando bases firmes que permitieran superar los desequilibrios entre regiones geográficas, grupos sociales y sectores productivos.

De los principales Objetivos de este programa se pueden mencionar los siguientes:

Impulsar las capacidades institucionales de las Entidades Federativas en materia de desarrollo social, con especial referencia a la descentralización de las funciones de educación, salud

³⁵ Artículo 3 de la Ley General de Planeación, DOF, 5 de enero de 1983

³⁶ Plan Nacional de Desarrollo 2000-2005, Ejecutivo Federal, México 2000

y medio ambiente, de bienestar social y combate a la pobreza extrema, desarrollo urbano y vivienda.

Fortalecer la descentralización de facultades y recursos a Entidades Federativas y Municipios en materia de superación de la pobreza, desarrollo urbano, vivienda y atención a los pueblos indígenas, particularmente del Ramo 26 que se distribuyen entre el Fondo de Desarrollo Social Municipal y el Fondo para el Desarrollo Regional y el Empleo.

Dentro de este nuevo escenario de política de descentralización fiscal enmarcada en los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000 y más específicamente del programa para un Nuevo Federalismo, el Gobierno Federal, a partir del ejercicio fiscal de 1998, comenzó a realizar cambios sustantivos en materia de coordinación fiscal, creando un nuevo esquema de transferencias para canalizar recursos a las Entidades Federativas y Municipios en adición a los ya existentes (participaciones federales y convenios de descentralización).

Con el propósito de dar permanencia a los recursos que la federación aportaría para el mejor desarrollo de las actividades descentralizadas a las Entidades Federativas, el ejecutivo Federal promovió el 11 de noviembre de 1997, la iniciativa que reforma diversas disposiciones de la Ley y adiciona un capítulo V denominado “ De los Fondos de Aportaciones Federales”³⁷.

Dicha iniciativa reduciría la incertidumbre de las Entidades Federativas y Municipios sobre los recursos que esos obtendrían, a través del tiempo, además de que con base en los fondos establecidos, las Entidades Federativas podrían mejorar sus propios procesos de presupuesto.

La iniciativa del ejecutivo pretendía la creación de tres Fondos de Aportaciones, los cuales soportarían las transferencias de los recursos correspondientes a: Educación Básica, Servicios de Salud, y la infraestructura Social Municipal, quedando constituidos como:

- I. Fondo de Aportaciones para la Educación Básica.
- II. Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud.
- III. Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal.

En el proceso legislativo a través del dictamen de las comisiones de diputados que revisaron la iniciativa, se incorporaron dos fondos de aportaciones adicionales a los propuestos por el Ejecutivo, así como la modificación del fondo tres para quedar de la siguiente manera.

- I. Fondo de Aportaciones para la Educación Básica.
- II. Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud.
- III. Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal.
 - i. Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Estatal.

³⁷ Iniciativa que Reforma y Adiciona la Ley de Coordinación Fiscal, Ejecutivo Federal, México 1997

- ii. Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal.
- IV. Fondo de Aportaciones es para el Fortalecimiento de los Municipios y del Distrito Federal.
- V. Fondo de Aportaciones Múltiples.

A diferencia de la iniciativa original, los fondos IV y V (los cuales fueron iniciativa de los legisladores), pueden ser considerados recursos adicionales para las Entidades y Municipios, ya que los recursos de los tres primeros fondos ya se venían otorgando a las Entidades Federativas vía convenios de descentralización.

Por último, con el objetivo de atender la demanda de fortalecimiento del denominado nuevo federalismo, en noviembre de 1998, a iniciativa del Ejecutivo Federal se reforma la Ley de Coordinación Fiscal para incluir dos nuevos Fondos de Aportaciones encaminados a coadyuvar con las Entidades Federativas y en su caso, con los Municipios a las actividades de: Educación Tecnológica y de Adultos y Seguridad Pública, quedando constituidos como:

- I. Fondo de Aportaciones para la Educación Tecnológica y de Adultos.
- II. Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública de las Entidades y el Distrito Federal.

En consonancia con la Reforma a la Ley de Coordinación Fiscal, el Ejecutivo incorporó en el Proyecto de Decreto de Presupuesto para el Ejercicio Fiscal de 1998 el nuevo Ramo 33 “Aportaciones Federales a Entidades Federativas y Municipios”, por medio del cual, de ser aprobada la iniciativa enviada a la Cámara, se transferirían a Entidades Federativas, Municipios y al Distrito Federal recursos para materia de educación básica y normal, servicios de salud, así como los relacionados con el desarrollo de la infraestructura de Municipios, que hasta esas fechas habían sido canalizados por la vía de los Ramos 25, 12 y 26 respectivamente. Después de los ajustes y adecuaciones que realizó el Poder Legislativo a la iniciativa del Ejecutivo, el ramo 33 quedó integrado con la canalización de una parte de los recursos de los siguientes ramos:

- I. 11 Educación.
- II. 12 Salud.
- III. 23 Previsiones salariales y económicas
- IV. 25 Previsiones y Aportaciones para los sistemas de Educación Básica y Normal
- V. 26 Desarrollo Social y Productivo en Regiones de Pobreza (dicho ramo cambia de nominación a Ramo 20 de Desarrollo Social).

Con el paso de tiempo y la evolución de las necesidades de la población se fueron realizando modificaciones a dichos fondos, de tal manera que la conformación de estos en la actualidad se representa de la siguiente manera:

- I. Fondo de Aportaciones para la Nómina Educativa y Gasto Operativo;
- II. Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud;

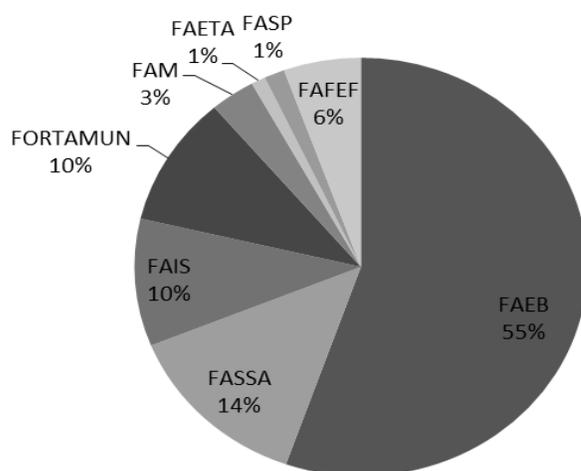
- III. Fondo de Aportaciones para la infraestructura Social;
- IV. Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal;
- V. Fondo de Aportaciones Múltiples;
- VI. Fondo de Aportaciones para la Educación Tecnológica y de Adultos;
- VII. Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública de las Entidades Federativas y el Distrito Federal;
- VIII. Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas.

La distribución y reglamentación de dichos fondos queda restablecida en el capítulo V de la Ley de Coordinación Fiscal, donde se establece en 26 artículos la manera en que los fondos de integraran distribuirán, administrarán, ejercerán y serán supervisados.

Para el 2013 el presupuesto aprobado para este ramo fue de \$ 513, 442, 076, 360 pesos, cifra superior en términos reales al ejercido en 2012 en 2.89% y la distribución de recursos entre los 8 fondos es la siguiente:

Gráfica: 3.5.

Distribución Ramo 33. 2013



Fuente: Elaboración propia con base en SHCP.

Como puede apreciarse, más de la mitad de los recursos del Ramo 33 en su conjunto se concentran en el Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal, el segundo en importancia de acuerdo al monto es el Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud. Si se acumulan todos los fondos de aportaciones es posible concluir que cerca del 69% de los recursos se transfieren solamente a los gobiernos de estatales, mientras que el 31% restante se distribuye al conjunto de los Municipios del país, vía el FISM y el FORTAMUNDF. Si bien estos datos

corresponden a lo estipulado en el Acuerdo de distribución para el ejercicio 2013, la composición porcentual del Ramo 33 prácticamente no ha variado en los últimos años, y los recursos del FAEB siempre han representado más de la mitad del total de las aportaciones federales.

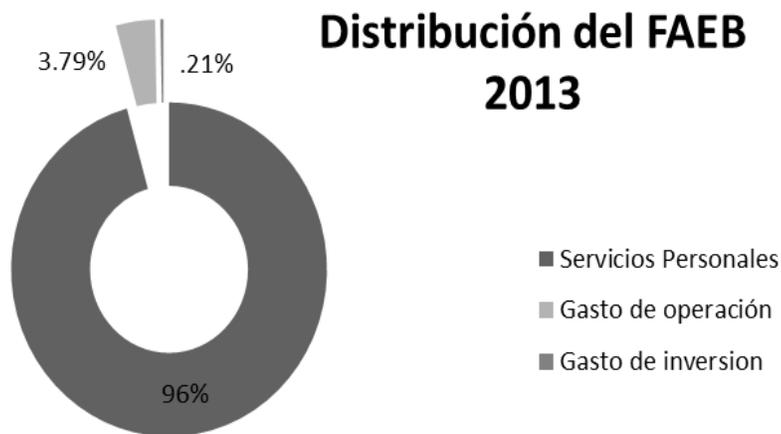
3.3.3 Fondo de Aportaciones para la Nómina Educativa y Gasto Operativo FONE.

Este fondo surge después de la reforma fiscal implementada en este año, su monto se determinará de acuerdo a las plazas registradas en el recientemente aprobado Sistema de Información y Gestión Educativa, incluyendo las erogaciones por concepto de remuneraciones, esto es: sueldos y prestaciones autorizadas, impuestos federales y aportaciones de seguridad social, y ampliaciones autorizadas el año inmediato anterior. También se incluirán recursos para apoyar a las Entidades federativas a cubrir gastos de operación, distintos de los servicios personales y de mantenimiento, el cual se actualizará cada ejercicio fiscal conforme se apruebe en el Presupuesto de Egresos de la Federación. La distribución de recursos operativos se distribuirá de acuerdo al Gasto de Operación presupuestado para la Entidad federativa PEF 2013, más el producto de la diferencia del monto de gasto operativo total del recurso destinado y el gasto presupuestado en el 2013, por la participación de la entidad federativa en la matrícula potencial nacional (número de niños en edad de cursar educación básica) en el año anterior para el cual se efectúa el cálculo.

Este fondo tiene como finalidad eliminar la distorsión generada por el mecanismo de distribución del FAEB, el cual asumía una alta velocidad de ajuste en el número de maestros de cada estado, generando presiones en las finanzas públicas de algunas Entidades.

Para el 2013 los recursos, transferidos pro el Gobierno Federal a Entidades Federativas, por concepto de educación de distribuyo como se representa en el gráfico.

Grafica 3.6



Fuente: Elaboración propia con base en SEP.

La Ley de Coordinación Fiscal establece que las autoridades federales deberán reunirse con las estatales, tanto las encargadas de materia educativa y lo responsables del ejercicio presupuestario, con una periodicidad no mayor a un año, para analizar alternativas y propuestas que apoyen una mejor equidad e impulsen la mejor utilización de los recursos transferidos a las Entidades Federativas. Además de que los gobiernos estatales y el Distrito Federal deben proporcionar al Ejecutivo a través de la Secretaría de Educación Pública, información financiera operativa que sea requerida para el mejor cumplimiento de las atribuciones que en materia de planeación, programación y evaluación del Sistema Educativo Federal correspondan al Gobierno Federal.

3.3.4 Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud (FASSA).

En dicho fondo se registran los recursos que el Gobierno Federal otorga a las Entidades Federativas para que estos administren los servicios de salud que a estas competen, el sustento jurídico de este fondo se encuentra en los Artículos 29, 30 y 31 de la Ley de Coordinación Fiscal y el Artículo 4 Constitucional, que prevé que la Ley establecerá la concurrencia de la Federación y de las Entidades en materia de salubridad general, así como en las estrategias y líneas de acción que tuvieron el Plan Nacional de Desarrollo y el Programa de Reforma del Sector Salud 1995-2000, donde se planteó la necesidad de descentralizar responsabilidades y recursos para acercar los servicios básicos a la población.

Con cargo a las aportaciones que las Entidades Reciben por dicho concepto, las Entidades Federativas y el Distrito Federal recibirán recursos económicos que los apoyen para ejercer las atribuciones que en los términos de los Artículos 3, 13 y 18 de la Ley General de Salud les competan.

Debido a lo anterior, el Gobierno Federal, a partir del ejercicio fiscal de 1998, empezó a realizar cambios esenciales en materia de coordinación fiscal, y creó un nuevo esquema de transferencias para canalizar recursos a las Entidades Federativas y Municipios, adicional a los ya existentes.

Los servicios de salud que prestan las Entidades Federativas son múltiples y variados, dichos servicios se realizan en Hospitales que administra el gobierno estatal, Centros de Salud, Unidades Móviles de Atención, entre otros todos estos regulados por la Secretaría de Salud de cada Entidad.

El monto de los recursos que integran este fondo se determina anualmente en el Presupuesto de Egresos de la Federación a partir de los siguientes elementos:

- I. Por el inventario de infraestructura médica y las plantillas de personal utilizados para los cálculos de los recursos presupuestarios transferidos a las Entidades Federativas, con motivo de la suscripción de los Acuerdos de Coordinación para la Descentralización

Integral de los Servicios de Salud respectivos, incluyendo las erogaciones que correspondan por concepto de impuestos federales y aportaciones de seguridad social;

II. Por los recursos que con cargo a las Previsiones para Servicios Personales contenidas al efecto en el Presupuesto de Egresos de la Federación que se hayan transferido a las Entidades Federativas, durante el ejercicio fiscal inmediato anterior a aquel que se presupueste, para cubrir el gasto en servicios personales, incluidas las ampliaciones presupuestarias que en el transcurso de ese ejercicio se hubieren autorizado por concepto de incrementos salariales, prestaciones, así como aquellas medidas económicas que, en su caso, se requieran para integrar el ejercicio fiscal que se presupueste;

III. Por los recursos que la Federación haya transferido a las Entidades Federativas, durante el ejercicio fiscal inmediato anterior a aquel que se presupueste, para cubrir el gasto de operación e inversión, excluyendo los gastos eventuales de inversión en infraestructura y equipamiento que la Federación y las Entidades correspondientes convengan como no susceptibles de presupuestarse en el ejercicio siguiente y por los recursos que para iguales fines sean aprobados en el Presupuesto de Egresos de la Federación en adición a los primeros;

IV. Por otros recursos que, en su caso, se destinen expresamente en el Presupuesto de Egresos de la Federación a fin de promover la equidad en los servicios de salud, la distribución de estos se realiza atendiendo al principio de equidad en los servicios de salud, para otorgar más recursos a las Entidades Federativas que presentan mayores rezagos.

Entre las tareas que tienen las Entidades Federativas para administrar los recursos provenientes de dicho fondo según los artículos 3, 13 y 18 de la Ley General de Salud (LGS) se encuentran:

- Coadyuvar a la consolidación y funcionamiento del Sistema Nacional de Salud, y planear, organizar y desarrollar los sistemas estatales de salud, procurando su participación programática;
- Formular y desarrollar programas locales de salud, en el marco de los Sistemas estatales de salud y de acuerdo con los principios y objetivos del Ejecutivo establecidos en el Plan Nacional de Desarrollo;
- Realizar a cabo programas y acciones que en materia de salubridad local les competan;
- Elaborar información estadística local y útil, para proporcionarla a las autoridades federales encargadas de su revisión;
- Organizar, operar, supervisar y evaluar la prestación de los servicios de salubridad general.

Para la transferencia de Recursos del Gobierno Federal hacia los gobiernos locales, la Secretaría de Salud solicita el recurso a la tesorería de la Federación en la primera y tercera semana de cada mes, para enviarla a la cuenta bancaria que cada Entidad Federativa destina para recibir los recursos, y las Secretarías de Finanzas de las Entidades realizan lo propio con las

dependencias y organismos responsables del servicio en los Estados, adicionándole la parte correspondiente que a las Entidades Federativas corresponde.

La cantidad que el Gobierno Federal otorgo a las Entidades Federativas por Concepto del Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud, registro una variación porcentual real positiva de 5.85% si bien la población año con año aumenta y la demanda de servicios de salud aumenta, las Entidades Federativas deben contar con los recursos suficientes para resolver sus demandas, dado que no tienen la capacidad de aumentar sus recursos por cuenta propia.

3.3.4 Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social (FAIS).

En este fondo se concentran los recursos federales que son transferidos a Entidades Federativas y Municipios para que estos financien obras, inversiones y acciones sociales básicas destinadas a mejorar la calidad de vida de sus pobladores, en especial aquellos que se encuentren en condiciones de rezago y pobreza extrema, todo esto en cumplimiento del Artículo 33 de la Ley de Coordinación Fiscal.

La reforma fiscal tambien modifico a este fondo como la fórmula de distribución, ahora este se distribuirá con un monto equivalente al 2.5294% como referencia de la RFP, del cual el 0.3066% corresponderá al Fondo para la Infraestructura Social de las Entidades y el 2.2228% al Fondo para la Infraestructura Social Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal. Y se distribuirá de acuerdo a la suma del monto otorgado a la entidad en el 2013, el cual será equivalente a 686,880,919.32 pesos, más el incremento de este, por el criterio al 80% respecto del número promedio de carencias de la población en pobreza extrema, y un 20% respecto a la Población en Pobreza Extrema de la entidad, ambos criterios serán obtenidos de acuerdo con la información más reciente provista por el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social. Los recursos de este programa se deberán orientar preferentemente conforme al Informe anual de la situación de pobreza y rezago social de las entidades y sus respectivos municipios o demarcaciones territoriales, que realice la Secretaría de Desarrollo Social y podrán utilizarse para la elaboración de proyectos con la finalidad de fortalecer las capacidades de gestión del municipio o demarcación territorial, de acuerdo con lo señalado en el catálogo de acciones establecido en los Lineamientos del Fondo que emita la misma Secretaría. Así mismo también se dispone que tanto la Secretaria de desarrollo Social -que es quien se encarga de la distribución del fondo-, la Secretaria de Hacienda y Crédito Publico, se encargaran de reportar y difundir, la situación de rezago social y situación de pobreza extrema en Estados y Municipios, así como los resultados alcanzados.

Como ya se menciono para su distribución, el Ejecutivo Federal a través de la Secretaría de Desarrollo Social, lo distribuye a las Entidades Federativas considerando criterios de pobreza extrema y con esos recursos los gobiernos estatales deben:

- Hacer del conocimiento de sus habitantes, los montos que reciban, las obras y acciones a realizar, el costo de cada una, su ubicación, metas y beneficiarios;
- Promover la participación de las comunidades beneficiarias en su destino, aplicación y vigilancia, así como en la programación, ejecución, control, seguimiento y evaluación de las obras y acciones que se vayan a realizar;
- Informar a sus habitantes, al término de cada ejercicio, sobre los resultados alcanzados;
- Proporcionar a la Secretaría de Desarrollo Social, la información que sobre la utilización del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social le sea requerida. En el caso de los Municipios lo harán por conducto de los Estados;
- Procurar que las obras que realicen con los recursos de los Fondos sean compatibles con la preservación y protección del medio ambiente y que impulsen el desarrollo sustentable.

De los recursos de dicho fondo que pertenecen a Municipios (FISM), deben enfocarse a cubrir exclusivamente el financiamiento de las siguientes obras:

- Agua potable.
- Alcantarillado.
- Drenajes y letrinas.
- Urbanización municipal.
- Electrificación rural y de colonias pobres.
- Infraestructura básica de salud.
- Infraestructura educativa.
- Mejoramiento de vivienda.
- Caminos rurales.
- Infraestructura productiva rural.

Además del 3% antes mencionado, los Municipios pueden disponer de hasta el 2% de los recursos que correspondan de dicho fondo para financiar programas de desarrollo institucional, bajo convenio con el Gobierno Federal a través de la Secretaria de Desarrollo Social, el Gobierno del Estado y el Municipio respectivo.

- Las obligaciones que tienen los gobiernos locales según el Artículo 33 de la Ley de Coordinación Fiscal son:
 - Hacer del conocimiento de sus habitantes los montos que reciban, las obras y acciones a realizar, el costo, su ubicación, metas y beneficiarios.
 - Promover la participación de las comunidades beneficiarias en el destino, aplicación y vigilancia de los recursos, así como en la programación, ejecución, control, seguimiento y evaluación de las obras y acciones a realizar.
 - Informar a los habitantes al término de cada ejercicio los resultados alcanzados,
 - Proporcionar a la Secretaría de Desarrollo Social la información que le será requerida sobre la utilización del fondo (Municipios vía Entidades Federativas).
 - Que las obras a realizar sean compatibles con la preservación y protección del medio ambiente que impulsen el desarrollo sustentable.

3.3.5 Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FORTAMUNDF).

A diferencia del FISM, el FORTAMUNDF no fue creado para financiar alguna función específica, sino para apoyar las finanzas de las haciendas municipales. Este Fondo constituye una transferencia federal distribuida en un 100% a Municipios y Delegaciones del Distrito Federal, en la que los gobiernos de las Entidades Federativas sólo funcionan como “cajeros”, para asignar íntegramente entre los Municipios los recursos que reciben, para que estos fortalezcan sus acciones administrativas. La conformación del monto, así como los esquemas de Distribución de los recursos de este Fondo entre los subgobiernos se encuentran establecidos en los Artículos 36, 37 y 38 de la Ley de Coordinación Fiscal.

El monto que se destina a este fondo se determina de manera anual, se establece en el Presupuesto de Egresos de la Federación; y es utilizado como base referencial el 2.35% de la estimación de la Recaudación Federal Participable que se realice para efectos del propio presupuesto de la Federación, con base en lo que se establezca en el ejercicio correspondiente en la Ley de Ingresos de la Federación.

En el caso del Distrito Federal y sus demarcaciones territoriales, los recursos son entregados de la misma manera que al resto de las Entidades Federativas y Municipios, pero calculados como el 0.2123% de la Recaudación Federal Participable en los términos que el monto antes mencionado.

El número de habitantes juega un papel importante en la distribución de este fondo ya que la distribución de recursos se realiza de manera proporcional a la población de cada Entidad Federativa, de acuerdo con la información que emita el INEGI³⁸.

Para la distribución de los recursos entre las demarcaciones territoriales del Distrito Federal, el 75% del total se asigna conforme al criterio del factor población residente y el 25% restante de acuerdo al factor de población flotante.

Entre tres destinos de los recursos provenientes de este fondo se encuentra el pago de deuda, así como la satisfacción de necesidades vinculadas a la seguridad pública de sus habitantes, como elementos prioritarios para su ejercicio; además de estas los Municipios pueden usar estos recursos para cualquier tipo de requerimiento.

En cumplimiento del Artículo 37 de la Ley de Coordinación Fiscal, tanto los Municipios como las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal tienen la obligación de:

- Hacer del conocimiento a sus habitantes, los montos que reciban, las obras y acciones a realizar, el costo, su ubicación, metas y beneficiarios.
- Informar a los habitantes al término de cada ejercicio los resultados alcanzados

Los recursos de este fondo son depositados por la Tesorería de la Federación en las cuentas que para tales propósitos hayan sido notificados por las Entidades en las fechas calendario, publicadas para tales propósitos por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público el 31 de enero del año en curso, en el Diario Oficial de la federación y las Entidades Federativas deberán hacer lo propio con sus Municipios contando con 5 días hábiles para radicar dichos recursos.

El entero de estos recursos debe ser realizado de manera mensual en partes iguales a través del ejercicio fiscal, de manera ágil y directa sin más limitaciones ni restricciones que aquellas conferidas al destino de sus recursos.

En lo que respecta a las etiquetas de gasto de este fondo, los rubros establecidos en la Ley de Coordinación Fiscal, no son tan específicos, ya que el Artículo 37 de la Ley de Coordinación Fiscal expresa que los recursos serán destinados a la satisfacción de sus requerimientos dando prioridad al cumplimiento de sus obligaciones financieras y a la atención de las necesidades directamente vinculadas a la Seguridad Pública, este Artículo puede ser interpretado de distintos modos, ya que los “requerimientos” de los Municipios son numerosos y disímiles, y las “prioridades” que cada uno establezca para los rubros de obligaciones financieras y seguridad pública son diversas, lo que origina que las etiquetas de gasto no estén establecidas con claridad, ni se refieran a un rubro específico de inversión. Sin embargo el FORTAMUNDF pertenece a un tipo

³⁸ Los instrumentos utilizados hasta el año 2002 fueron censos y conteos, situación que se modifica en el 2003, año donde se utiliza la Encuesta Nacional de Empleo Urbano.

de transferencias consideradas “compensatorias”; es decir, aquellas que están diseñadas para corregir los desequilibrios y desigualdades existentes entre regiones, Entidades Federativas y Municipios. De este modo, es de esperar que los gobiernos municipales y las demarcaciones territoriales del Distrito Federal utilicen sus recursos para incrementar su capacidad de inversión en programas y acciones que propicien el desarrollo en su demarcación y no necesariamente para el gasto corriente.

Dicho fondo registro 54, 251, 339,606 pesos 3.32% mayor en términos reales al presupuesto asignado en 2012.

3.3.6 Fondo de Aportaciones Múltiples (FAM).

Este fondo está conformado por los siguientes sub fondos:

- Asistencia social.
- Infraestructura Educativa.
 - Infraestructura Educativa Básica.
 - Infraestructura Educativa Superior.

El monto de este fondo al igual que el anterior se determina de manera anual y se establece en el Presupuesto de Egresos de la Federación, utilizando como base referencial el 0.814% de la estimación que de la Recaudación Federal Participable se realice para efectos del propio presupuesto con base en lo que se establezca en la Ley de ingresos de la Federación del ejercicio correspondiente.

La distribución de los recursos de este Fondo entre las Entidades Federativas, obedece a las reglas que se establezcan en el Presupuesto de Egresos de la Federación, según el Artículo 41 de la Ley de coordinación Fiscal, las Entidades más beneficiadas con este fondo son aquellas que concentran el mayor número de escuelas de educación básica y superior con necesidades de infraestructura educativa y que registren el mayor número de niños a través del Programa de Desayunos Escolares del DIF.

Los recursos de este fondo se canalizan a los siguientes rubros.

- ✓ En el caso de la Asistencia Social, esta es realizada por medio de los Sistemas Estatales de Desarrollo Integral para la Familia (DIF), destinando los recursos a:
 - Desayunos escolares
 - Apoyos alimentarios y de asistencia social a la población en condiciones de pobreza extrema
 - Apoyos a la población en desamparo.
 - Realización de la infraestructura Educativa, la cual se realiza a través de los Organismos Descentralizados en las Entidades Federativas responsables de

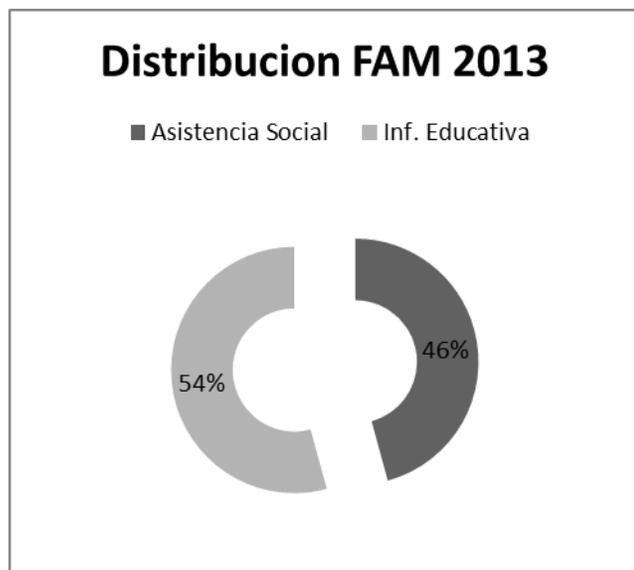
la construcción de escuelas, destinando recursos para la: construcción, equipamiento y rehabilitación de infraestructura física de los niveles de educación básica, para el caso de infraestructura educativa superior en su modalidad universitaria esta es realizada directamente por las universidades.

Los recursos provenientes de este fondo son depositados por la Secretaria de Hacienda y Crédito Público a las cuentas proporcionadas para tales fines por las Entidades Federativas en las fechas calendario establecidas para estos fines; posteriormente las Secretarías de Finanzas transferirán los recursos correspondientes a:

- Asistencia Social: A los Sistemas Integrales para el Desarrollo de la Familia DIF.
- Infraestructura Educativa Básica: A los organismos descentralizados en las Entidades responsables de la construcción de escuela.
- Infraestructura Educativa Superior: A las universidades.

El Fondo de Aportaciones Múltiples registró 16, 116, 959, 056 pesos para el 2013 y al igual que otros fondos incremento en términos reales en 3.32%, su distribución para con los sub fondos se representa en la siguiente gráfica:

Grafica 3.7.



Fuente: Elaboración propia con base en SHCP.

3.3.7 Fondo de Aportaciones para la Educación Tecnológica y de Adultos (FAETA).

En este Fondo se concentran los recursos federales que se transfieren a las Entidades Federativas con base en la suscripción de los convenios de coordinación para la descentralización de los servicios de educación para adultos y educación tecnológica, celebrados por el Gobierno Federal y las Entidades, este Fondo está compuesto por dos sub fondos:

- Educación para Adultos.
- Educación Tecnológica.

El monto destinado a este Fondo se determina de acuerdo a lo establecido en el Artículo 43 de la Ley de Coordinación Fiscal según los siguientes criterios:

- I. El registro de planteles, instalaciones educativas y plantillas de personal.
- II. Los recursos presupuestarios transferidos a las Entidades Federativas durante el ejercicio inmediato anterior.
- III. Las ampliaciones presupuestarias autorizadas.

La determinación y distribución del sub fondo referente a la educación para adultos, esta se lleva a cabo siguiendo las reglas de operación en indicadores de evaluación y gestión del INEA, las cuales son publicadas por la Secretaría de Educación Pública en el Diario Oficial de la Federación.

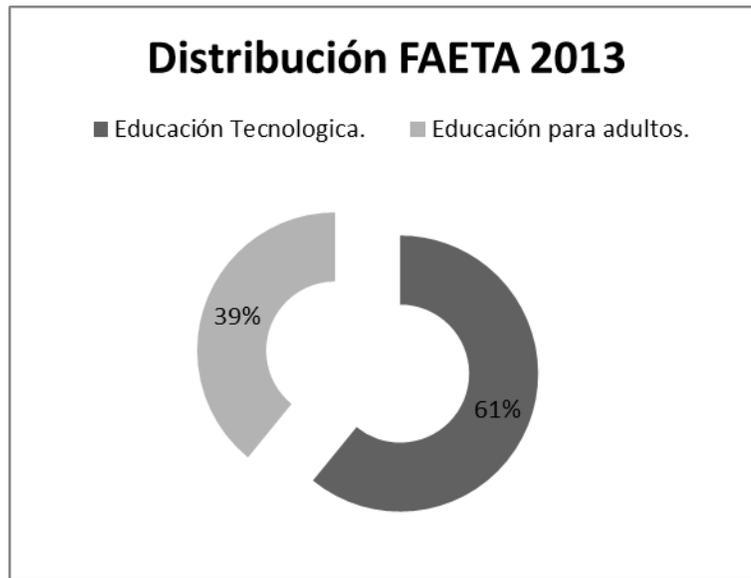
El principal propósito de este fondo es permitir a las Entidades Federativas la administración y otorgamiento directo de los servicios educativos del Colegio Nacional de Educación Profesional Técnica (CONALEP) así como del Instituto Nacional de Educación para los Adultos (INEA).

Los recursos de este Fondo son depositados por la Secretaría del Hacienda y Crédito Público a las cuentas que las Entidades Federativas proporcionan para dicho fin, y posteriormente las secretarías de finanzas estatales transferirán los recursos al CONALEP e INEA respectivamente.

Cabe destacar que la mayor parte de los recursos son destinados a la educación tecnológica.

El monto aprobado para este fondo en 2013 fue de 5, 375, 729, 913, superior al aprobado en 2012 en términos reales en 1.11% y su distribución se representa de la siguiente manera:

Grafica 3.8.



Fuente: Elaboración propia con base en SHCP.

3.3.8 Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública (FASP).

Este fondo es la bolsa receptora de los recursos federales que serán transferidos a las Entidades Federativas y el Distrito Federal en cumplimiento a los compromisos adquiridos por ambos ámbitos de gobierno en los convenios de colaboración que en la materia se suscribieron en el marco del Sistema Nacional de Seguridad Pública, con los recursos provenientes de este Fondo las Entidades Federativas y Municipios entre otras tareas estos combaten la delincuencia, y refuerzan sus cuerpos policíacos.

- El marco normativo de este fondo se encuentra en:
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- Ley que establece las Bases para la Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública.
- Presupuesto de Egresos de la Federación.
- Ley de Coordinación Fiscal.
- Convenios de Coordinación en Materia de Seguridad Pública.

La integración de este fondo se efectúa a propuesta de la Secretaría de Gobernación, y la distribución de los recursos entre las Entidades Federativas se da a conocer a través del Diario Oficial de la Federación, durante los últimos días de enero, la aplicación de esta se realiza de

acuerdo con los programas estatales de seguridad pública, los cuales derivan de programa nacional acordado por el Consejo Nacional de Seguridad Publica.

Los recursos que las haciendas locales obtienen por el Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública de los Estados y del Distrito Federal según lo acordado en el Artículo 45 de la Ley de Coordinación Fiscal están destinados exclusivamente a:

- Reclutamiento, formación, selección, evaluación y depuración de los recursos humanos vinculados con tareas de seguridad pública.
- Equipamiento de las policías judiciales o sus equivalentes, peritos, ministerios públicos, policías preventivos o custodios de centros penitenciarios y de menores infractores.
- Establecimiento y operación de la red nacional de telecomunicaciones e informática para la seguridad pública y servicio telefónico nacional de emergencia.
- Construcción, mejoramiento o ampliación de instalaciones para la procuración e impartición de justicia, centros penitenciarios y de menores infractores, e instalaciones de los cuerpos de seguridad pública y sus centros de capacitación.
- Seguimiento y evaluación de los programas señalados.

Los criterios empleados en la distribución de los recursos a las Entidades Federativas son:

- I. Población de las Entidades y Distrito Federal 35%.
- II. Índice de ocupación penitenciaria 15%.
- III. Tasa de crecimiento anual de indiciados y sentenciados 20%.
- IV. Avance en la aplicación del Programa Nacional del Seguridad Publica en materia de profesionalización, equipamiento, modernización tecnológica e infraestructura necesaria vinculada con las actividades de seguridad publica 10%.
- V. Inversión en proyectos convenidos 20%.

Los recursos que por concepto de este fondo hayan sido determinados para cada Entidad, con base en los criterios antes descritos, son depositados en los meses de enero a octubre, en partes iguales, por la Secretaria de Hacienda y Crédito Público a los fideicomisos estatales creados de manera expresa, en el marco de los convenios de coordinación suscritos por cada Entidad Federativa con la Secretaria de Seguridad Publica.

EL monto distribuido a las Entidades Federativas por conducto del Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública en 2013 fue de 7,631, 760, 775 pesos, no registro incremento porcentual en términos, reales, cifra que resulta ser contraproducente al observar la situación en el país, en materia de seguridad, cuando dentro de los principales objetivos de los gobernantes y el mismo ejecutivo es la seguridad.

3.3.9 Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas (FAFEF).

Este fondo se determina de manera anual en el Presupuesto de Egresos de la Federación correspondiente con recursos federales por un monto equivalente al 1.40 % de la Recaudación Federal Participable, los montos de este fondo son entregados mensualmente por la Secretaria de Hacienda y Crédito Público a Entidades Federativas y al Distrito Federal de manera ágil y directa.

Los recursos del Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas son destinados a:

- I. A la inversión en infraestructura física, incluyendo la construcción, reconstrucción, ampliación, mantenimiento y conservación de infraestructura; así como la adquisición de bienes para el equipamiento de las obras generadas o adquiridas; infraestructura hidro agrícola, y hasta un 3 por ciento del costo del programa o proyecto programado en el ejercicio fiscal correspondiente, para gastos indirectos por concepto de realización de estudios, elaboración y evaluación de proyectos, supervisión y control de estas obras de infraestructura;
- II. Al saneamiento financiero, preferentemente a través de la amortización de deuda pública, expresada como una reducción al saldo registrado al 31 de diciembre del año inmediato anterior. Asimismo, podrán realizarse otras acciones de saneamiento financiero, siempre y cuando se acredite un impacto favorable en la fortaleza de las finanzas públicas locales;
- III. Para apoyar el saneamiento de pensiones y, en su caso, reformas a los sistemas de pensiones de los Estados y del Distrito Federal, prioritariamente a las reservas actuariales;
- IV. A la modernización de los registros públicos de la propiedad y del comercio locales, en el marco de la coordinación para homologar los registros públicos; así como para modernización de los catastros, con el objeto de actualizar los valores de los bienes y hacer más eficiente la recaudación de contribuciones;
- V. Para modernizar los sistemas de recaudación locales y para desarrollar mecanismos impositivos que permitan ampliar la base gravable de las contribuciones locales, lo cual genere un incremento neto en la recaudación;
- VI. Al fortalecimiento de los proyectos de investigación científica y desarrollo tecnológico, siempre y cuando las aportaciones federales destinadas a este rubro sean adicionales a los recursos de naturaleza local aprobados por las legislaturas locales en dicha materia;
- VII. Para los sistemas de protección civil en los Estados y el Distrito Federal, siempre y cuando las aportaciones federales destinadas a este rubro sean adicionales a los recursos de naturaleza local aprobados por las legislaturas locales en dicha materia; Para apoyar la educación pública, siempre y cuando las aportaciones federales destinadas a este rubro sean adicionales a los recursos de naturaleza local aprobados

por las legislaturas locales para dicha materia y que el monto de los recursos locales se incremente en términos reales respecto al presupuestado en el año inmediato anterior,
y

- VIII. Para destinarlas a fondos constituidos por los Estados y el Distrito Federal para apoyar proyectos de infraestructura concesionada o aquellos donde se combinen recursos públicos y privados; al pago de obras públicas de infraestructura que sean susceptibles de complementarse con inversión privada, en forma inmediata o futura, así como a estudios, proyectos, supervisión, liberación del derecho de vía, y otros bienes y servicios relacionados con las mismas.

El objetivo de estos recursos es fortalecer los presupuestos de las mismas y a las regiones que conforman. Para este fin las Entidades Federativas pueden convenir entre ellas o bien con el Gobierno Federal, la aplicación de estos recursos, que no podrán destinarse para las erogaciones del gasto corriente o de operación salvo en algunos casos.

Las Entidades Federativas deberán presentar a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público un informe trimestral detallado sobre la aplicación de los recursos a más tardar 20 días naturales después de terminado el trimestre.

Periodo de pago de los fondos:

- I. Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal; mensual; Enero-Diciembre.
- II. Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud; mensual; Enero-Diciembre.
- III. Fondo de Aportaciones para la infraestructura Social; mensual, Enero-Octubre.
- IV. Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal; mensual, Enero- Diciembre
- V. Fondo de Aportaciones Múltiples;
 - a. Asistencia Social; Enero-Diciembre
 - b. Infraestructura; Marzo-Diciembre
- VI. Fondo de Aportaciones para la Educación Tecnológica y de Adultos; mensual, Enero-Diciembre.
- VII. Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública de las Entidades Federativas y el Distrito Federal; mensual Enero-Octubre.
- VIII. Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas.

3.3.10 Control, Supervisión y Fiscalización de los Recursos.

Cada uno de los recursos provenientes de los fondos antes mencionados deberán ser usados exclusivamente para los fines específicos que se expresan en la Ley de Coordinación Fiscal, por lo que las aportaciones como sus accesorios no podrán comprometerse ni ejercerse a fines distintos a los establecidos, así lo expresa el Artículo 46 de la Ley de Coordinación fiscal, en este mismo apartado de la Leyes menciona que el ejercicio y administración de los recursos asignados a los Fondos de Aportaciones corresponderá a las autoridades receptoras de los mismos, (estatales y municipales), registrándolos como ingresos propios y ejerciéndolos conforme a la ley local lo establece, destinándolos estrictamente a los sectores señalados en el capítulo V de la Ley de Coordinación Fiscal.

Dado que los recursos pasan por diversos órdenes de gobierno, es importante saber cuál es la tarea de cada uno de estos, y especificar qué orden es el responsable de la erogación de los recursos, la primera etapa de los recursos consiste en lo presupuestario, hasta la entrega de los recursos a las Entidades Federativas, este proceso es competencia de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, el control y la supervisión de los recursos, quien para desempeñar dichas tareas, encuentra al interior de sus competencias las de organizar y coordinar el sistema de control y evaluación gubernamental, así como realizar la inspección al ejercicio del gasto público federal y su congruencia con los presupuestos de egresos.

En la segunda etapa se realiza el ejercicio del recurso, la cual es contemplada desde la recepción del mismo, por las Entidades Federativas y los Municipios, hasta que realizan la erogación total de los recursos. En esta etapa, la competencia del control y supervisión de los recursos, corresponde a los órganos internos de control de las Entidades y Municipios en el ámbito de sus competencias y estos deben hacer saber de manera inmediata a la Secretaria de Contraloría y Desarrollo Administrativo, cuando los recursos no se destinen a los fines especificados en la Ley de Coordinación Fiscal, en su Artículo 46.

Para dar cumplimiento a lo establecido en Artículo 46 de la Ley de Coordinación Fiscal, los Órganos de Control Interno de los Gobiernos de las Entidades y la secretaria de la Función Pública (SFP), han establecido en el marco de los Acuerdos de Coordinación para el Control, la realización de un programa de coordinación especial denominado Fortalecimiento del Sistema Estatal de Control y Evaluación de la Gestión Pública, y Colaboración en Materia de Transparencia y Combate a la Corrupción, mecanismo de información que permite a la Secretaria de la Función Pública ejercer con prontitud la atribución que en materia de control le corresponde, en términos de la Ley de Coordinación Fiscal con relación a los recursos provenientes del Ramo 33. En resumen los Órganos Internos de Control y Supervisión de los Gobiernos de las Entidades o los Órganos de Control y Supervisión Municipales, deberán enviar toda la información que estos registren relacionadas con el destino de los recursos, a la Secretaría de la Función Pública.

Por su parte la Secretaría de la Función Pública no puede abstenerse de las que los ordenamientos federales le confieren en cuanto al control y vigilancia de los recursos por lo que sus tareas se realizan a través de acuerdos de coordinación por medio de los órganos internos de control de las Entidades Federativas, las cuales son las encargadas de sancionar con respecto a sus propias leyes cualquier incumplimiento que se presente en el manejo o aplicación que se presente de los fondos en la etapa referida, salvo el desvío de los recursos, dicha situación deberá ser notificada a la Secretaría de la Función Pública.

La fiscalización de las Cuentas Publicas en Entidades Federativas y Municipios es competencia del Congreso Estatal, por conducto de su Auditoría Estatal, según sus propias leyes, verificando la correcta aplicación de los recursos, así como que se haya dado el debido cumplimiento de los fines previstos en la Ley. Cuando el organo responsable de fiscalización de Hacienda de un Congreso Local detecte que los recursos de los Fondos no se han destinado a los fines establecidos en esta Ley, debe dar aviso inmediato a la Auditoría Superior de la Federación, a través de su Auditoria Especial correspondiente, en a mayoría de los casos, corresponde a la Auditoria Especial de Gasto Federalizado de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, esto en función de lo establecido en el Artículo 79 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el cual da facultad a la Entidades de Fiscalización Superior de la Federación a fiscalizar los recursos federales que ejerzan las Entidades Federativas y Municipios. Por otra parte el Artículo 46 de la Ley de Coordinación Fiscal expresa que deberá hacerlo verificado que las dependencias del Ejecutivo Federal cumplieron con las disposiciones legales y administrativas federales.

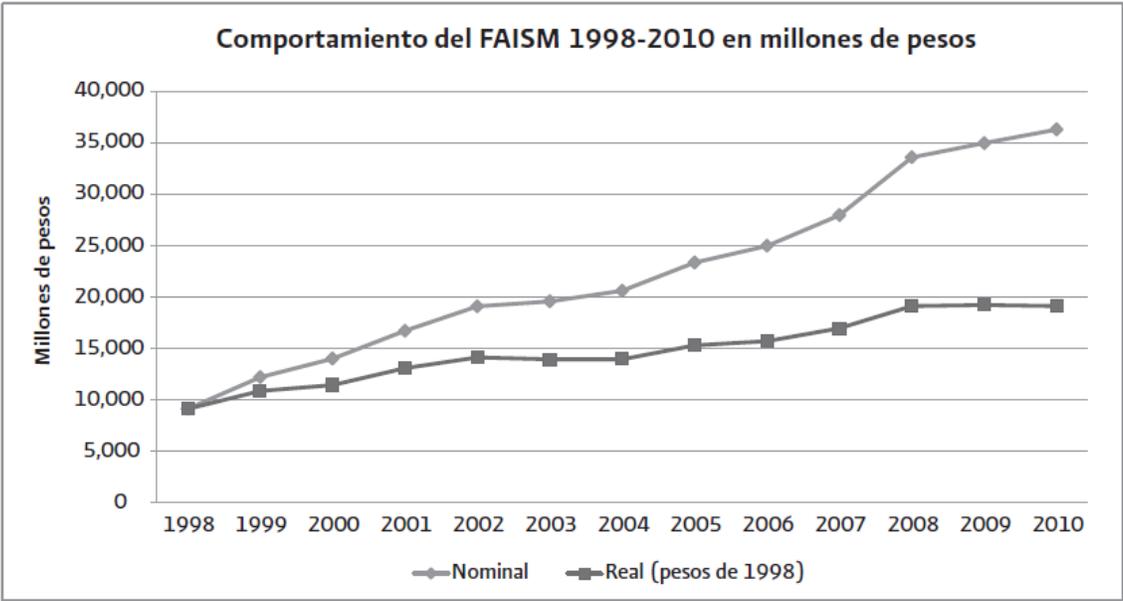
Las responsabilidades administrativas, civiles y penales en que incurran los servidores públicos federales o locales por el manejo o aplicación indebidos de los recursos de los Fondos serán determinadas y sancionadas por las autoridades federales o locales, según corresponda conforme a las etapas a que se refiere el Artículo 46 de la Ley de Coordinación Fiscal, por lo que cualquier incumplimiento de esta segunda etapa correspondiente a la fiscalización de los recursos es competencia de las autoridades locales.

La manera en la que se ejerzan los recursos de los fondos de aportaciones federales en los ámbitos locales deberá realizarse conforme a sus normatividades locales, respetando su soberanía; sin embargo, en lo que respecta al destino del recurso, este es determinado por las autoridades federales, por lo que corresponde a estas realizar el control, supervisión y fiscalización de los mismos, por lo que establecen convenios con los órganos locales respectivos, para que por intermediación de ellos se realicen estas tareas, estableciendo la obligación de los órganos locales de notificar cualquier irregularidad que se suscite a este respecto para que con base en los preceptos mencionados sean las autoridades federales quienes impongan las sanciones que correspondan.

La cantidad de recursos provenientes del ramo 33 para Entidades Federativas y Municipios representan una cantidad considerable en los ingresos totales, y la cantidad asignada para este fondo depende única y exclusivamente del Gobierno Federal si bien existen fórmulas para

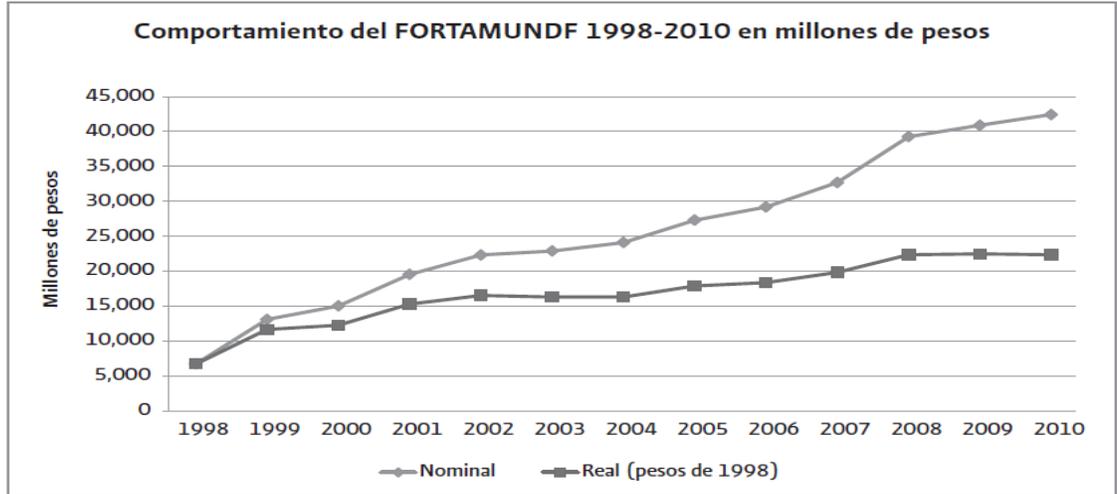
determinar los montos anuales estos no garantizan a las Entidades que el monto cubrirá los gastos de manera eficaz. Las fuentes de ingreso que tiene el Gobierno Federal para transferir recursos a los subgobiernos del ramo 33 dependen de productos, derechos, aprovechamientos, e ingresos petroleros, este último guarda una relación proporcional a los ciclos económicos que se registren en la economía internacional, si esta disminuye su ritmo, se reflejara en la demanda de países consumidores de petróleo mexicano, en una baja, por lo que los ingresos provenientes de dicho sector disminuirán, y esto se verá reflejado en el monto real que el Gobierno Federal asigne al ramo 33, si bien los montos asignados crecen año con año, en 2008 el crecimiento fue menor a causa de la crisis económica global.

Grafica 3.9.



Fuente: Manual de transferencias para Municipios Secretaría de Gobernación 2011.

Grafica 3.10.



Fuente: Manual de transferencias para Municipios Secretaria de Gobernación 2011.

Capítulo IV. Sistema Tributario y Haciendas Públicas Locales.



Capítulo IV. Sistema Tributario y Haciendas Públicas Locales.

4.1 Sistema Tributario en México.

Se define al sistema fiscal como las relaciones básicas y de instituciones, tanto jurídicas como económicas, que supeditadas a la consecución de objetivos, caracterizan con un cierto grado de permanencia el funcionamiento y organización de la actividad hacendaria del sector público de un país.

La estructura tributaria es el conjunto de directrices, orientaciones, criterios y lineamientos para determinar la carga impositiva, se representa por el conjunto ordenado de exacciones coactivas del poder fiscal del Estado y de relaciones técnicas e institucionales de interdependencia de estas con los órganos que participan en las tareas hacendarias en un país, con la misión fundamental de proporcionar eficientemente recursos para el desarrollo de las actividades públicas y coadyuvar en el ordenamiento de la población en materia política, social o bien económica.

El sistema hacendario está conformado por 4 partes: ingreso, gasto, deuda y patrimonio, la organización de estos tres componentes entre los niveles de gobierno representan al sistema de coordinación fiscal en México, dicho sistema se caracteriza por ser uno federalista, en el cual los entes gubernamentales existentes en el país gozan de libertad y autonomía financiera, la cual se traduce en las potestades tributarias que cada nivel de gobierno tiene para hacerle frente a los requerimientos de la población establecida en su territorio a través del gasto, esta autonomía es la esencia del sistema fiscal en México y sobre la cual está basada gran parte de la presente investigación.

La Secretaria de Hacienda y Crédito Público es la dependencia en la que se depositan las facultades del Estado que hacen posible la integración de su patrimonio. Como tal es el órgano encargado, tanto de realizar la tarea hacendaria del país; recaudar y administrar los ingresos del Estado que provienen de fuentes tan diversas como las funciones a que se destinan.

El sistema fiscal en México entre otros se representa por el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, en materia de delimitación y distribución de competencias entre los tres entes gubernamentales, regula las actividades hacendarias y coordina la acción fiscal en el país como su nombre lo indica, por su parte la Secretaria de Hacienda y Crédito Público es la institución encargada de realizar las tareas fiscales en el país.

En México el sistema tributario está constituido por diversos gravámenes, entre los más relevantes y que más recursos proporcionan al estado mexicano se encuentra el impuesto Sobre la Renta Empresarial, el cual tiene adecuadas sus tasas impositivas a la economía mexicana la cual se caracteriza por ser abierta y globalizada, por un Impuesto Sobre la Renta para personas físicas con tasas efectivas relativamente modestas para la mayor parte de niveles salariales, por impuestos

indirectos como el Impuesto al Valor Agregado, otro impuesto relevante es el Impuesto Especial sobre Producción y Servicios que grava la enajenación o importación de diversos bienes y servicios, cabe destacar que dichos impuestos son potestad del Gobierno Federal.

Los ingresos tributarios más relevantes en los ingresos del estado en México están compuestos por:

- Impuesto Sobre la Renta
- Impuesto al Valor Agregado (IVA)
- Impuesto Especial a la Producción y Servicios de Manufacturas
- Impuesto General de Importación

El sistema fiscal en México cuenta con instituciones que se encargan de revisar y administrar el panorama fiscal del país, por ejemplo el Servicio de Administración Tributaria que tiene la tarea de recaudar las contribuciones federales destinadas a cubrir los gastos previstos en el Presupuesto de Egresos de la Federación, para lo cual tiene el carácter de autoridad fiscal y goza de autonomía técnica para dictar sus resoluciones. Dicho sistema detalló en junio de 2013 que se había alcanzado un total de 39 millones 478 mil contribuyentes activos, lo que representa una ampliación de la base de contribuyentes en un millón 950 mil con respecto a junio de 2012,³⁹

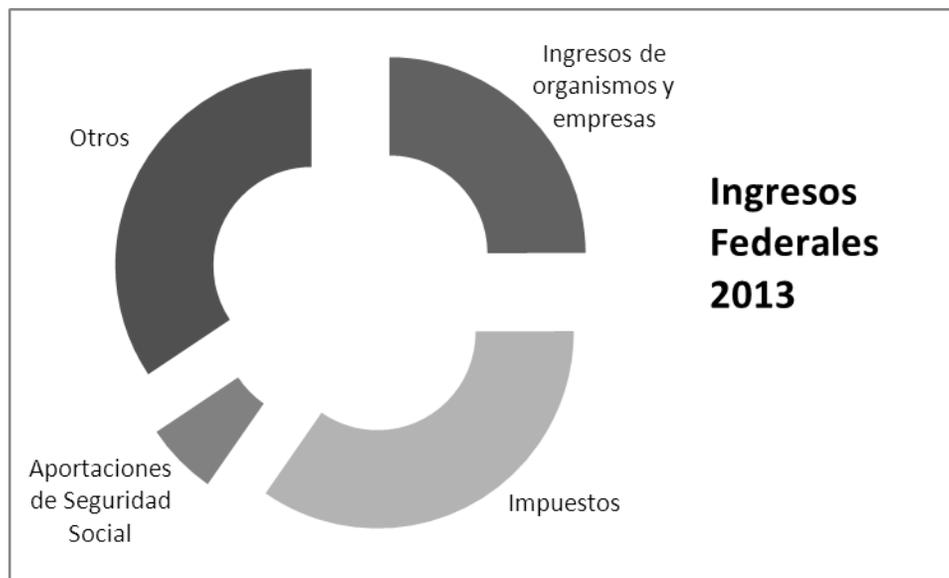
Entre otras una tarea del Estado mexicano es la selección de objetivos socioeconómicos, el diseño de medios para alcanzarlos, las erogaciones que deberá realizar, y la administración y gestión de recursos patrimoniales, dichas acciones deben cumplirse, de esta manera se resume la actividad financiera del Estado. La actividad financiera que realiza el Estado por su naturaleza y contenido está relacionada con matrices económicas, políticos, jurídicos y sociológicos, las cuales en la acción se representan en las siguientes disciplinas: Política financiera, política fiscal, política de gasto público, política monetaria y crediticia. La primera de esas se entiende como el conjunto de criterios, lineamientos y directrices que utiliza el Estado para regular el sistema financiero nacional, y canalizar los recursos hacia actividades productivas. Es decir, se encarga de establecer los objetivos, y señalando los instrumentos adecuados para controlar los ingresos y administrarlos, así como para elaborar el gasto del sector público. Se encarga del manejo recursos físicos y financieros que determinaran el volumen del gasto público, la principal herramienta que el Estado usa para llevar a cabo dicha actividad es la política fiscal, la cual se define como el conjunto de instrumentos y medidas que toma el Estado con el objetivo de recaudar los ingresos necesarios para realizar las funciones que le ayuden a cumplirlos objetivos de política económica general, dichos ingresos se establecen en la Ley de Ingresos de la Federación.

³⁹ <http://losimpuestos.com.mx/recaudacion-impositiva-2011/#more-410>

4.1.1 Instrumentos de Política Fiscal.

Los instrumentos de política fiscal que utiliza el cada nivel de gobierno con el objetivo de recaudar los ingresos públicos, son: el conjunto de impuestos, derechos, productos y aprovechamientos que conforman el sistema tributario mexicano (segunda fuente de ingresos en el país), la distribución, y la delimitación de responsabilidades para la administración de estos (objeto de estudio del presente trabajo), otro instrumento son las ganancias obtenidas por empresas del sector público como PEMEX y CFE cabe mencionar que los ingresos obtenidos por estas empresas representan la primera fuente de ingresos, principalmente por la explotación de recursos naturales como el petróleo, y posteriormente por el financiamiento público el cual puede obtenerse de endeudamiento público interno, o externo, cada uno de estos instrumentos, así como el monto de cada uno de ellos, cuentan con una organización jurídica, legal, fijada entre otras en la Ley de ingresos de la federación para cada ejercicio fiscal, estos forman parte de las fuentes de ingresos del sector público, el endeudamiento neto y diferimiento de pagos forman parte importante de los ingresos públicos, y dichos ingresos son erogados a través del gasto programable, y no programable, la distribución del gasto se publica cada año en el Presupuesto de Egresos de la Federación el cual se define respondiendo a los siguientes cuestionamientos: ¿Cuánto se gasta? De acuerdo con los montos que se destinan para cada concepto de gasto, ¿Quién gasta? De acuerdo con la institución o dependencia responsable del gasto, ¿En qué se gasta? Conforme al uso de los recursos (salarios, programas, proyectos de inversión, entre otros), ¿Para qué se gasta? Dependiendo de su destino (gasto social, en seguridad pública, medio ambiente, generación de empleos, etc.).

Grafica 4.1.



Fuente: Elaboración Propia con base en SHCP.

En México existen diferentes tipos de tasas impositivas, las cuales gravan actividades de diversos índoles, según el giro de esta, y territorio donde sean realizadas, cada nivel de gobierno tiene potestad para gravar dichas actividades de acuerdo con lo establecido en la Constitución, la tasa de gravamen es establecida por las autoridades fiscales, según su importancia, cada uno de estos gravámenes representan ingresos para los diferentes niveles de gobierno.

La asignación de competencias entre los niveles de gobierno en un estado federal puede hacerse de distintas formas: taxativa, enumerativa y concurrente. La delimitación taxativa implica la enunciación de facultades exclusivas de los niveles de gobierno. El sistema de enumeración puede ser limitativo o basado en la competencia de principios. En el sistema concurrente no se atribuye competencia exclusiva sobre ciertas materias a nivel alguno de gobierno.

La estructura de ingresos gubernamentales en México se integra por tributarios y no tributarios y a partir de estos se derivan diversos gravámenes:

- Ingresos tributarios:

Son aquellos que el poder público obtiene haciendo uso de su poder de imperio, sobre aquellos que se encuentran sometidos a él, y en base a la obligación que los contribuyentes de contribuir con la Federación, Estados y Municipios en que residan; siempre y cuando estos sean en forma proporcional y equitativa de acuerdo a Sergio Francisco de la Garza⁴⁰; los ingresos tributarios tienen carácter público, es una relación persona de derecho obligatoria, tiene por objeto proporcionar recursos a la para que este realice sus funciones y deben ser justos. Dentro de la clasificación de ingreso tributario municipal encontramos tres distintos tipos de gravámenes:

- a. Impuestos: “Una obligación legal de Derecho Público y pecuniaria, cuyo sujeto activo es el Estado u otro ente público fijado por la ley, surgida por la realización de un hecho imponible realizado por el sujeto pasivo, que no supone en ningún caso una actividad administrativa”⁴¹.
- b. Derechos: El código fiscal de la Federación en el Artículo 2 fracción IV define a los derechos como las contribuciones establecidas en ley por el uso o aprovechamiento de los bienes del dominio público de la Nación, así como por recibir servicios que presta el estado en sus funciones de derecho público, excepto cuando se presten por organismos descentralizados u órganos desconcentrados cuando en este último caso, se trate de contraprestaciones que no se encuentran previstas en la Ley Federal de Derechos, de igual manera son las contribuciones a cargo de los organismos públicos descentralizados por prestar servicios exclusivos del estado son derechos. En la Ley de Coordinación Fiscal se establece en el artículo 10-A que: “para los efectos de

⁴⁰ DE LA GARZA, Sergio Francisco. Derecho Financiero Mexicano. Ed. Porrúa México 1986. Pp.323-327

⁴¹ JIMENEZ GONZALEZ, Antonio. Lecciones de Derecho Tributario. Edit. ECASA. 3ra ed. México 1991. P.63

coordinación con las Entidades Federativas, se consideraran derechos, aun cuando tengan una denominación distinta en la legislación correspondiente, las contribuciones que tengan las características de derecho conforme al Código Fiscal de la Federación y la Ley de Ingresos de la Federación”.

- c. Contribuciones especiales: “Son las contribuciones legalmente obligatorias que se establezcan a cargo de las personas que se beneficien por ejercicio de determinada actividad particular, provocan un gasto público”⁴².

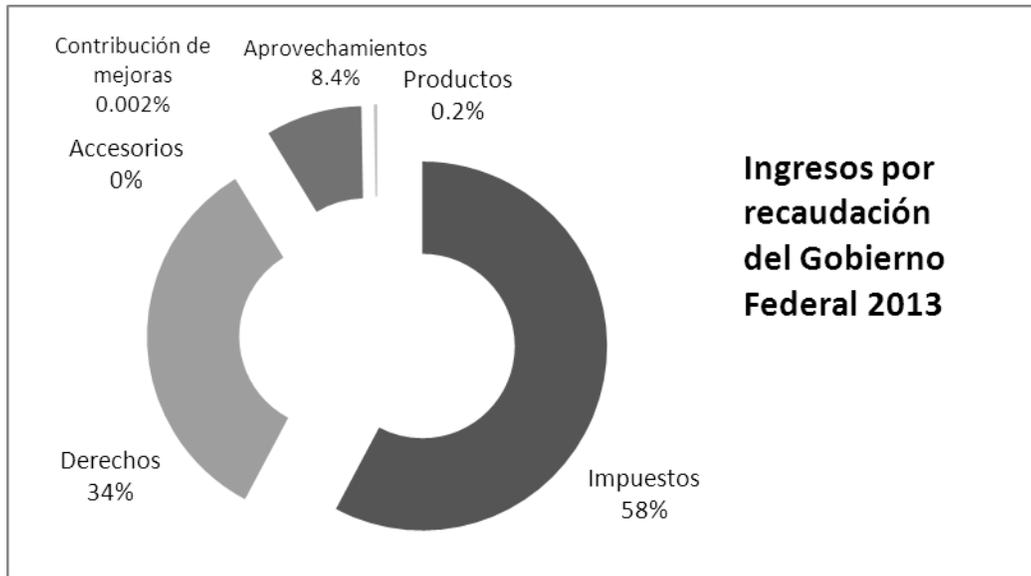
- Ingresos no tributarios

Son aquellos que perciben los entes gubernamentales por su propia actividad en la realización de funciones que no corresponden al derecho público; es decir son aquellos recursos que obtiene el gobierno como consecuencia de actividades relacionadas con la explotación de su patrimonio; trátase de bienes muebles e inmuebles; las acciones que la propia autoridad realiza para obtener, a través del Procedimiento Administrativo de Ejecución, por ejemplo, para que los contribuyentes realicen sus pagos al fisco local; de la buena voluntad de los particulares que llevan a cabo donaciones, herencias o legados en favor del gobierno estatal o municipal etc., estos se clasifican en:

- a) Productos: Son los ingresos que percibe el estado por las actividades que no corresponden al desarrollo de sus funciones propias de derecho público o por la explotación de derechos patrimoniales.
- b) Aprovechamientos: Son los ingresos que percibe el estado por sus funciones de derecho público, distintos de las contribuciones, de los ingresos derivados de la coordinación hacendaria, de los ingresos provenientes de financiamientos y de los que obtengan organismos públicos descentralizados que estén previstos en la Ley de Ingresos.

⁴² Artículo 14 fracción III del Código Fiscal del Estado de Durango.

Grafica 4.2.



Fuente: Elaboración propia con base en SHCP.

Como se acordó con la creación del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, los ingresos existentes en el país por recaudación están distribuidos entre los tres niveles de gobierno, además de la Ley Nacional de Coordinación Fiscal, en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se establece la distribución de competencias entre la Federación, Entidades Federativas y Municipios, de la siguiente manera:

- Existen facultades atribuidas a la Federación en forma expresa como se señalan en el Artículo 73, y mediante condiciones a las Entidades Federativas, como las establecidas en los Artículos 117 y 118.
- Facultades atribuidas por exclusión a las Entidades Federativas en el Artículo 124.
- Facultades prohibidas a las Entidades Federativas que pueden ser absolutas Artículo 117.
- Facultades prohibidas a las Entidades federativas que pueden ejercerse con la aprobación del Congreso de la Unión Artículo 118.
- Facultades atribuidas a los gobiernos municipales Artículo 115.

4.1.2 Marco Legal del Sistema Tributario en México

El artículo 31, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece que es obligación de los mexicanos contribuir a los gastos públicos, así de la Federación, como Entidad Federativa y Municipio en que residan, de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes. Dicho artículo Constitucional también establece el principio de proporcionalidad el cual radica, medularmente, en que los sujetos pasivos deben contribuir a los gastos públicos en función de su respectiva capacidad económica, debiendo aportar una parte

justa y adecuada de sus ingresos, utilidades o rendimientos, lo que significa que los tributos deben establecerse de acuerdo con la capacidad económica de cada sujeto pasivo, de manera que las personas que obtengan ingresos elevados tributen en forma cualitativamente superior a los de medianos y reducidos ingresos⁴³

A fin de allegarse de recursos económicos, el Estado Mexicano cuenta con un marco legal. De esta manera la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos como ordenamiento principal, permite al estado extraer recursos de la actividad económica, para llevar a cabo el ejercicio de sus funciones públicas.

El marco legal del sistema Fiscal no se limita a la Ley de Coordinación Fiscal, la cual contiene la esencia de la coordinación entre niveles de gobierno y delimitación de responsabilidades , el resto del ordenamiento se deriva de la propia Constitución, las leyes impositivas, el Código Fiscal de la Federación y diversos ordenamientos establecen las bases jurídicas que indican la fuente, la cuota, tarifa etc., que los mexicanos deben contribuir para que el Estado pueda cumplir sus funciones.

La Ley de Ingresos es el documento que por lo general establece los gravámenes que tendrán vigencia para que las instancias gubernamentales puedan allegarse los recursos necesarios para solventar los gastos de su administración. Esto es mediante la expedición de las leyes de ingresos las cuales tienen vigencia por un año al poder tributario, señalándose cuales son las fuentes que serán gravadas para que los niveles de gobierno obtengan los ingresos requeridos y puedan financiar las erogaciones que estos prevén en su presupuesto de egresos.

Por su parte la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria contiene las disposiciones sustantivas que rigen en la materia propia los ingresos locales, estableciendo las fuentes a que pueden acudir los Municipios, para la obtención de los recursos que aplicaran en la consecución de sus fines propios, así como a las modalidades específicas de cada una de ellas con relación a su integración⁴⁴.

En su conjunto la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria y la Ley de ingresos, regulan los ingresos, ya sea que en una u otra ley se contemplen todos o algunos elementos de las contribuciones específicas; lo que sí es una regla es que en todas las Entidades existe dicha normatividad, siendo para algunas Entidades Federativas que la Ley de Hacienda y la Ley de Ingresos es general para todos los Municipios del mismo y en algunas otras cada uno de los municipios tiene su propia Ley de Ingresos.

⁴³ Dicha tesis fue sustentada por el Tribunal Pleno en la séptima época y se encuentra publicada en el Semanario Judicial de la Federación, tomo 187-192, primera parte, p. 113.

⁴⁴ CASILLAS AVILA, Eduardo "Marco Jurídico de la Hacienda Pública Municipal" INDETEC 1994, México p.215.

Para que en nuestro país exista un fortalecimiento de las finanzas públicas es necesario que la materia jurídica no resulte ser un obstáculo para el desarrollo de la nación en su propósito de recaudación, sino debe aparecer como un instrumento indispensable y eficaz a través de los regímenes fiscales pertenecientes a un sistema jurídico que deben garantizar seguridad, justicia y equidad a los contribuyentes.

En este contexto, el maco legal del sistema tributario está sustentado básicamente en los siguientes ordenamientos:

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Artículo 31, fracción IV.
 - Artículo 36, fracción I.
 - Artículo 73, Fracciones VII, X, XVII, XIX, y XXIX.
 - Artículo 115 fracciones IV.
 - Artículo 117, Fracción III, IV, V, VI, VII, VIII, IX.
 - Artículo 118 fracción I.
 - Artículo 124.
 - Artículo 126.
 - Artículo 131
- Ley de Ingresos de la Federación.
- Ley del Impuesto sobre la Renta y su Reglamento.
- Ley del Impuesto al Activo y su Reglamento.
- Ley del impuesto al Valor Agregado y su Reglamento.
- Ley del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios y su Reglamento.
- Ley Federal del Impuesto sobre Automóviles Nuevos.
- Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria.
- Ley del Impuesto sobre Tenencia o Uso de Vehículos.
- Ley Aduanera y su Reglamento.
- Ley de Comercio Exterior y su Reglamento.
- Ley de Coordinación Fiscal.
- Ley del servicio de Administración Tributaria y su Reglamento.
- Convenios de Colaboración Administrativa.
- Miscelánea Fiscal.

Además de estas, existen otras leyes y ordenamientos legales que inciden en las leyes tributarias, o a las cuales se hace referencia en las normas fiscales y se deben tener presente para el ejercicio de las mismas. Dichos ordenamientos entre otros son los siguientes.

- Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.
- Ley Federal de Entidades Paraestatales y su Reglamento.

- Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.
- Ley de Adquisiciones y Obras Publicas y su Reglamento.
- Ley de Planeación.
- Ley General de Deuda Publica.
- Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Publico y su Reglamento.
- Ley Federal del Trabajo.
- Ley de Inversión Extranjera.
- Ley del Seguro Social.
- Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro.
- Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.
- Decreto de Presupuesto de Egresos.

Cada una de estas leyes y reglamentos están enfocadas a distintas áreas de la economía mexicana pero con el fin común de administrar los ingresos del país así como la erogación de estos.

4.2 Haciendas públicas locales

La formación de las Haciendas Públicas locales ha sido el resultado mismo del federalismo fiscal que se encarga de la descentralización de funciones e implica esencialmente una distribución de competencias entre las esferas de gobierno, dicha distribución está basada en el principio de subsidiariedad, donde se le otorgan a los gobiernos locales las atribuciones de responder a los servicios y responsabilidades públicas, y autonomía para recurrir a los instrumentos financieros necesarios para llevar a cabo las funciones que les corresponden, conformando así sus propias Haciendas.

Las funciones que desempeñan los gobiernos para cumplir con objetivos sociales, políticos y económicos de los gobiernos son múltiples y variadas, y la administración de los recursos para alcanzar dichos objetivos es responsabilidad de las haciendas, por ello estas se encargan de la actividad financiera de los gobiernos, como Faya Viesca señala:

“Con la palabra financiero se designa generalmente a todo lo que concierne a la Hacienda Pública. La selección de objetivos socioeconómicos, la obtención de medios para alcanzarlos, las erogaciones que realiza, y la administración y gestión de de los recursos patrimoniales son varias de las tareas más importantes del Estado, que constituyen precisamente la actividad financiera.”⁴⁵

Como ya se mencionó las funciones financieras y administrativas de la hacienda se dividen en cuatro áreas: ingreso, gasto, deuda y patrimonio, estos son los instrumentos necesarios para la

⁴⁵ Faya Viesca, Jacinto. “Finanzas Públicas”. México, Porrúa, 1981.p.10

consecución de sus objetivos, pues tienen una gran incidencia sobre la asignación y distribución de recursos e incentivar el crecimiento y desarrollo económico.

4.2.1 Ingreso público.

El ingreso es un componente importante de la Hacienda Pública, ya que los gobiernos requieren de recursos económicos para solventar los gastos necesarios que brindarán a la ciudadanía. Existen varias vertientes sobre la clasificación de los ingresos, sin embargo la más representativa es la clasificación jurídica, la cual se encuentra elaborada en leyes, principalmente en la Ley de ingresos Federal, Estatal y Municipal, que señalan aquellos gravámenes y posibilidades jurídicas de percepción de ingresos en favor del gobierno que se trate. Esta clasificación jurídica divide los ingresos en ordinarios y extraordinarios. Los ordinarios son aquellos que se perciben regularmente, repitiéndose en cada ejercicio fiscal, y se perciben de forma más o menos consistente. A su vez los ingresos ordinarios se dividen en tributarios (impuestos derechos y contribuciones especiales), y no tributarios (productos, aprovechamientos y transferencias federales). Los extraordinarios se derivan de actos fuera de lo normal que la administración pública tuviera que resolver para proveerse de recursos ante situaciones no imprevistas, estos incluyen a los empréstitos.

De acuerdo a los diferentes ingresos que perciben los gobiernos puede decirse que la forma más sana de financiar el gasto público es a través de los ingresos tributarios, y los impuestos son el ingreso más importante de los diferentes órdenes de gobierno, debido a que estos mantienen una relación directa con los gastos públicos, de tal forma que los impuestos pueden considerarse como los costos que los individuos pagan por los bienes y servicios que el gobierno suministra.

La asignación de potestades tributarias constituye la base del sistema tributario nacional, y para lograr una óptima asignación de estas debe considerarse que los impuestos deben ser atribuidos a aquel nivel de gobierno que los tribute más eficaz y eficientemente, a fin de que la recaudación tenga mayor potencial, disminuyendo o anulando así la elusión y la evasión fiscal, además debe considerarse también que el costo de una mala distribución de potestades puede impactar negativamente las finanzas gubernamentales, y los desequilibrios presupuestales pueden agravarse considerando que las decisiones de gasto también implican decisiones de imposición.

Existen algunos principios generales que regulan la asignación de potestades tributarias entre los distintos niveles de gobierno en una federación. Amieva Huerta⁴⁶ señala los siguientes:

1. Las jurisdicciones de nivel medio o bajo deben cobrar impuestos a las bases que tienen una baja movilidad interjurisdiccional.
2. Las jurisdicciones en que se puede implantar una base global más

46 Op. Cit. AMIEVA HUERTA, Juan. pp. 248-249

eficazmente, deben recaudar impuestos sobre las personas con tasas progresivas.

3. Los impuestos progresivos que aseguran objetivos de redistribución deben ser manejados por el Gobierno central.
4. Los impuestos apropiados para fines de políticas de estabilización deben ser centrales.
5. Las bases imponibles que se distribuyen de manera desigual entre las jurisdicciones deben ser gestionadas por el gobierno central.
6. Los impuestos sobre los beneficios y las tarifas sobre usuarios son apropiados en todos los niveles.

La asignación de potestades tributarias responde a diversos criterios y en especial las características que deben tener las potestades de los gobiernos locales son las siguientes⁴⁷:

- A. Un impuesto local debe permitir la identificación geográfica del hecho generador del impuesto.
- B. La base gravable del impuesto debe ser poco móvil.
- C. El Beneficio que genera la recaudación tributaria debe ser visible o perceptible por los contribuyentes para asegurar la responsabilidad.
- D. Los rendimientos fiscales del impuesto debe ser importantes de forma que permitan satisfacer financieramente la atención de necesidades locales
- E. La recaudación debe ser estable y predecible en el tiempo.
- F. Un impuesto local no debe globalizar la integración de sus bases.
- G. Administración efectiva.

4.2.2 Gasto público.

La importancia de que el gasto público sea una herramienta de los tres órdenes de gobierno surge por la necesidad de realizar una mejor distribución y asignación de recursos públicos, que coadyuve en hacer más equitativa la renta nación entre los distintos estratos sociales por medio de provisión de bienes y servicios, por lo que resulta importante que la distribución de responsabilidades de gasto entre los tres órdenes de gobierno esté en función de los principios de equidad, subsidiariedad y eficiencia, ello implica la consideración de dos criterios importantes:⁴⁸

- A. Los gastos a considerar como responsabilidades del gobierno central son

⁴⁷ García Soletto, Luis, "Se Requieren mayores Potestades Tributarias". En revista: Federalismo Hacendario, INDETEC no. 63, Mayo-junio 2010. p.33.

⁴⁸ Marco de referencia teórico conceptual de la Convención Nacional Hacendaria. En: <http://www.indetec.gob.mx/cnh/General/Trabajos/definitivos/Trabajo%201/t1MarcodeReferencia.pdf>

aquéllos que estén orientados a uniformar en todo el país la calidad y características del bien o servicio a proveer, sin dejar de considerar que su provisión es indivisible.

- B. Las responsabilidades de gastos a considerar para los ámbitos subnacionales se deben orienten sobre aquellos bienes y servicios que benefician a una región geográfica claramente delimitada o que requieren de una variedad regional de un mismo bien o servicio esto con el propósito de ampliar el bienestar social. De igual forma, es necesario considerar la relación entre oferta y demanda de bienes y servicios de este tipo, así como la eficiencia de la producción de dicho bien o servicio en el ámbito local, que evidentemente deberá ser mayor que su provisión fuese desde el gobierno central.

La principal preocupación acerca de la distribución de gasto, no solo implica una adecuada asignación de responsabilidades entre los tres órdenes de gobierno, sino también que los gobiernos mantengan resultados fiscales sostenibles considerando por un lado los ingresos obtenidos ya que determinan la disponibilidad de recursos para realizar dichos gastos, y por el otro lado las decisiones de gasto, puesto que el manejo adecuado o inadecuado del gasto publico determinara el desarrollo, estancamiento o retroceso de la vida económica, política y social, esto desde el punto de vista en que el destino de gasto corriente responda al sostenimiento e incremento de recursos humanos, y los bienes y servicios necesarios para el desarrollo de las funciones administrativas, así como también es importante que el destino de los gastos de capital coadyuven a incrementar la actividad económica. Estas decisiones de gasto están determinadas en el Presupuesto de Egresos de la Federación, señalando como principales destinos la provision de servicios educativos, salud, vivienda, vialidad, agricultura, electricidad, justicia, soberanía, seguridad nacional, actividades legislativas, transferencias estatales y municipales, relaciones internacionales , y pago de la deuda entre otros. Así mismo cada entidad planea y lleva a cabo su presupuesto de egresos, derivándose del PEF en el cual los tres órdenes de gobierno se coordinan para la consecución de los objetivos de desarrollo económico y social, realizando una visión y comparación de los ingresos y gastos futuros para un periodo determinado de un año que ayudaran a orientar y dirigir la actividad económica del sector público. El presupuesto de Egresos limita, ordena, clasifica y controla el gasto de los tres poderes de la Federación y a sus respectivas dependencias u oficinas, evitando de este modo que las erogaciones queden al criterio o a la discreción de los funcionarios públicos, que podrían gastar en exceso o simplemente gastar innecesariamente.⁴⁹

⁴⁹ El control y limitaciones del Gasto Publico está establecido por el mismo Presupuesto de Egresos y el Artículo 126. de la Constitución, el cual establece que: “No podrá hacerse pago alguno que no esté comprendido en el presupuesto o determinado por ley posterior.”

4.2.3 Deuda pública

Como se ha mencionado anteriormente, entre los objetivos primordiales de la política fiscal y de las Haciendas Públicas, se encuentra la sostenibilidad de sus propias cuentas, esto es que los gobiernos mantengan un balance presupuestario. Sin embargo cuando la expansión del Gasto supera a la tasa de crecimiento de los ingresos, los gobiernos presentan un déficit en sus respectivos ejercicios fiscales que pone en riesgo la estabilidad financiera de su administración, ocasionando que los gobiernos recurran a diferentes fuentes y formas de financiamiento, aunado a la necesidad de atender los requerimientos prioritarios de servicios públicos.

Se puede definir que “la deuda pública está constituida por las obligaciones de pasivo, directas o contingentes derivadas de financiamientos y a cargo de entidades como: El Ejecutivo Federal y sus dependencias; el Gobierno del Distrito Federal; organismos descentralizados; empresas de participación estatal mayoritaria; Instituciones que presten el servicio público de banca y crédito, organizaciones auxiliares nacionales de crédito, instituciones nacionales de seguros y fianzas.”⁵⁰

La Deuda Directa: Son las obligaciones contraídas por la máxima autoridad hacendaria bien sea federal, estatal o municipal, por concepto de un financiamiento público constitutivo de deuda.

La Deuda Indirecta: Es la deuda que contraen las empresas y organismos gubernamentales.

La Deuda Contingente. Son aquellas obligaciones asumidas solidaria o subsidiariamente, por la federación con sus organismos, o bien, entidad federativa con sus Municipios, organismos descentralizados y empresas públicas estatales y municipales.

El objetivo de la deuda pública del Gobierno Federal difiere fundamentalmente de su función en las operaciones fiscales de los gobiernos locales. Pues a nivel de gobierno central la deuda pública es un medio de control del nivel de la demanda agregada, por lo que se emplea para resolver problemas de estabilización económica Nacional. (Musgrave, Richard A. 1969). En tanto que la función de los gobiernos locales es proporcionar niveles de servicios públicos de acuerdo con las preferencias de las comunidades. Por esta razón la misma constitución difiere en los términos establecidos para la contratación de empréstitos entre gobierno Federal y gobiernos locales. En términos del artículo 73. Fracción VIII de la Constitución el Gobierno Federal solo puede contratar empréstitos para: financiar obras publicas que produzcan un incremento en los ingresos públicos; propósitos de regulación monetaria; por operaciones de conversión; y empréstitos que se contraten durante alguna emergencia declarada por el Presidente de la Republica en los términos del artículo 29 constitucional.

La deuda pública de las Entidades Federativas y los Municipios, dispone dos características especiales señaladas en el artículo 117. Fracción VIII constitucional: la primera señala que no es

⁵⁰ Ley General de Deuda Pública. Artículo 1. Ultima Reforma DOF 09-04-2012.

posible contraer endeudamiento externo en cualquiera de sus formas, ya sea por la nacionalidad del acreedor, la moneda o el lugar de pago; y la segunda señala que sólo es posible contraer empréstitos cuando se destinen a inversiones públicas productivas, sin embargo la constitución carece de precisión en cuanto a la definición de cuales empréstitos si pueden ser una forma de financiamiento para inversiones productivas. Además de lo establecido en la Constitución el marco legal donde las autoridades locales encuentran sus facultades y responsabilidades que les conciernen en materia de deuda en sus propias Constituciones Estatales, Códigos Financieros y las Leyes Estatales de Deuda Publica, sin embargo la mayoría recogen los preceptos de la constitución.

Tipos de deuda pública local.

A nivel Estatal y Municipal existen básicamente los siguientes canales a través de los cuales pueden fluir fondos crediticios para el financiamiento de la función gubernamental:

- La deuda pública garantizada: respaldada por la confianza y credibilidad plenos de la unidad emisora, cuya garantía genérica la constituyen los ingresos y patrimonio totales del gobierno local.
- La deuda pública no garantizada; en donde los intereses y el principal son pagaderos exclusivamente de los ingresos derivados de una determinada entidad, empresa, unidad económica o proyecto público.
- Los programas federales de crédito; modalidad que pueden revestir las transferencias federales de gasto, y en donde puede haber variedad en cuanto a las actividades y funciones gubernamentales sobre los que se otorga.

Los programas federales de transferencias crediticias suelen darse bajo la forma de:

a) Créditos directos; que son remesas en efectivo que el gobierno otorgante entrega al acreditado documentando la obligación mediante la declaratoria de éste de pagar el principal más los intereses, en su caso, en el término convenido.

b) Créditos institucionales; en donde el gobierno otorgante constituye fondos generales en instituciones financieras determinadas, previendo la normatividad para el otorgamiento de los créditos disponibles en forma general para los gobiernos estatales y municipales.

4.2.4 Patrimonio

El patrimonio es el conjunto de bienes, recursos, inversiones y derechos que integran el dominio público de los gobiernos, y la importancia de que el patrimonio sea una herramienta de las Haciendas Públicas radica en que dicho patrimonio representa un valor de registro contable, que puede ser aprovechado en la materia financiera de cualquiera de los órdenes de gobierno para que estos obtengan ingresos a través de tres funciones de administración del patrimonio que son:

A. Adquisición de bienes: Esta función se refiere a los medios y las formas mediante las

cuales el estado obtiene bienes muebles e inmuebles y derechos, con el fin de cumplir con sus objetivos y de acrecentar su patrimonio

- B. Uso y Aprovechamiento del Patrimonio: Los bienes patrimoniales pueden ser utilizados de distintas maneras, ya sea por el uso que haga de ellos el propio gobierno estatal para producir bienes y prestar servicios públicos, o permitiendo que los Municipios o el gobierno federal las utilicen, así como los particulares en forma individual o mediante instituciones privadas.
- C. Enajenación del Patrimonio: Esta función se refiere a los motivos, las formas, la normatividad y los procedimientos que se deben seguir para desafectar los bienes patrimoniales del destino a que están sujetos o para el que fueron adquiridos para transferir su propiedad a otra institución pública o a los particulares.

Los ingresos que genera dicho patrimonio al ser explotado, son clasificados en el rubro de Productos, que son los ingresos no tributarios de la haciendas locales, la razón por la que el patrimonio es instrumento fundamental de la Hacienda, es porque forma parte de los ingresos propios de los gobiernos, de ahí que el Gobierno Federal, Estatal y Municipal acumulen diversos recursos susceptibles de valorización pecuniaria que conformen su patrimonio, con el propósito de contar con elementos materiales que sirvan de infraestructura para la prestación de servicios públicos.

4.2.5 Convención Nacional Hacendaria 2004

El federalismo mexicano ha tenido como objetivos principales el fortalecimiento de la democracia entre los órdenes de gobierno a través de una distribución de facultades y recursos acorde a la vocación y potencial de cada uno de los órdenes, ello con el fin de lograr la equidad y desarrollo local y regional, y una mejor rendición de cuentas. Por lo que a lo largo de la historia se han realizado distintas propuestas para mejorar el federalismo, como las ya mencionadas convenciones nacionales fiscales de 1925, 1933 y 1947, el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal a finales de los setentas, la Convención Nacional Hacendaria en el 2004 y la presente Reforma Hacendaria 2014

Si bien las Convenciones Nacionales Fiscales y la Ley de Coordinación fiscal fungieron como herramientas de acuerdo entre órdenes de gobierno no lograron un desarrollo integral para las finanzas públicas de las entidades, sino que se centraron fundamentalmente por el lado de los ingresos, que ante diversos factores como: procesos de descentralización del gasto federal en educación y salud en la década de los noventa; facultades tributarias limitadas para generar los recursos fiscales; y la dependencia de los gobiernos locales de los recursos fiscales del gobierno federal, fue necesario realizar planteamientos y mejoras a los esquemas fiscales de las haciendas

públicas que permitieran un desarrollo integral en sus cuatro vertientes: ingreso, gasto, deuda y patrimonio. De ahí que se convocó a una Convención Nacional Hacendaria llevada a cabo por gobernadores de las Entidades Federativas representados en la Conferencia Nacional de Gobernadores (CONAGO), donde expusieron la necesidad de impulsar una modernización de la Hacienda Pública Federal, Estatal y Municipal, cuyo principal objetivo sea la transferencia de potestades, atribuciones y responsabilidades a las Entidades Federativas en materia de ingresos, deuda y gasto, con el fin de estar en mejores condiciones de atender las aspiraciones y demandas de los diversos sectores de la población.

La CONAGO ya había realizado reuniones desde el 2001 para buscar medidas de fortalecimiento del federalismo, pero fue en la segunda reunión extraordinaria el 20 de Agosto del 2003 cuando el Presidente de la República y los titulares de los ejecutivos de las Entidades Federativas suscribieron la “Declaración de Cuatro Ciénegas” en el Estado de Coahuila, donde se realizaron propuestas para lograr una reforma hacendaria y la construcción de un nuevo federalismo, coincidiendo con el Gobierno Federal en el Programa Especial para un Auténtico Federalismo 2002-2006. Pero fue hasta el 5 de febrero de 2004, en Juriquilla, Querétaro donde se llevó a cabo la primera Convención Nacional Hacendaria.

Los objetivos perseguidos en la Convención Nacional Hacendaria consiste en realizar un diagnóstico de las situación de las haciendas, al mismo tiempo que se generen programas de reformas necesarias ya sea en potestades tributarias; responsabilidades de gasto; simplificación administrativa; mejor transparencia y rendición de cuentas. Dichos objetivos tienen la función de promover el fortalecimiento de las haciendas públicas y la solidez financiera del país.⁵¹

La Convención Nacional Hacendaria se integra por cinco órganos: el Consejo Directivo, la Coordinación Técnica, Dirección Ejecutiva, Mesas de análisis y propuestas, y las Comisiones Técnicas.

El Consejo Directivo: se encarga de conducir el desarrollo de las actividades de la convención, se integra por el Presidente de la Republica, Presidentes de la Cámara de diputados y senadores, presidentes municipales, Gobernadores de Estados y secretarios de Hacienda y Crédito Público, de Gobernación, de Desarrollo social y el Coordinador de Políticas Públicas de la Presidencia de la Republica.

La Coordinación Técnica: Se conformó como el órgano colegiado de apoyo del Consejo Directivo, en la coordinación de los aspectos metodológicos y técnicos, auxiliando a las Mesas y a las Comisiones Técnicas en el desarrollo de sus trabajos y en la armonización de sus documentos

⁵¹ Declaratoria a la Nación y Acuerdos de los Trabajos de la Primera Convención Nacional Hacendaria. CONAGO. Reuniones/2004-08-17. p.13.

finales. Se integra por la Secretaria de Hacienda y Crédito Público, los secretarios de finanzas de las entidades federativas miembros de la Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales del Sistema Nacional de Coordinación y el INDETEC.

Dirección Ejecutiva: es el órgano que se encarga de la supervisión logística, administrativa y de comunicación social durante la Convención. Se titular fue designado por el Consejo Directivo.

Las Mesas de Análisis y Propuestas: Fueron creadas para ser los órganos colegiados responsables de crear las Comisiones Técnicas necesarias; analizar las propuestas preliminares que les presentaron las Comisiones Técnicas; formular las propuestas ejecutivas de acuerdo con los temas determinados en la CNH; y someter las propuestas a consideración y dictamen del Consejo Directivo de la CNH, con el apoyo de la Coordinación Técnica y de las Comisiones Técnicas.

Las propuestas ejecutivas generadas por los trabajos realizados de la convención dieron lugar a siete mesas de análisis, las cuales son: Gasto Público; Ingresos; Deuda Pública; Patrimonio Público; Modernización y Simplificación de la Administración Hacendaria; Colaboración y Coordinación Intergubernamentales; y Transparencia, Fiscalización y Rendición de Cuentas.

Las Comisiones Técnicas: Fueron constituidas como órganos técnicos subordinados a las Mesas de Análisis y Propuestas para que fueran equipos encargados de realizar los estudios necesarios para formular las propuestas preliminares relativas a cada subtema, y las cuales sirvieron de plataforma para la elaboración de las propuestas ejecutivas que presentaron las Mesas al Consejo Directivo.

Las 26 Comisiones técnicas creadas por las siete mesas de análisis son las siguientes:

- ❖ La Mesa de Gasto Público se conforma por tres Comisiones Técnicas: 1. Principios y Evaluación del Gasto Público; 2. Marco Jurídico Competencial; y 3. Mecanismos y Procesos de Gasto Público
- ❖ La Mesa de ingresos se conforma por cinco Comisiones: 1. Potestades Tributarias de la Federación, los Estados y los Municipios; 2. Impuesto Predial y Derechos sobre Bienes y Servicios Municipales; 3. Contribuciones de Seguridad Social; 4. Derechos de Hidrocarburos, Régimen Fiscal de PEMEX y Participaciones Petroleras; y 5. Financiamiento y Otros Ingresos.
- ❖ La Mesa de Deuda Pública se integra por tres Comisiones Técnicas: 1. Marco legal de la Deuda Pública; 2. Fuentes de Financiamiento; 3. Pasivos Contingentes, además de la Comisión Redactora y el Secretariado Técnico.
- ❖ La Mesa de Patrimonio Público se compone por tres Comisiones Técnicas: 1. Régimen Jurídico del Patrimonio Público; 2. Control Administrativo y Registro Contable del Patrimonio Público; y 3. Uso, Aprovechamiento y Disposición del Patrimonio Público.
- ❖ La Mesa de Simplificación y Modernización de la Administración Hacendaria se integra por cuatro Comisiones Técnicas: 1. Sistemas de Administración Tributaria; 2. Comisión de

Administración del Gasto Público y Aspectos Administrativos de la Descentralización del Gasto Público; 3. Comisión de Gestión de la Deuda Pública y Administración del Patrimonio; y 4. Comisión de Participación Ciudadana en la Administración de la Hacienda Pública.

- ❖ La Mesa de Colaboración y Coordinación Intergubernamentales se integra por seis Comisiones Técnicas: 1. Sistemas de Distribución de Participaciones Federales; 2. Colaboración Administrativa en Materia Fiscal Federal; 3. Coordinación en Materia de Gasto Público; 4. Coordinación en Materia de Deuda Pública; 5. Organismos del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal; y 6. Diseño de Propuestas de Bases Constitucionales al Sistema de Colaboración y Coordinación Intergubernamentales
- ❖ Mesa de Transparencia, Fiscalización y Rendición de Cuentas se conforma por dos Comisiones Técnicas; la de Fiscalización y la de Transparencia y Rendición de Cuentas.

4.2.6. Reforma Hacendaria 2014

Si bien los resultados de la Convención Nacional Hacendaria 2004 generaron avances importantes para mejorar la situación de las finanzas públicas, el problema de recursos limitados para solventar los gastos que deben cubrir las haciendas locales persiste, esto aunado a la dependencia financiera que tienen hacia los ingresos federales, ha desequilibrado los ejercicios presupuestales de cada gobierno mostrando una tendencia creciente a la contratación de deuda. Esta problemática ha ido acentuándose paulatinamente, por lo que la Conferencia Nacional de Gobernadores en la agenda 2011 de la Comisión de Hacienda replanteó nuevas propuestas para reformar las finanzas estatales en el marco del federalismo fiscal. Entre sus propuestas principales a la Ley de Coordinación Fiscal fueron:

1. Modificar el Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y normal (FAEB), el cual consistía en homologar sueldos y prestaciones del magisterio; reducir subsidios federales al Programa de Carrera Magisterial de los sistemas estatales; y reducir el rezago histórico en las bases de cálculo del FAEB. En su caso se creó un nuevo fondo llamado Fondo de Aportaciones para la Nómina Educativa y Gasto Operativo.
2. Modificar el Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud, la propuesta pretendía regularizar el pago de impuestos nominales, liquidaciones y finiquitos, para hacer frente a los crecientes requerimientos de servicios de salud en Entidades Federativas y Municipios. Dicha propuesta no ha sido contemplada dentro de las reformas a la Ley de Coordinación Fiscal.
3. Incluir como incentivo recaudatorio del 100% a las Entidades Federativas y Municipios, una cantidad equivalente al Impuesto Sobre la Renta causado por sus empleados.

Dichas propuestas fueron coordinadas en conjunto con la Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y la Cámara de Diputados para darle seguimiento a la iniciativa de reformas, para así posteriormente se constituyera la Reforma Hacendaria 2014 como respuesta a los principales planteamientos formulados por dichos

organismos, y de los derivados de diálogos entre el Gobierno Federal, Entidades Federativas y los Municipios; de dependencias Federales encargadas de administrar y fiscalizar los Fondos de Aportaciones Federales. Constituyendo así la Reforma Hacendaria en uno de los principales proyectos dentro de el Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018 y proyectado en el Compromiso 70 del Pacto por México “Fortalecimiento del Federalismo Fiscal”.

En paralelo a la reforma hacendaria, y para lograr el desarrollo del federalismo fiscal, se creó el Programa Nacional de Financiamiento de Desarrollo 2013-2018 (PRONAFIDE), cuyos objetivos se basan en el desarrollo del sistema financiero que pueda sostenerse dentro del ámbito macroeconómico, logrando mantener un mayor solides dentro del sistema financiero y de pensiones, así como el fortalecimiento de la banca de desarrollo, esto con apoyo de la Reforma Financiera.

En materia de federalismo fiscal el PRONAFIDE tiene el objetivo de lograr un mayor financiamiento de las finanzas en los gobiernos subnacionales esto a través de diversas líneas de acción como: aumento en la recaudación de los mismos; niveles adecuados del gasto público en diversos escenarios económicos y una mejor rendición de cuentas en el mismo; un sistema tributario simple y progresivo por medio de tramites más simples, el uso de medios electrónicos que faciliten el cumplimiento y la adecuación de regímenes fiscales vigentes aplicables a los bienes de dominio público de la nación; proyectos orientados a incrementar el empleo formal; y una mejor instrumentación de deuda pública.

El desarrollo del Federalismo Fiscal ha despertado gran interés en los últimos años, tan es así que la presente administración se ha encargado de desarrollar nuevas estrategias de acción para el fortalecimiento del mismo, evidentemente la Reforma Hacendaria 2014 es una de ellas, sin embargo dicha propuesta ha logrado reformar solo aspectos de corto y mediano plazo, que van relacionados al aumento de recursos transferidos hacia los subgobiernos, como reformas a los fondos de participaciones y fondos de aportaciones entre otras, por ello es necesario formular de nuevo mecanismos que equilibren el diseño en la distribución de potestades a fin de que los subgobiernos puedan combatir sus problemas financieros. Es por ello que en el presente trabajo de investigación se ha dedicado el capítulo quinto para detallar más a fondo cual es la principal problemática y cuáles son las propuestas para un mejor Sistema Nacional de Coordinación fiscal.

4.3 Haciendas Públicas Estatales

El objetivo principal de este capítulo es analizar al ámbito administrativo y normativo que permite estructurar las haciendas públicas estatales que se conformaron como herramientas principales de las administraciones gubernamentales con la finalidad de fortalecer el Federalismo fiscal. Las Haciendas Públicas locales sentaron bases más sólidas y fuertes a raíz de la creación del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, ya que este permitió que la Federación se coordinara mejor con las Entidades Federativas.

4.3.1 Definición Entidad Federativa.

Con la adopción del sistema Federal la Entidad Federativa surgió como una segunda esfera de gobierno con el fin de constituir una república más democrática, donde los ciudadanos fueran gobernados por los políticos más cercanos, ya que estos al estar en comunidad, pueden interactuar directamente con ellos con el argumento de que tanto gobernadores como gobernados puedan llegar a tratos recíprocos entre obligaciones y derechos.

El marco legal que determina a la Entidad Federativa como forma de gobierno esta expresado en el Artículo 40 Constitucional, donde señala de forma definitiva que la republica está integrada por Estados libres y soberanos, esta expresión de “Estados libres y soberanos”, es precisamente lo que deja por entendido que las 31 Entidades y el Distrito Federal pueden contar con autonomía propia y son libres de ejercer sus funciones públicas, haciendo de México para hacer una nación más democrática y participativa de todas sus Entidades, y así juntos logren un fin en común: el desarrollo de la nación y por ende de la sociedad.

4.3.2. Marco legal de Responsabilidades.

La definición de los ámbitos de competencia entre Federación y Estados, hasta antes de los ochentas no quedaban bien definidos, pues lo establecido en el artículo 124 de la Constitución da por entendido que los gobiernos estatales tienen todas aquellas competencias restantes de las que están atribuidas a la federación, pero al mismo tiempo los artículos 117 y 118 prohíben a los Estados algunas facultades de carácter general como:

- Gravar el tránsito de personas o cosas que atraviesen su territorio.
- Prohibir ni gravar directa ni indirectamente la entrada a su territorio, ni la salida de él, a ninguna mercancía nacional o extranjera.
- Gravar la circulación ni el consumo de efectos nacionales o extranjeros, con impuestos o derechos cuya exención se efectúe por aduanas locales, requiera inspección o registro de bultos o exija documentación que acompañe la mercancía.
- Expedir ni mantener en vigor leyes o disposiciones fiscales que importen diferencias de impuesto o requisitos por razón de la procedencia de mercancías nacionales.
- Contraer directa o indirectamente obligaciones o empréstitos de forma extranjera.
- Establecer derechos de tonelaje, ni otro alguno de puertos, ni imponer contribuciones o derechos sobre importaciones o exportaciones, al menos que se tenga consentimiento del Congreso de la unión.

El ámbito de competencias Estatales que enmarca la Constitución parece dejar implícitas muchas de las atribuciones que las Entidades pueden ejercer, por lo que anteriormente daba lugar a conflictos de concurrencia entre los órdenes de gobierno. Esta situación fue el principal motivo para la creación del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, ya que era necesario lograr una

mejor coordinación que ayudara a obtener mejores ingresos a las Entidades Federativas, con ello se crearon los convenios de adhesión, donde se pactan por mutuo acuerdo los ingresos que recibirán a cambio de dejar de captar ciertos impuestos Federales.

También se firmaron los Convenios de Colaboración Administrativa donde se pactan acuerdos en que las Entidades asumen el compromiso de realizar determinadas funciones de administración tributaria sobre impuestos federales denominados ingresos coordinados a cambio de recibir recursos denominados incentivos económicos que han fortalecido sus ingresos. Dentro de los Convenios de Colaboración Administrativa se establecen las facultades y obligaciones que tienen las Entidades para llevar a cabo las funciones administrativas de ingresos federales, ya que algunas funciones de ingreso resultan más efectivos si los Estados asumen funciones como: comprobar el cumplimiento de las disposiciones fiscales; recibir, y en su caso exigir las declaraciones fiscales; imponer y recaudar multas por incumplimiento de las disposiciones fiscales; Otorgar autorizaciones correspondientes al pago de créditos fiscales, etc.

Los impuestos establecidos en la coordinación de ingresos son:

- Impuesto al Valor Agregado
- Impuesto Sobre la Renta
- Impuesto al Activo
- Impuesto Especial Sobre Producción y Servicios
- Multas impuestas por autoridades administrativas Federales no Fiscales a infractores domiciliarios que se encuentren dentro de la Entidad.

La proporción que de algunos impuestos federales se le otorgan a las Entidades por la administración de estos ingresos (principalmente recaudación y fiscalización) llega hasta el 100% del recurso recaudado.⁵²

Coordinación Fiscal entre Entidades Federativas y Municipios.

Es evidente que la creación de la Ley de Coordinación Fiscal vino a resolver los problemas entre Federación y Entidades que afectaban las tareas hacendarias, sin embargo tanto los Convenios de Adhesión, como los Convenios de Colaboración Administrativa son realizados solamente entre Estados y Federación, dejando a los Municipios bajo cargo de los Congresos Estatales, lo que representaba cierta desventaja a los Municipios, ya que las Entidades reducían las fuentes tributarias de los Municipios, con el fundamento de cubrir sus Presupuestos de Egresos, ocasionando que estos percibieran bajos ingresos, por lo que fue necesario realizar reformas al artículo 115 constitucional, para así fortalecer al Municipio libre, y con ello fortalecer sus finanzas.

⁵² Convenio de Colaboración Administrativa en materia Fiscal Federal, que celebran la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y el Estado de Sinaloa. Sección III de los incentivos económicos. DOF 11-dic.-2008.

Fue entonces que las reformas al artículo 115 a principios de 1983 y la vigente Ley de Coordinación Fiscal ayudaron a mejorar la coordinación y colaboración Hacendaria Local entre Estados y Municipios, y con ello procurar mayor armonización en el ejercicio de las facultades tributarias, de gasto, patrimonio y de deuda. Sin embargo es necesario de nuevas formas jurídicas en virtud mejorar la coordinación hacendaria local, como la celebración de un Convenio de Coordinación a nivel local tanto de Estados y Municipios.

La realización de un convenio de coordinación local mejoraría la distribución de funciones entre los niveles de gobierno, ya que una de las partes delegaría a la otra algunas actividades que tengan en común ya sea en materia de ingreso o de gasto, con el objeto de lograr además de un mayor control, un mejor rendimiento de esas fuentes tributarias, un uso más racional del gasto, el empleo apropiado del crédito, la preservación y acrecentamiento del patrimonio, coadyuvando al mismo tiempo a una eficiente administración hacendaria. Sin embargo la celebración de convenios implica ciertas dificultades, ya que resultaría muy complejo pues la Entidad tendría que establecer reglas igualitarias a seguir para todos los Municipios, y para ello es necesario conocer y establecer todas las necesidades de las partes. Y en una coordinación intermunicipal no podría ser posible, ya que las necesidades y posibilidades de Municipio a Municipio, aun en la misma Entidad pueden variar considerablemente⁵³.

No obstante de las dificultades que se presentan para la realización de convenios de Colaboración Administrativa a nivel local, las posibilidades para mejorar la armonización de las relaciones entre los ámbitos locales se encuentran en las Leyes de Hacienda Estatales y las Leyes de Hacienda Municipales del Estado, en las cuales quedan mejor definidas las facultades entre Entidad y Municipio evitando que una esfera de gobierno pueda invadir a la otra.

4.3.3. Hacienda Pública Estatal

La Hacienda Pública Estatal juega un papel importante en el desarrollo de la sociedad, ya que estos por la cercanía que tienen a la población pueden determinar mejor en que, en quien, como y cuanto gastar, así como también los impuestos que aplicaran para cubrir sus gastos, por lo que necesitan la autonomía suficiente para poder llevar a cabo sus planes y estrategias para la consecución de sus ejercicios fiscales, por ello la misma Constitución les ha otorgado la facultad de aprobar sus propias Leyes de Ingreso y sus respectivos Presupuestos de Egresos, de manera que estos puedan desarrollar mejor sus Haciendas contando con sus instrumentos legales como lo establece el artículo 116°:

"Las legislaturas de las Entidades Federativas contarán con entidades estatales de fiscalización, las cuales serán órganos con autonomía técnica y de gestión en el ejercicio de sus atribuciones y para decidir sobre su organización interna, funcionamiento y resoluciones,

⁵³ Sedas Ortega, Cecilia. "Alternativas de Coordinación y Colaboración intermunicipal y con los Estados en Materia Hacendaria. INDETEC, 2001. p. 194.

en los términos que dispongan sus leyes. La función de fiscalización se desarrollará conforme a los principios de posterioridad, anualidad, legalidad, imparcialidad y confiabilidad. "

4.3.3.1 Ingresos Públicos Estatales.

En los apartados anteriores se ha dado una definición de cómo se componen los ingresos, estos son ingresos tributarios, y no tributarios. El objetivo de este apartado es analizar los ingresos que son propios de los gobiernos, ya que estos determinan la eficiencia del ejercicio fiscal que realiza cada Entidad y la capacidad que tienen para solventar sus gastos de cada ejercicio fiscal, también se analizan y se clasifican los ingresos que reciben del Gobierno Federal.

4.3.3.1.1. Ingresos Públicos Propios

La adhesión de las Entidades al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal y la derogación de ciertos impuestos redujo las esferas de acción tributaria de estos y dejándoles pocas fuentes impositivas, en lo que respecta a las Leyes de ingreso Estatales los impuestos que recaudan son los siguientes:⁵⁴

- I. Impuestos sobre Diversiones y Espectáculos Públicos
- II. Impuesto sobre Loterías, Concursos, Sorteos y Juegos Permitidos.
- III. Impuestos Sobre los Servicios de Parques Acuáticos y Balnearios.
- IV. Impuesto por Enajenación de Boletos de Rifas y sorteos.
- V. Impuesto sobre Nóminas o sobre Erogaciones por Remuneraciones al Trabajo Personal.
- VI. Impuesto sobre ejercicio de profesiones y/o honorarios.
- VII. Impuesto sobre adquisición o enajenación de Bienes Muebles Usados.
- VIII. Impuesto por traslado de dominio de Bienes Muebles Usados.
- IX. Impuesto Sobre la Adquisición de Bienes Muebles.
- X. Impuesto local Sobre Tenencia o Uso de Vehículos de más de 10 años de antigüedad.
- XI. Impuesto estatal sobre Servidumbre de Terreno para Obras y Trabajos de Primera Mano de Materiales Mineros.
- XII. Impuesto Sobre Actividades Mercantiles e Industriales.
- XIII. Impuesto Sobre el Comercio de Libros, Periódicos y Revistas.
- XIV. Impuesto Sobre la Extracción de Material del Suelo y Subsuelo.
- XV. Impuesto Sobre Instrumentos Públicos y Operaciones Contractuales.
- XVI. Impuesto Sobre Hospedaje.

54 Impuestos Vigentes en los Estados y el Distrito federal Contemplados en Leyes de Ingresos 2011. En Revista: INDETEC, Federalismo Hacendario, No. 167. p.154.

- XVII. Impuesto Sobre la Venta de Bienes cuya Enajenación se Encuentra Gravada por la Ley del Impuesto Especial Sobre Producción y Servicios.
- XVIII. Impuesto sobre adquisición por Desincorporación de Bienes Ejidales.
- XIX. Impuesto Cedular por la enajenación de inmuebles.
- XX. Impuesto Cedular Sobre los Ingresos por el Uso o Goce Temporal de Bienes Inmuebles (Arrendamiento).
- XXI. Impuesto Cedular sobre los ingresos de Personas Físicas por la Prestación de Servicios Profesionales.
- XXII. Impuesto Cedular Sobre los Ingresos de Personas Físicas por la Realización de Actividades Empresariales.
- XXIII. Impuesto Cedular sobre los ingresos de Personas Físicas por Suelos y Salarios
- XXIV. Impuestos Adicionales: los impuestos adicionales que aplican las Entidades son los siguientes:
 - a) Impuesto Adicional para la Educación. (Baja California, Colima, Oaxaca, Veracruz, Yucatán).
 - b) Impuesto Adicional por derechos del Registro Público de la propiedad. (Coahuila).
 - c) Impuesto Adicional para el Fomento de la Educación del Estado; y Adicional a la modernización de los registros Públicos. (Durango).
 - d) Impuesto Adicional para el Fomento Educativo, Caminos, Turístico y Ecológico. (Guerrero).
 - e) Impuesto Adicional a los Programas de Educación, Industrialización y a Favor de la Universidad Autónoma del Estado de Morelos. (Morelos).
 - f) Impuesto del 30% adicional, para la construcción de Carreteras, sostenimiento de la Asistencia Pública, y del Hospital del Niño DIF. (Hidalgo).
 - g) Impuesto adicional para el Fomento a la Educación del Estado, para Caminos y Servicios Sociales. (Querétaro).
 - h) Adicional para el Sostenimiento de la Universidad de Sonora. (Sonora).
 - i) Impuestos Adicionales; Impuesto para el Fomento de la Educación; Impuesto para la Asistencia Social; e Impuesto Adicional para la Universidad Autónoma de Nayarit. (Nayarit).
 - j) Impuesto Adicional para la Universidad Autónoma de Zacatecas. (Zacatecas).

La reforma adicional a la Ley de Coordinación Fiscal que adiciono el artículo 10-A represento a las Entidades recibir un 1% más de la RFP adicional a las participaciones, para esto las Entidades debían optar por coordinarse en materia de derechos. Como condición para recibir dicho porcentaje las entidades no podrán mantener en vigor derechos por los siguientes rubros:

Cuadro 4.1.

Derechos que no pueden cobrar	Derechos que si pueden cobrar
<p>I.-Licencias, anuencias previas al otorgamiento de las mismas.</p> <p>-En general Concesiones, Permisos o autorizaciones</p> <p>-Obligaciones y requisitos que coincidan en el ejercicio de actividades comerciales o industriales y de prestación de servicios.</p> <p>-Las que resulten como consecuencia de permitir o tolerar excepciones a una disposición administrativa, como la ampliación de horario.</p>	<p>-Licencias de construcción.</p> <p>-Licencias o permisos para efectuar conexiones a las re des públicas de agua y alcantarillado.</p> <p>-Licencias para fraccionar o lotificar terrenos.</p> <p>-Licencias para conducir vehículos.</p> <p>-Expedición de placas y tarjetas de circulación de vehículos.</p> <p>-Licencias, permisos o autorizaciones para el funcionamiento de establecimientos o locales cuyos giros sean la enajenación de bebidas alcohólicas o la prestación de servicios que incluyan el expendio de dichas bebidas, siempre que se efectúen total o parcialmente con el público en general.</p> <p>-Licencias, permisos o autorizaciones para la colocación de anuncios y carteles o la realización de publicidad, excepto los que se realicen por medio de televisión, radio, periódicos y revistas</p>
<p>II. Registros o cualquier otro acto relacionado con los mismos</p>	<p>-Registro Civil.</p> <p>-Registro de la Propiedad y del Comercio.</p>
<p>III. Uso de las Vías o la tenencia de bienes sobre las mismas.</p>	<p>-Estacionamiento de vehículos.</p> <p>-El uso de la vía pública por comerciantes ambulantes o con puestos fijos o semifijos.</p> <p>-Por el uso o tenencia de anuncios</p>
<p>IV.- Actos de inspección y vigilancia.</p>	

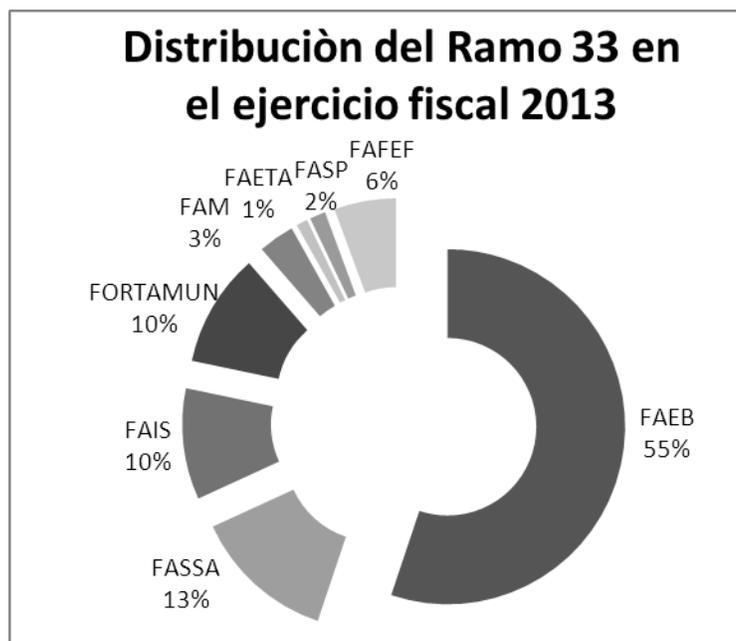
Fuente: Alternativas de coordinación y colaboración intermunicipal y con las Entidades en materia hacendaria.

4.3.3.1.2 Fondos de Aportaciones Federales.

Como ya se mencionó una de las fuentes de Ingresos más importantes que tienen las Entidades Federativas son los Fondos de Aportaciones, que fueron creados a partir de 1998, a raíz de la descentralización de gastos como salud, y educación en la década de los noventa, la importancia de las Aportaciones es que los ingresos que se obtienen tienen un vínculo directo con las necesidades de la ciudadanía, ya que estos van enfocados al desarrollo social y de infraestructura, sin embargo uno de los problemas que tienen las aportaciones es que ya tienen un porcentaje fijo en cuanto al destino del gasto, por lo que no se puede disponer de dichos recursos para solventar otros gastos necesarios. Para el año 2013 las aportaciones que recibieron las Entidades representaron el 52.9 % del total de sus ingresos, del cual el 18% corresponde a recursos federales reasignados, como convenios para obras públicas, educación, seguridad, salud, desarrollo económico, y servicios públicos entre otros, mientras el 34.1% de las aportaciones recibidas provienen del ramo 33 lo que revela la dependencia que las Entidades tienen hacia este ramo. En lo que concierne al porcentaje que las Entidades destinan de este fondo para cubrir gastos a nivel estatal es de 81.5%, mientras que el 18.59% restante fue repartido a los Municipios, por medio del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social municipal y Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las demarcaciones territoriales del D.F., que son 2 fondos que en conjunto representan el 6.3% de los ingresos estatales totales como transferencias a Municipios.

La distribución del Ramo 33 ha mostrado una tendencia de crecimiento real que va del 1% al 2% por año, en la distribución de este ramo el Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal FAEB representa el mayor porcentaje en la asignación de recursos, pues se había mantenido alrededor del 50%, y en el año 2013 fue de 55%, sin embargo el beneficio que debía lograr dicho fondo ya no se consideraba proporcional a la cantidad de recursos que recibía, ya que no se había conseguido lograr una plantilla docente que optimizara un equilibrio acorde a los recursos aportados al sector educativo por tal causa a inicios del 2014 se crea el Fondo de Aportaciones de Nomina Educativa y Gasto Operativo el cual generará un adecuado control administrativo de la nómina de maestros transferidos a las Entidades Federativas. La distribución de recursos por medio de los fondos de aportaciones hace evidente que aquellos sectores de mayor importancia son los de educación (FAEB), salud (FASSA), infraestructura (FAIS) y desarrollo de los Municipios y demarcaciones del D.F como: obligaciones financieras, pago de derechos y aprovechamientos por concepto de agua, modernización de los sistemas de recaudación locales, mantenimiento de infraestructura, y atención de necesidades vinculadas con la seguridad pública (FORTAMUN), mismos que reciben mayor porcentaje en comparación con el resto.

Gráfica. 4.3.



Fuente: Elaboración propia con datos de la SHCP.

4.3.3.1.3 Participaciones

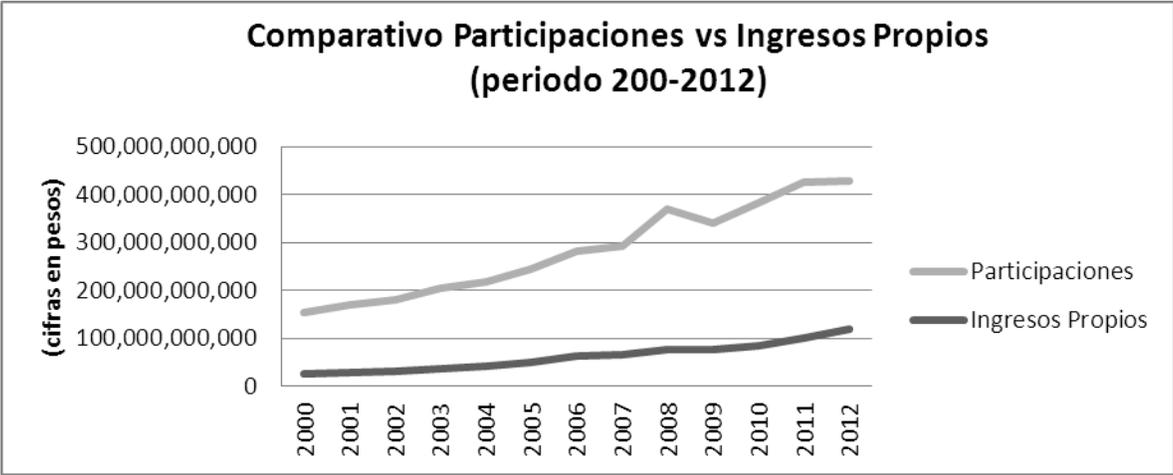
Las participaciones federales representan la segunda fuente de ingresos más importante de las Entidades Federativas solo después de los recursos provenientes del ramo 33, estas representan más del 30% de sus ingresos totales, las Entidades reciben participaciones a través del Fondo General de Participaciones, Fondo de Fiscalización, Fondo de Extracción de Hidrocarburos, Participaciones por administración de Impuestos federales como el IEPS, ISAN, ISR (Régimen Intermedio de contribuyentes y REPECOS en el cual los Municipios recibirán el 70% de la recaudación que se obtenga de la incorporación al registro federal de contribuyentes)⁵⁵. Sobre estos Impuestos establecen porcentajes fijos por lo tanto ya no se incluyen en la Recaudación Federal Participable.

⁵⁵ Derivado de la Reforma Hacendaria 2014, Reformas a la ley de coordinación Fiscal y Ley de Impuesto Sobre la Renta, las Entidades Federativas solo recibirán participaciones federales al 100% por concepto de Régimen Intermedio de contribuyentes y del Régimen de Pequeños contribuyentes aquellas Entidades que celebren junto con la federación los términos del anexo 19 y se encarguen de administrar el Régimen de Incorporación fiscal a partir del 2014, Así mismo no se incluirá a partir del 1 de enero del 2015 el Impuesto sobre la renta por concepto de salarios y en general por la prestación de un servicio personal subordinado causado por los servidores públicos de la Federación, entidades federativas y de los municipios dentro de la Recaudación Federal Participable.

En la Grafica siguiente se observa como los ingresos propios son por mucho más bajos a los ingresos que se obtienen por participaciones, también se observa como esa distancia entre los ingresos y participaciones se acentúa cada vez más a partir del 2000, mostrando que las participaciones tienen una mayor tasa de crecimiento que en promedio durante el periodo 2000-2012 representa el 7.6% a excepción del año 2008 donde las participaciones tuvieron una tasa de crecimiento del 26.2% derivado de las reformas a los fondos de participaciones para dicho periodo, aunque cabe señalar que este considerable aumento logro fungir como soporte a la crisis financiera por la que atravesó Estados Unidos y la cual afecto la economía mexicana. De enero a diciembre de 2013, se pagaron preliminarmente participaciones en ingresos federales e incentivos económicos por la cantidad de 532 mil 317 millones de pesos, que se traduce en un crecimiento real del 4%, con respecto al mismo periodo de 2012.

Sin embargo hay que tomar en cuenta que la creciente dependencia financiera de las Entidades Federativas han sido procedidas, por restricciones constitucionales a los gobiernos estatales para establecer contribuciones de mayor base tributaria y eficiencia recaudatoria así como por la suspensión de impuestos al adherirse al SNCF, aún con las reformas aprobadas en materia de federalismo fiscal durante 2007, con el propósito de asignar nuevos instrumentos fiscales y mayores incentivos para incrementar los ingresos propios, si bien han propiciado una mayor transferencia de recursos, han sido marginales principalmente para las Entidades Federativas más necesitadas, acentuado su dependencia financiera.

Grafica 4.4.



Fuente: Elaboración Propia con datos del INEGI

4.3.3.1.4 Análisis de Ingresos Estatales

Como ya se mencionó los ingresos Totales de las Entidades Federativas están constituidos por ingresos propios, por transferencias federales, Ingresos por cuenta de Terceros, Financiamiento, Disponibilidad Inicial y Otros Ingresos. Estas constituyen el total de las fuentes de ingresos que tienen las Entidades para cada ejercicio fiscal, sin embargo lo que se quiere plantear es el problema que tienen las Entidades para obtener sus propios ingresos, que en este caso sus propias fuentes de ingreso están constituidas por cinco rubros: impuestos, derechos, productos, aprovechamientos y contribuciones.

Cuadro 4.2. Total de Ingresos de las Entidades Federativas periodo 2000-2010.

Concepto	Millones de Pesos					
	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Total	894,122.45	1,057,098.52	1,150,380.94	1,235,616.68	1,374,454.52	1,400,541.05
Total Ingresos propios	65,616.56	77,685.83	76,360.71	84,959.39	100,077.37	119,613.42
Impuestos	25,979.86	28,861.07	29,783.37	34,064.98	43,525.19	52,522.84
Derechos	20,142.16	22,228.10	21,904.84	26,646.50	30,405.34	34,212.16
Productos	5,662.19	7,527.62	5,309.30	5,154.79	4,643.85	4,810.89
Aprovechamientos	12,052.16	17,735.95	18,299.91	18,080.97	20,158.92	27,057.77
Contribuciones de mejoras	1,780.19	1,333.09	1,063.29	1,012.15	1,344.08	1,009.75
Total Transferencias federales	732,756.26	898,160.19	963,598.42	1,003,415.38	1,101,528.84	1,158,105.08
Participaciones federales	292,352.91	368,908.98	339,514.30	382,677.00	424,574.60	427,100.51
Aportaciones federales	440,403.34	529,251.20	624,084.12	620,738.38	676,954.24	731,004.57
Otros ingresos	50,363.18	43,872.88	34,544.92	38,913.77	32,907.61	40,093.54
Por cuenta de terceros	1,519.63	3,252.08	2,155.72	0.00	0.00	0.00
Financiamiento	20,804.62	10,752.66	41,034.57	82,845.93	115,295.39	69,760.17
Disponibilidad inicial	23,062.20	23,374.87	32,686.61	25,482.21	24,645.31	12,968.84

Fuente: Elaboración propia con datos del INEGI.

La dependencia financiera que las Entidades Federativas tienen hacia las transferencias para sufragar el gasto total en sus jurisdicciones es un problema que agrava sus autonomías y por ende hace más compleja la administración del Gobierno Federal en cuanto a la distribución de recursos. Como se puede observar en el cuadro anterior para los últimos años del ejercicio fiscal, los ingresos propios de las Entidades son muy bajos, pues estos se encuentran entre el 7 y 8% del total de sus ingresos, mientras las transferencias federales a través de Participaciones y Aportaciones rebasan el 80%. En lo que respecta al 2012 el promedio de ingresos propios se ubicó en 7.8%, sin embargo solo 7 de las Entidades Federativas destacan por tener un porcentaje por arriba del 10%, entre ellas se encuentran: Baja California 10.8%, Campeche 10.6%, Chihuahua 15.3%, México 11.5%, Michoacán 11.8%, Nuevo León 14.9%, y Querétaro 16.6%, por otro lado entre las Entidades con el más bajo nivel de ingresos propios se encuentran: Chiapas 5.4%, Guerrero 4.0%, Hidalgo 4.6%, Morelos 4.6%, Nayarit 5.8%, Oaxaca 4.8%, San Luis 5.5%, Tabasco 5.5%, Tlaxcala 3.5% y Zacatecas 5.4%.

Cuadro 4.3. Estructura porcentual de ingresos Totales en las Entidades Federativas, Periodo 2007-2012.

Concepto	Estructura Porcentual %						
	2007	#	2008	2009	2010	2011	2012
Total	100.00		100.00	100.00	100.00	100.00	100.00
Total Ingresos propios	7.34		7.35	6.64	6.88	7.28	8.54
Impuestos	2.91		2.73	2.59	2.76	3.17	3.75
Derechos	2.25		2.10	1.90	2.16	2.21	2.44
Productos	0.63		0.71	0.46	0.42	0.34	0.34
Aprovechamientos	1.35		1.68	1.59	1.46	1.47	1.93
Contribuciones de mejoras	0.20		0.13	0.09	0.08	0.10	0.07
Total Transferencias federales	81.95		84.96	83.76	81.21	80.14	82.69
Participaciones federales	32.70		34.90	29.51	30.97	30.89	30.50
Aportaciones federales	49.26		50.07	54.25	50.24	49.25	52.19
Otros ingresos	5.63		4.15	3.00	3.15	2.39	2.86
Por cuenta de terceros	0.17		0.31	0.19	0.00	0.00	0.00
Financiamiento	2.33		1.02	3.57	6.70	8.39	4.98
Disponibilidad inicial	2.58		2.21	2.84	2.06	1.79	0.93

Fuente: Elaboración propia con datos del INEGI.

Por su parte dentro de los ingresos propios, los provenientes de la recaudación de impuestos mantienen la proporción mayor respecto de los cuatro rubros restantes (derechos, productos, aprovechamientos y contribuciones de mejoras), para el ejercicio fiscal del 2012, el promedio por este concepto fue del 48%, y solo cinco Entidades tienen recursos obtenidos por el gravamen de impuestos que rebasan el 60% del total de sus ingresos propios, entre estas se encuentran: Baja California 78.1%, Colima 63.9%, Puebla 61.5%, Querétaro 65.5%, Tabasco 69.3%. Y en contraparte seis Entidades Federativas estimaron una contribución en la recaudación de impuestos menor al 35% con respecto al total de sus ingresos propios.

Cuadro 4.4 Estructura porcentual por tipo de impuesto de las Entidades Federativas 2007-2012

Tipo de Impuesto	Estructura Porcentual %					
	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Recaudación Total de Impuestos	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
Directos	87.7	87.3	86.6	87.1	86.2	85.6
A la propiedad	8.6	8.5	8.9	11.7	18.2	23.6
Impuesto sobre tenencia o uso de vehículos	3.8	3.4	4.5	8.0	14.7	20.9
Enajenación de bienes muebles y adquisición de vehículos	4.1	4.5	3.9	3.3	3.1	2.4
Traslado de dominio de bienes inmuebles	0.7	0.6	0.4	0.4	0.3	0.3
Adquisición de bienes inmuebles	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
A las remuneraciones	79.1	78.9	77.8	75.5	68.0	61.9
Impuesto sobre nómina	49.3	50.6	49.8	49.0	44.7	34.7
Remuneraciones al trabajo no subordinado	29.2	27.7	27.5	26.0	23.0	23.5
Ejercicio de profesiones y honorarios	0.3	0.3	0.2	0.2	0.1	3.5
Instrumentos públicos y operaciones contractuales	0.4	0.3	0.3	0.3	0.2	0.3
Impuestos directos diversos	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
Indirectos	5.0	5.2	5.1	5.4	4.1	4.1
Al comercio	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.0
Actividades mercantiles	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.0
Comercio de libros y revistas	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
A la producción	0.1	0.2	0.1	0.2	0.1	0.1
Actividades industriales	0.1	0.2	0.1	0.2	0.1	0.1
A la prestación de servicios	4.9	4.9	5.0	5.1	3.9	4.0
Impuesto sobre hospedaje	3.7	3.5	3.4	3.4	2.7	2.6
Transporte público	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
Diversiones y espectáculos públicos	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1
Loterías, rifas, sorteos y juegos permitidos	1.1	1.3	1.5	1.6	1.2	1.2
Servicios diversos	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
Impuestos indirectos diversos	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
Adicionales	7.0	7.2	7.8	7.0	7.0	7.0
Para educación	4.9	4.5	4.6	4.1	4.8	5.1
Para obras de infraestructura urbana	0.1	0.2	0.2	0.1	0.7	0.6
Para seguridad pública	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
Impuestos adicionales diversos	2.0	2.5	3.0	2.7	1.5	1.3
Otros impuestos	0.4	0.3	0.4	0.5	2.7	3.4

Fuente: Elaboración propia con datos del INEGI.

De acuerdo a los ingresos que las Entidades perciben por medio de la recaudación de impuestos, se puede observar que aquellos impuestos directos son los que resultan más eficientes para las finanzas estatales, pues representan más del 80% de los recursos obtenidos por este rubro, en especial son los impuestos a las remuneraciones los más importantes, como el impuesto sobre nómina que para el 2011 represento el 44.7% y en el 2012 represento el 34.7%, lo que lo convierte en el impuesto estatal más importante; siguiendo el Impuesto sobre remuneraciones al trabajo no subordinado, con el 23.5% en el 2012; el impuesto sobre tenencia o uso de vehículos el cual es también uno de los impuestos más importantes en las entidades y ha ido creciendo a grandes velocidades en términos de recaudación ya que como se observa que a mediados de la década pasada solo representaba el 3.8% de ingresos por impuestos en 2007 y para el 2012 fue del 23.6%; el Impuesto sobre Enajenación de bienes muebles y adquisición de vehículos que fue de 2.4 para 2012.

El Impuesto sobre Nómina, es considerado el impuesto más importante para las Entidades Federativas ya que grava las erogaciones en dinero o en especie por concepto de remuneraciones al trabajo personal subordinado, como sueldos y salarios, tiempo extraordinario de trabajo, premios, primas, bonos, estímulos e incentivos, compensaciones, aguinaldos, primas de antigüedad, etc. Para el año 2010 la tasa promedio nacional se ubicaba en 1.9%, y la más común se ubicaba en al 2%, la cual la aplicaron 19 Entidades Federativas a partir del 2010, Sin embargo existen dos tipos de tasas progresivas o diferenciales: las primeras son aquellas que fijan una proporción que se incrementa de acuerdo con niveles de ingresos del sujeto del impuesto o bien de acuerdo al número de trabajadores y solo Campeche e Hidalgo manejan tasas progresivas para el cobro de este impuesto, dichas tasas van de 2.0% al 3% para el caso de Campeche las tasas están en función de los sueldos y salarios, y para el caso de Hidalgo se encuentran en función del número de trabajadores para el estado. Por otro lado los estados de Sonora y Tabasco a pesar de aplicar tasas generales, manejan dos tasas destinadas a cierto sector: en el caso de sonora maneja una tasa fija de 2% aunque a los contribuyentes que se dedican al sector agrícola, silvícola, ganadería o pesca, se les aplica una tasa de 1%, siempre y cuando sus productos no sean industrializados; en el caso de Tabasco se maneja una tasa de 2.5%, con excepción de la tasa del 3% que se aplica a los poderes del estado, sus órganos y entidades, y una exención del impuesto para partidos políticos.⁵⁶

Cuadro 4.5. Ingresos y tasas del Impuesto Sobre Nómina en Entidades Federativas

Entidad Federativa	2013		Entidad Federativa	2013	
	Cifras en pesos	Tasas		Cifras en pesos	Tasas
Aguascalientes	463,190,000	2.00%	Morelos	327,375,000	2.00%
Baja California	1,075,392,446	1.80%	Nayarit	300,000,000	2.00%
Baja California Sur	275,004,761	2.50%	Nuevo León	4,777,500,000	3.00%
Campeche	999,795,903	2.0% al 3.0%	Oaxaca	432,396,215	2.00%
Coahuila	1,280,602,000	2.00%	Puebla	1,387,364,700	2.00%
Colima	212,113,000	2.00%	Querétaro	815,034,263	1.60%
Chiapas	964,714,000	2.00%	Quintana	623,651,654	2.00%
Chihuahua	1,467,000,000	3.00%	San Luis	671,027,210	2.05%
Distrito Federal	12,751,722,624	2.50%	Sinaloa	509,753,955	1.50%
Durango	239,585,185	2.00%	Sonora	826,749,517	2.00%
Guanajuato	1,715,106,626	2.00%	Tabasco	1,032,171,967	2.50%
Guerrero	307,288,300	2.00%	Tamaulipas	1,503,435,000	2.00%
Hidalgo	451,536,201	0.5% al 2.0%	Tlaxcala	152,241,297	2.00%
Jalisco	2,250,363,200	2.00%	Veracruz	1,913,044,863	2.00%
México	6,610,815,000	2.50%	Yucatán	770,285,536	2.50%
Michoacán	1,152,803,587	2.00%	Zacatecas	123,499,017	1.90%

Fuente: Tabla tomada de revista INDETEC. No. 183 Enero-Febrero de 2014. P.46.

⁵⁶ Martínez Cisneros, E. Javier "Se Fortalece el Impuesto Sobre Nómina en las Entidades Federativas" en revista INDETEC. No. 183 Enero-Febrero de 2014. P.43.

Para el 2013 las tasas generales más bajas la aplican el estado de Querétaro 1.5%, Sinaloa 1.6%, Baja California 1.8% y Zacatecas con el 1.9, mientras que los estados de Campeche, Nuevo León y Chihuahua aplican tasas de hasta el 3% y se encuentran dentro de las entidades con mayor porcentaje en ingresos propios. Es evidente que las tasas impositivas inciden de forma muy importante sobre la recaudación estatal, por lo que las Entidades Federativas necesitan de potestades tributarias con tasas impositivas más rentables, además de tomar en cuenta otros factores importantes como: una mejor capacidad administrativa sobre el cobro del impuesto; menor número de exenciones; y mejores condiciones salariales y oferta de trabajo de cada entidad, que aumenten la base gravable.

4.3.3.2 Gasto Público Estatal

En México a partir de la década de los noventa las responsabilidades de gasto de las Entidades Federativas presentaron un incremento suscitado bajo los esquemas del Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000 que tuvo como prioridad fortalecer el federalismo resolviendo los desequilibrios entre regiones geográficas, grupos sociales y sectores productivos. Por lo que se creó el Programa de un Nuevo Federalismo el cual tenía como objetivo fundamental avanzar hacia un desarrollo social que propiciara y extendiera en todo el país las oportunidades de superación individual y comunitaria, bajo los principios de equidad y justicia.

Con la creación del Programa “Un Nuevo Federalismo” se transfirió a las Entidades la responsabilidad de administrar los servicios educativos, de salud, infraestructura social, y seguridad públicas entre otras, ya que la descentralización de servicios permite vincular más directamente los recursos públicos con determinadas necesidades de cada región. Pero con ello eran necesarias nuevas políticas de gasto, que permitieran la realización eficiente de dichos servicios, por lo que para 1998 se creó el ramo 33 Aportaciones Federales que coadyuvara a mejorar la asignación del presupuesto en destinos específicos.

El destino de las erogaciones de cada Entidad Federativa está regulado por sus propios presupuestos de egresos del ejercicio fiscal determinado por el congreso local de cada Entidad, a través de este los gobiernos ordenan cuantitativa y cualitativamente sus pronósticos de gasto. Actualmente la clasificación de gasto por actividad de los gobierno federales realizada por el Sistema Nacional de Cuentas Nacionales del INEGI⁵⁷, y basado en el Sistema de Clasificación Industrial de América del Norte SCIAN. Los servicios que prestan los gobiernos de las Entidades se integra como se enlista enseguida:

- ❖ Actividades del gobierno.
- ❖ Órganos legislativos.
- ❖ Administración pública en general.

57 Sistemas de Cuentas Nacionales. Gobiernos Estatales y Gobiernos locales, Cuentas corrientes y de Acumulación, cuentas de producción por Finalidad. INEGI, Segunda Versión, 2012. pp. 16-17.

- ❖ Regulación y fomento del desarrollo económico.
- ❖ Impartición de justicia y mantenimiento de la seguridad y el orden público.
- ❖ Regulación y fomento de actividades para mejorar y preservar el medio ambiente.
- ❖ Actividades administrativas de instituciones de bienestar social.
- ❖ Servicios educativos.
 - Escuelas de educación preescolar
 - Escuelas de educación primaria
 - Escuelas de educación secundaria general.
 - Escuelas de educación media superior
 - Escuelas de educación superior
- ❖ Servicios de salud y de asistencia social.
 - Consultorios de medicina general.
 - Consultorios de medicina especializada.
 - Consultorios dentales.
 - Hospitales generales.
 - Hospitales de otras especialidades médicas.

Las funciones de tipo legislativo se miden en la clase destinada a los Órganos legislativos, considerándose a dependencias como el Poder Legislativo, el Honorable Congreso del Estado, la Contaduría Mayor de Hacienda, el Órgano de Fiscalización Superior del Estado, etcétera.

En la clase de la Administración pública en general, se cuantifican todas las funciones administrativas, considerándose a distintas dependencias vinculadas directamente con el Poder Ejecutivo, como son la Secretaría de Finanzas, la de Planeación, la de Comunicación Social, la de Gobierno, entre otras unidades administrativas.

En la actividad de Regulación y fomento del desarrollo económico, se incluyeron algunas unidades estatales, tales como la Secretaría de Economía, de Desarrollo Económico, de Obras Públicas, de Desarrollo Agrícola, de Turismo, entre otras, mismas que tienen que ver con las siguientes acciones:

- Actividades que se relacionan con la construcción de presas, diques, canales y sistemas de riego
- Administración de diversos asuntos y servicios que se relacionan con la conservación de tierras agrícolas
- Construcción de carreteras y caminos, incluidas las calles urbanas
- Ampliación y mejora de estructuras conexas como puentes, túneles, lugares de estacionamiento, etcétera
- Administración de diversos asuntos y servicios económicos y comerciales en general
- Formulación y reglamento de normas de vivienda, entre otras actividades
- Administración y reglamentación del abastecimiento de agua potable

Por su parte, el rubro de Impartición de justicia y mantenimiento de la seguridad y el orden público computó a la Procuraduría General de Justicia, al Poder Judicial, a la Secretaría de Seguridad Pública, de Policía y Tránsito, y a distintos tribunales estatales, que proporcionan las siguientes acciones:

- Administración y gestión de los tribunales de justicia civil y penal
- Administración y gestión de las prisiones y cárceles y otros establecimientos destinados a detención y rehabilitación de jóvenes delincuentes: como granjas y talleres, así como las correccionales y reformatorios
- Dirección y supervisión de los servicios de policía, regulación del tráfico vehicular, etcétera
- Suministro de equipo y materiales para el servicio de policía
- Administración, reglamentación y apoyo general de las actividades relacionadas con el orden y la seguridad pública

En la Regulación y fomento de actividades para mejorar y preservar el medio ambiente, se miden las acciones llevadas a cabo por la Secretaría de Ecología, del Medio Ambiente, de Desarrollo Ambiental, entre otras. Por último, en las Actividades administrativas de instituciones de bienestar social, se incluyeron allí a las Secretarías de Cultura, de la Mujer, a los institutos de la juventud y el deporte y las funciones administrativas del sector educativo y del sector salud, entre otras.

En los servicios educativos se distinguen cinco niveles de escolaridad, quedando comprendida como enseñanza básica los niveles relativos a preescolar, primaria, secundaria general y media superior. El cálculo de las Escuelas de educación preescolar; primaria y secundaria, se obtienen al diferenciar los registros administrativos por funciones de la Secretaría de Educación Pública estatal o los registros de los organismos encargados de la administración de la descentralización educativa, y en algunos casos, los del Fondo de aportaciones para la educación básica y normal (FAEB), proveniente del Ramo 33 del gobierno federal.

En el nivel de Escuelas de educación media superior, se computan los colegios de bachilleres (COBACH) y los colegios nacionales de educación profesional técnica (CONALEP), complementado éste último por el Fondo de aportaciones para la educación tecnológica y de adultos (FAETA), proveniente, también, del Ramo 33. Y en el nivel de Escuelas de educación superior, se contempla a escuelas normales superiores, las universidades públicas autónomas y los institutos tecnológicos de estudios superiores.

Los resultados de consultorios de medicina general, consultorios de medicina especializada, consultorios dentales, Hospitales Generales, y Hospitales de otras especialidades médicas quedaron integrados con los datos correspondientes a la Secretaría de Salud, así como por

las estadísticas proporcionadas por el Fondo de aportaciones para los servicios de salud (FASSA), del Ramo 33 del Gobierno Federal.

Es evidente que los gobiernos estatales tienen altas responsabilidades de gasto corriente, lo que deja pocas oportunidades a la realización de gastos de inversión, pues para el periodo del 2007 al 2012 la proporción de gasto corriente de las Entidades fue de 86.6%, mientras que el gasto de capital fue de 12.6%. Sin embargo son siete Entidades que destinan más del 15% de su gasto anual en gasto de inversión, y en el 2012 tuvieron las siguientes proporciones: Aguas Calientes 22%, Baja California Sur 15.1%, Nuevo León 18.8%, Oaxaca 17.3%, Quintana Roo 21.2%, Sonora 20%, y Zacatecas 17.7%, este último a pesar de ser uno de las Entidades con menores ingresos propios, es uno de los que destina mayores recursos al gasto de inversión. En lo que respecta al resto de las Entidades estas han mostrado una tendencia por reducir el gasto de inversión, lo que no resulta tan conveniente para las Entidades, ya que no están incentivando la actividad económica de sus regiones.

Grafica 4.5.



Fuente: Elaboración propia con base a datos del INEGI.

La estructura porcentual de las Entidades se ha concentrado en gran medida en el rubro de subsidios, transferencias y ayudas, representa el 44.5% de las erogaciones y se conforma por las transferencias realizadas a los poderes estatales (poder legislativo y poder judicial); órganos autónomos electorales como partidos políticos, institución electoral y a la Comisión Estatal de Derechos Humanos; a instituciones de gobierno con funciones en programas de educación, salud, asistencia social, cultura y deporte, seguridad pública, al sector turismo, programas ecológicos, y

de infraestructura; y subsidios destinados a la producción y transformación, distribución y comercialización, consumo básico, prestación de servicios, y subsidios a la inversión.

El segundo rubro más importante que representa EL 22% de la erogación de Entidades son los servicios personales como: remuneraciones ordinarias, remuneraciones adicionales y especiales, cuotas de seguridad social y seguros, prestaciones sociales y económicas, Impuesto sobre nómina y crédito al salario, pago de estímulos a servidores públicos, provisiones para servicios personales.

El 15.5% del gasto se destina a recursos asignados a Municipios, como participaciones y aportaciones.

4.3.3.3 Deuda Pública Estatal

El desequilibrio en las finanzas públicas locales es el principal elemento que explica el crecimiento de la deuda estatal y municipal. El hecho de que los ingresos totales sean insuficientes para cubrir el gasto total, tiene como consecuencia un déficit en el balance presupuestario, que provoca que las Entidades busquen fuentes de ingreso externas. En los últimos años el saldo de la deuda ha crecido considerablemente como consecuencia del déficit presupuestario de las Entidades, que en total paso de 11,569.6 millones de pesos en el 2006 a 63,453.3 millones de pesos en el 2010.

Entre las Entidades Federativas que presentaron los montos más elevados de déficit presupuestario acumulado en el periodo 2006-2010 se encuentran: Jalisco (11,822.0 mdp); Coahuila (10,977.4 mdp); Tamaulipas (9,802.2 mdp); Nuevo León (7,736.7 mdp); Sonora (7,364.8mdp); Michoacán (7,300.5 mdp); Quintana Roo (7,230.3 mdp); Veracruz (7,087.5 mdp), y Puebla (5,553.3 mdp), y solamente cinco Entidades presentan superávit presupuestario acumulado del 2006 al 2010, estas Entidades son: Guanajuato (7.9%), Tlaxcala (11%), Oaxaca (11.2%), Chiapas (23.6%), y el Estado de México (46.3%).⁵⁸

La importancia que tiene el instrumento de deuda dentro de las Haciendas Publicas es precisamente la obtención de financiamientos externos para poder cubrir sus responsabilidades. Sin embargo pareciera que la deuda se convierte en un círculo vicioso, ya que los pocos ingresos con los que cuentan las entidades complican el pago de las deudas, provocando que estas se vayan acumulando en cada ejercicio fiscal, esta situación se ve reflejada en saldo total de la deuda pública subnacional que creció aceleradamente entre 2001 y 2011, ya que paso de 99062.8 millones de pesos a 390,777.5 mdp, y para el 2012 la deuda pública estatal se ascendió a 434761.1mdp y se concentra básicamente en 10 entidades que en conjunto tienen el 73.2% de las obligaciones financieras totales, con los siguientes montos:

58 Análisis de la Deuda Pública de las Entidades Federativas y Municipios. Auditoría Superior de la Federación, ASF, Agosto 2012, pp. 34-35

- Distrito Federal, 58,773.8 mdp.
- Nuevo León, 46,952.9 mdp.
- Estado de México, 39,929.3 mdp.
- Coahuila, 36,421.7 mdp
- Veracruz, 400,028.9 mdp.
- Jalisco, 26,015.3 mdp.
- Chihuahua, 23,284.8 mdp.
- Michoacán, 15,528 mdp.
- Sonora, 15,105.8 mdp.
- Chiapas, 16,412.9 mdp.

Grafica 4.6.



Fuente: Elaboración propia en base a datos del INEGI

La grafica anterior muestra que para el año 2010 se dio un incremento notorio de la deuda, este incremento fue generado a raíz de la crisis financiera internacional del 2009, ya que esta afecto a la economía mexicana ocasionando una disminución del crecimiento económico, y por lo tanto una reducción en el monto de las participaciones federales. “Esta disminución de los ingresos, por un lado, y la urgencia de superar la crisis con medidas promotoras del empleo y el crecimiento económico, por el otro, las Entidades Federativas recurrieron a la contratación de empréstitos, razón por la cual las obligaciones registradas crecieron en forma importante.”⁵⁹

59 Bojórquez León, Cesar. “Crisis Financiera y Nivel de deuda Local”. En: revista INDETEC, No. 167, Enero-Febrero del 2011. p. 50.

Por otro lado la deuda pública también aumento debido a que en la última década se han registrado avances sustantivos en cuanto a opciones de contratación de deuda y financiamiento para Entidades Federativas y Municipios. En 2001 se abrió el crédito a las Entidades Federativas por medio del mercado bursátil, estas emisiones tienen como garantía ingresos propios (impuesto sobre nómina, tenencia vehicular y derechos como los registrales y de peajes en carreteras), ingresos propios de organismos paraestatales y paramunicipales, así como las participaciones en ingresos federales. Esta opción de financiamiento ha tenido un acelerado crecimiento, al pasar de 90, 731 mdp en 2000 a 434,76 mdp al cierre de 2012, con un crecimiento promedio anual de 14.13% en este periodo, ya que para los estados es más atractivo contratar este tipo de deuda.

Además existe una tendencia al alza por parte de las Entidades a contratar deuda garantizada, ya que de acuerdo a la Ley de coordinación Fiscal en base al artículo 9° estas pueden pagar con participaciones la contratación de su deuda, también pueden dar como garantía hasta un 25% de los recursos que reciben a través de los fondos de aportaciones FAFEF y FAIS, para pagar obligaciones que contraigan que contraigan con la federación, instituciones de crédito que operen en territorio nacional o con personas físicas y morales de nacionalidad mexicana como establece el artículo 50° de la Ley.

Otras de las formas de financiamiento que por las que han optado las Entidades son los denominados Proyectos de Prestación de Servicios (PPS), que en el Diario Oficial del 9 de abril del 2004, se establecieron reglas para la realización de operaciones bajo esa figura. Esta forma de financiamiento no está etiquetada como deuda pública, sino como gasto corriente, sin embargo debe considerarse que las Entidades que optan por esta vía de financiamiento están contratando una obligación financiera, lo que resulta un tanto contradictorio. Ya que como lo establece el Artículo de la Ley de PPS para el Estado de Guanajuato: “un contrato de Prestación de Servicios es el instrumento jurídico que, para el mejor cumplimiento de las funciones y servicios públicos que tiene encomendados, celebra un sujeto de la ley con un inversionista proveedor que se obliga a prestar a dicho sujeto de la ley, uno o más servicios a largo plazo con los activos que diseñe, construya, dé mantenimiento, financie, opere o administre, de conformidad con un proyecto de prestación de servicios; obligándose a su vez el sujeto de la ley a pagar al inversionista proveedor una contraprestación periódica determinada en función de la cantidad y calidad de los servicios efectivamente prestados por el inversionista proveedor.”⁶⁰

60 César Bojórquez Leó. “Reformas para Propiciar el Uso de los PPS: Caso Guanajuato”. En: revista INDETEC, No. 163. p.65.

Cuadro 4.6.

Obligaciones Financieras de las Entidades Federativas y Municipios por tipo de Acreedor Saldos al cierre del 2008 al 2012					
	Estructura %				
Concepto	2008	2009	2010	2011	2012
Deuda Total	100	100	100	100	100
Banca Comercial	49.2	49.8	53.6	46.1	51.5
Banca de Desarrollo	26.3	26.1	23.5	45.4	39.8
Emisores Bursátiles	21.4	20.9	17.1	3.0	3.1
Fideicomisos	3	3.1	5.8	0.0	0.5
Otros ^{1/}	n.a	n.a	n.a	5.6	5.2

^{1/} incluye SOFOME, SOFOLES y proveedores

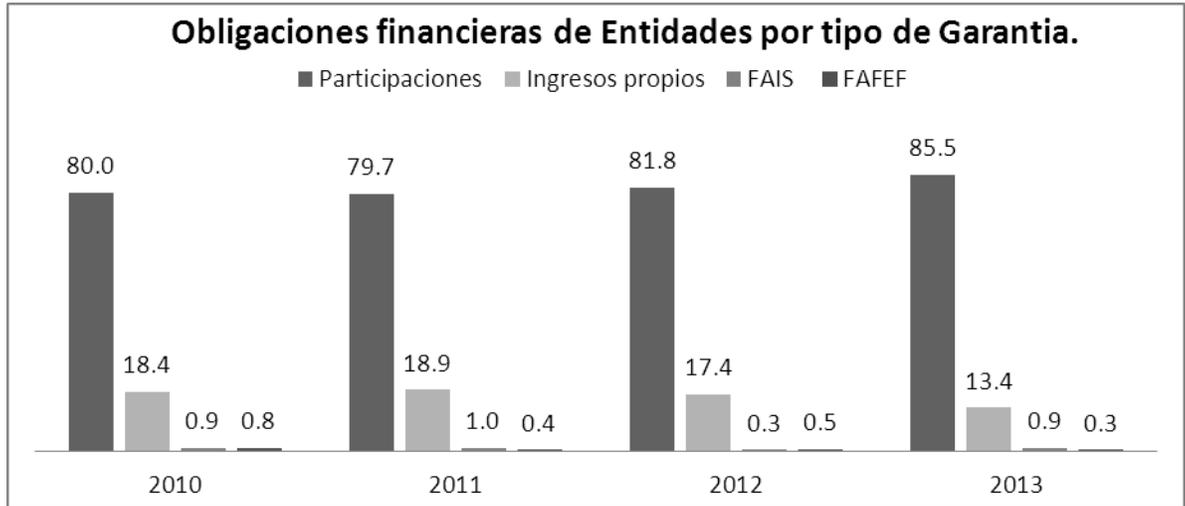
n.a No aplicable

Fuente: Elaboración propia con base a datos de la SHCP

Las obligaciones financieras que las Entidades contraen con la Banca comercial, Banca de desarrollo, Emisores Bursátiles y Fideicomisos son garantizadas con participaciones e ingresos propios y la deuda de estas es mayor en la banca comercial pues para el cierre del 2013 se ubicó en 269,633 mdp y el 50.4% de las obligaciones obtenidas con la banca comercial se concentra en solo 5 Entidades, entre ellas: Coahuila 35,113.5 mdp (13.0%), México 34,735.2 mdp (12.9%), Nuevo León 29,193.2 mdp (10.8%), Veracruz 19,208.7 mdp (7.1%).

A finales de 2013 estimaba que al menos 8 Entidades Federativas tienen comprometido entre el 100.% y el 300.% de sus ingresos, dichas Entidades en conjunto concentran el 55.6 % del total de la deuda subnacional.

Grafica 4.7.



Fuente: Elaboración propia con base en datos de la SHCP.

El cuadro anterior muestra que la mayor proporción correspondió a la deuda garantizada con participaciones en ingresos federales con 81.8% y 85.5% en 2012 y 2013, respectivamente, seguida de la deuda garantizada con ingresos propios con 17.4% y 13.4%, en esos mismos años. Por otra parte, la deuda garantizada con recursos del Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas (FAFEF) y del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social (FAIS) participo en 2013 con el 0.9% y 0.3% del total respectivamente.

4.4 Hacienda Pública Municipal

4.4.1 Definición Municipio

La palabra “Municipio” deriva de la voz *municipium* y esta de *monus* que significa cargo u oficio, de igual modo función u obligación de hacer algo; y de *capere* que quiere decir tomar u adoptar; estas palabras en su conjunto se interpretan como toma de cargo, por el cual generalmente se relaciona con las obras publicas y militares, como construir caminos, fortificaciones o edificios, aplicado a la actualidad el cargo de municipio implica ocuparse de las necesidades físicas de un sitio habitado u ocupado por una comunidad.

“El Municipio actual en la sociedad mexicana, es una institución socio-política basada en una comunidad domiciliaria con lazos de vecindad, donde los individuos se asocian unos con otros para conseguir el bienestar común y la seguridad colectiva que aisladamente no pueden obtener. El Municipio es, pues, la esencia de la vida colectiva expresión de la voluntad popular y una

institución que atiende a los habitantes asociados en una comunidad”⁶¹. El gobierno municipal es la base de la estructura de gobierno de nuestro país y es el ente gubernamental más cercano a los habitantes en el país, dado que todos los residentes en México viven en Municipios y Delegaciones en el caso del Distrito Federal. En los últimos años se ha llevado a cabo un amplio proceso para su fortalecimiento, destacando las obligaciones y facultades plasmadas en la Carta Magna, en las Constituciones de las Entidades Federativas, en las Leyes Orgánicas Municipales y en diversas leyes que complementan el marco legal para sustentar las funciones municipales, las cuales buscan ampliar su actuación en todos los ámbitos de la vida del país.

4.4.2. Marco legal y Responsabilidades.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en su Artículo 115 expresa que el Municipio Libre es la base de la división territorial y de organización política y administrativa de las Entidades Federativas, señalando además en este mismo precepto cuales son las bases generales de los Municipios, entre las cuales se encuentra precisamente la conformación de la hacienda pública municipal.

De acuerdo con el Artículo 115 constitucional cada Municipio será gobernado por un ayuntamiento de elección popular directa, integrado por un presidente municipal y el número de regidores y síndicos que determine la ley las competencias que la ley otorga a los gobierno municipales será ejercida por el Ayuntamiento de manera exclusiva y no habrá autoridad intermedia alguna entre este y el gobierno estatal.

Entre las funciones y responsabilidades en relacionadas con los servicios públicos que la Constitución en el Artículo 115 fracción III otorga a los Municipios se encuentran las siguientes:

- a) Agua potable, alcantarillado, tratamiento y disposición de aguas residuales;
- b) Alumbrado Público;
- c) Limpia, recolección, traslado, tratamiento y disposición final de residuos;
- d) Mercados y centrales de abasto;
- e) Panteones;
- f) Rastro;
- g) Calles, parques, jardines y su equipamiento;
- h) Seguridad pública, en los términos del Artículo 21 de la misma Constitución, policía preventiva municipal y tránsito;

⁶¹ FUENTES, Celso. Municipio Libre. Manual de Administración Pública Municipal. Centro Estatal de Desarrollo Municipal, editado por Imagen Pública y Corporativa, S.A De C.V segunda ed. Puebla México. 1996. Pág. 15.

- i) Los demás que las legislaturas locales determinen según las condiciones territoriales y socioeconómicas de los municipios, así como su capacidad administrativa y financiera.

Los Municipios previo acuerdo con sus Ayuntamientos, son libres de organizarse y asociarse para la prestación eficaz y eficiente de la prestación de los servicios públicos o el mejor ejercicio de las funciones que le correspondan.

La prestación de dichos servicios representa gastos para las autoridades municipales, por lo que estos requieren de recursos económicos suficientes que le permitan obtener de manera, eficaz oportuna y eficiente dichas demandas. Para que estos puedan cumplir el mandato institucional los Municipios a través reciben recursos por parte del Gobierno Federal resultado de los Convenios de Coordinación Fiscal y Colaboración Administrativa, además de los ingresos propios con los que estos cuentan los cuales son expresados en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Las premisas fundamentales del Artículo 115 de la Constitución, para los Municipios, se resume en los siguientes puntos:

- Libertad o Autonomía municipal.
- Principio de la Autoridad Municipal.
- Personalidad Jurídica del Municipio.
- Libre Administración de la Hacienda Municipal.
- Participación en la política de los Asentamientos Humanos.⁶²

En la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en su Artículo 115 expresa que el Municipio Libre es la base de la división territorial y de organización política y administrativa de los Estados, señalando además en este mismo precepto cuales son las bases generales de estos, entre las cuales se encuentra precisamente la conformación de la hacienda pública municipal.

La Constitución Federal en su artículo 115 solo establece algunas de las características y la base de la integración municipal, por lo que de conformidad con el Artículo 41 y 124 de la Constitución, las reglas específicas de la conformación, atribuciones, facultades y derechos de los Municipios, quedan reservados a las constituciones locales y a la legislación estatal relativa a estos.

⁶² SEDAS, Cecilia. Alternativas de coordinación y colaboración intermunicipal y con los Estados en materia hacendaria, INDETEC 2001. Pág. 42.

Las constituciones locales otorgan a los Ayuntamientos la facultad de iniciar leyes ante el Congreso del Estado, es decir, que son los Municipios quienes podrán proponer a los Congresos locales, el tipo de disposiciones que sean necesarias para estos mismos.

4.4.3 Hacienda Pública Municipal

En su libro “Alternativas de coordinación y colaboración intermunicipal y con las Entidades en materia hacendaria” Cecilia Sedas define la Hacienda municipal desde distintos puntos de vista, desde el punto de vista económico esta se conforma por los bienes muebles e inmuebles que le pertenezcan, el rendimiento de sus bienes y las contribuciones y otros ingresos que las legislaturas establezcan en su favor, desde el punto de vista administrativo, la hacienda pública municipal se concibe como la actividad financiera que realiza el ente gubernamental dividida en tres áreas: Ingreso, Gasto y Deuda, y desde el punto de vista constitucional en base al ya citado Artículo 115 fracción IV que expresa la libertad con la que cuentan los Municipios para administrar libremente sus haciendas y los ingresos obtenidos por concepto de: los rendimientos de sus bienes, de las contribuciones y otros ingresos que las legislaturas establezcan en su favor, de las contribuciones que establezcan las Entidades Federativas sobre la propiedad inmobiliaria, de su fraccionamiento, consolidación, traslado y mejora, así como las que tengan por base el cambio de valor de los inmuebles, de las participaciones federales a que tengan derecho conforme a la ley y de los ingresos derivados de los impuestos, productos, derechos y aprovechamientos.

Hoy en día La actividad hacendaria municipal como una función básica de este nivel de gobierno, enfrenta el reto de definir el papel que deben jugar los ingresos públicos en el desarrollo municipal desde el punto de vista económico y social, pues para que esta actividad realmente tenga un impacto positivo, deberá asegurar, por un lado la asignación optima de los recursos, y por otro, que contribuya al desarrollo municipal.

En este sentido, y como esencia del federalismo fiscal que se pretende lograr en México los Municipios han asumido su responsabilidad y cuanto más pasa el tiempo es necesario que estos mejoren su papel en las funciones que les corresponden.

Los Municipios en el país se caracterizan por la debilidad institucional, la carencia de recursos económicos, la fragilidad de sus estructuras administrativas, y la ausencia de recursos humanos profesionales y capacitados.

4.4.3.1 Ingresos Públicos Municipales.

Aunque legalmente las potestades tributarias de los Municipios son pocas, el Congreso Local determina las contribuciones que los habitantes deberán cubrir a la hacienda municipal. En el ámbito fiscal, la norma que regula la situación de los causantes, es la Ley de Ingresos y el Código Fiscal, que emite el Congreso Local y que son decretados por el Ejecutivo Estatal.

Entre las principales fuentes de recursos de los Municipios, según el Artículo 115 Constitucional, se encuentran las siguientes:

1. Los derechos derivados de la prestación de servicios públicos.
2. Los recursos federales: participaciones y aportaciones.
3. La explotación de sus bienes patrimoniales.
4. Las contribuciones que señalen las Legislaturas Locales.

De acuerdo con la Ley de ingresos municipales las autoridades fiscales en el Municipio son las siguientes:

- El Ayuntamiento.
- El Presidente Municipal.
- El funcionario encargado de la hacienda municipal cualquiera que sea su denominación en la presente ley o en los reglamentos municipales.
- El servidor público encargado del área de ingresos, en aquellos municipios en que exista;
- Los delegados y agentes municipales.
- Los organismos públicos descentralizados municipales o intermunicipales que operan y administran los servicios de agua potable y alcantarillado.

Una característica de las haciendas municipales en México y sus sistemas administrativos es el bajo nivel de profesionalización que en algunas partes de la republica presentan los cuales son obsoletos o improvisados, si bien es cierto que desde 1995 se vienen realizando esfuerzos para mejorar las condiciones hacendarias locales, estas aun no son suficientes. Un federalismo fiscal integral propone homogenizar las capacidades y características de las haciendas en todos los niveles de gobierno para que estas puedan realizar eficazmente sus tareas.

Ingresos municipales.

Después de la creación del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal en el cual se acordó la nueva distribución de gravámenes entre los entes gubernamentales se dejó claramente instituido cuales serían las potestades tributarias municipales y la delimitación de competencias entre los diferentes niveles, los gravámenes otorgados al Municipio están expresados en el Artículo 115 de la Constitución, y la Ley de Ingresos Municipales, los ingresos propios municipales se dividen en tributarios y no tributarios, además de dichas potestades, los ingresos municipales también están constituidos por transferencias federales.

El panorama de ingresos municipales se resume de la siguiente manera:

- Tributarios:
 - Impuestos
 - Derechos
 - Contribuciones o Aportaciones Especiales.
- No tributarios:
 - Aprovechamientos
 - Productos
- Transferencias federales.
 - Participaciones
 - Aportaciones
- Financiamiento.

4.4.3.1.1 Ingresos Públicos Propios

Entre los ingresos tributarios representados por impuestos, derechos, y contribuciones de mejoras, la principal fuente de tributación municipal, por el monto que se recauda, es el impuesto predial. Además, en el uso de sus facultades constitucionales, el Municipio percibe contribuciones respecto a todo lo relacionado con la propiedad inmobiliaria: fraccionamiento, división, consolidación, traslado de dominio y mejora, entre otros.

En materia de derechos, los rubros que dotan de más ingresos a los ayuntamientos, son los relativos a las licencias de construcción, uso y suministro de agua, y los servicios de urbanización, entre los que se encuentran los cobros realizados por la lotificación y accesorios catastrales. Los Municipios tienen posibilidad de obtener ingresos por la enajenación, explotación y arrendamiento de sus bienes patrimoniales –como, mercados, panteones, centros de esparcimiento- pero está directamente relacionada con la diferencia entre las necesidades de Infraestructura y sus posesiones, siempre y cuando, estas últimas excedan a la primera.

Las Legislaturas Locales otorgan a los Municipios, facultades para el cobro de aprovechamientos (accesorios), los cuales se derivan del incumplimiento de obligaciones fiscales por parte de los contribuyentes, lo que los hace acreedores al pago de rezagos, recargos, multas y otras sanciones. Los Municipios realizan cobros a las contribuciones de mejoras a determinados sectores de la sociedad, que son beneficiarios directos por el desarrollo de alguna obra pública.

Además de dichos ingresos el resto de los recursos municipales se publican en la Ley de ingresos que cada gobierno estatal público al inicio de cada año fiscal los cuales son los siguientes:

IMPUESTOS

Impuestos sobre el Patrimonio.

-Predial.

-Sobre adquisición de inmuebles y otras operaciones traslativas de dominio de inmuebles.

-Sobre conjuntos urbanos.

Otros Impuestos.

-Sobre anuncios publicitarios.

-Sobre diversiones, juegos y espectáculos públicos.

- Sobre la prestación de servicios de hospedaje.

Accesorios de Impuestos.

-Multas.

-Recargos.

-Gastos de ejecución.

-Indemnización por devolución de cheques.

CONTRIBUCIÓN O APORTACIÓN DE MEJORAS PARA OBRAS PÚBLICAS:

Para Obra Pública y Acciones de Beneficio Social.

Accesorios de Contribución o Aportación de Mejoras por Obras Públicas.

-Multas.

-Recargos.

-Gastos de ejecución.

-Indemnización por devolución de cheques.

DERECHOS:

-Derechos por el Uso, Goce, Aprovechamiento o Explotación de Bienes de Dominio Público.

-Por uso de vías y áreas públicas para el ejercicio de actividades comerciales y de servicios.

-De estacionamiento en la vía pública y de servicio público.

Derechos por Prestación de Servicios.

-De agua potable, drenaje, alcantarillado, recepción de caudales de aguas residuales para su tratamiento o manejo y conducción.

-Del registro civil.

-De desarrollo urbano y obras públicas.

-Por servicios prestados por autoridades fiscales, administrativas y de acceso a la información pública.

-Por servicios de rastros.

-Por corral de concejo e identificación de señales de sangre, tatuajes, elementos electromagnéticos y fierros para marcar ganado y magueyes.

-Por servicios de panteones.

-Por la expedición o refrendo anual de licencias para la venta de bebidas alcohólicas al público.

-Por servicios prestados por autoridades de seguridad pública.

- Por servicios prestados por las autoridades de catastro.
- Por servicios de alumbrado público.
- Por servicios de limpieza de lotes baldíos, recolección, traslado y disposición final de residuos sólidos industriales y comerciales.

Accesorios de Derechos.

- Multas.
- Recargos.
- Gastos de ejecución.
- Indemnización por devolución de cheques.

PRODUCTOS:

Productos derivados del Uso y Aprovechamiento de Bienes no Sujetos a Régimen de Dominio Público.

- Por la venta o arrendamiento de bienes municipales.
- Impresos y papel especial.
- Derivados de bosques municipales.

Otros Productos que generan Ingresos Corrientes.

-Rendimientos o ingresos derivados de las actividades de organismos descentralizados y empresas de participación municipal cuando por su naturaleza correspondan a actividades que no son propias de derecho público.

En general, todos aquellos ingresos que perciba la hacienda pública municipal, derivados de actividades que no son propias de derecho Público, o por la explotación de sus bienes patrimoniales.

APROVECHAMIENTOS:

Multas.

- Sanciones administrativas.
- Indemnizaciones.
- Indemnizaciones por daños a bienes municipales.
- Otras indemnizaciones.

Reintegros.

Otros Aprovechamientos.

- Uso o explotación de bienes de dominio público.
- Herencias, legados, cesiones y donaciones.
- Resarcimientos.

Accesorios de Aprovechamientos.

- Multas.

- Recargos.
- Gastos de ejecución.
- Indemnización por devolución de cheques.

INGRESOS POR VENTA DE BIENES Y SERVICIOS DE ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS, FIDEICOMISOS Y EMPRESAS DE PARTICIPACIÓN ESTATAL:

- Rendimientos o Ingresos derivados de Organismos Descentralizados y Fideicomisos, cuando por su naturaleza Correspondan a actividades propias de Derecho Público.
- Rendimientos o Ingresos derivados de Empresas de Participación Estatal, cuando por su naturaleza correspondan a actividades propias de Derecho Público.

INGRESOS NO COMPRENDIDOS EN LOS NUMERALES ANTERIORES CAUSADOS EN EJERCICIOS FISCALES ANTERIORES PENDIENTES DE LIQUIDACIÓN O PAGO:

- Impuestos no comprendidos en los numerales anteriores Causados en Ejercicios Anteriores pendientes de Liquidación o Pago.
- Contribuciones de Mejoras, Derechos, Productos y Aprovechamientos no comprendidos en los numerales anteriores Causados en Ejercicios Anteriores pendientes de Liquidación o Pago.

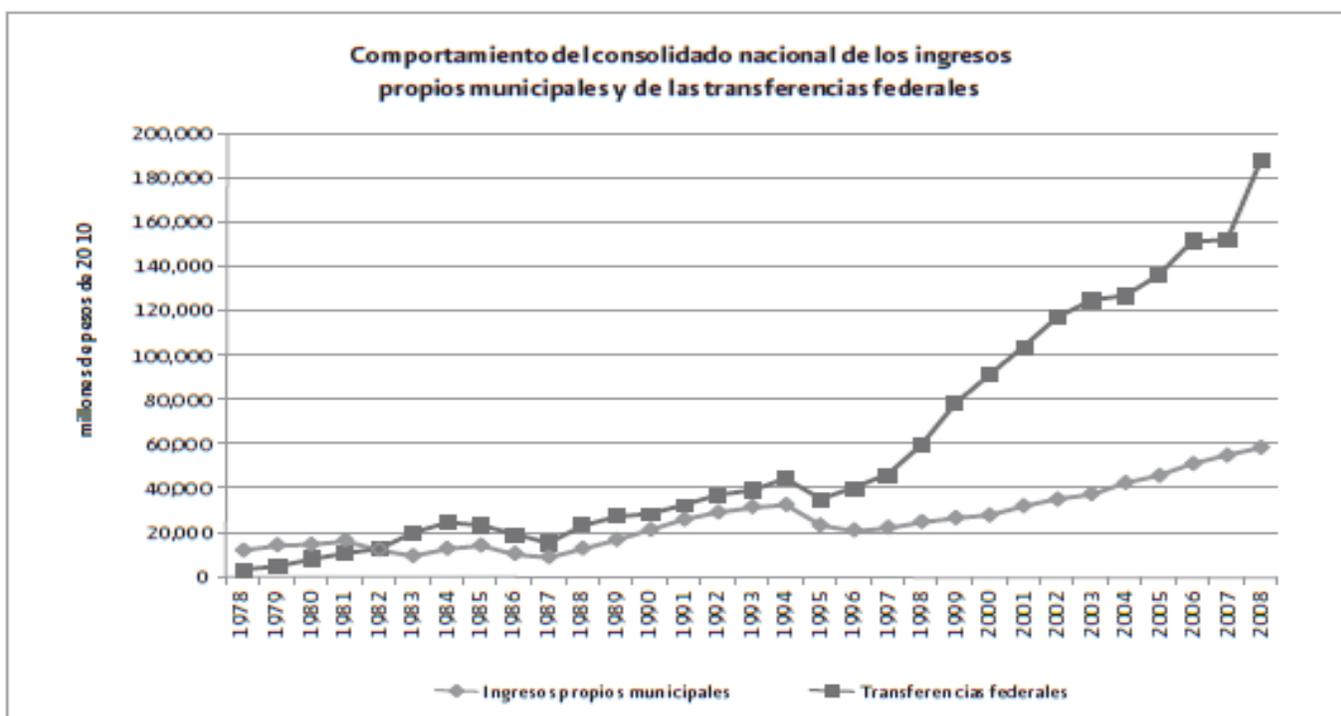
Por su parte el impuesto predial el más relevante y que más ingresos genera al Municipio en comparación con el resto de los tributos este es grava una propiedad o posesión inmobiliaria. Esta contribución la realizan los ciudadanos que son dueños de un inmueble, tanto para vivienda, oficina, edificio o local comercial. Existente en varios países del mundo, se encuentra sustentado en la idea de que todos aquellos que son propietarios de un bien inmueble, deben aportar una cuota anual al estado en forma de tributo.

El impuesto predial se paga y se calcula de manera anual, en los primeros dos meses del año, Asimismo se puede pagar de manera bimestral, a excepción de los contribuyentes que aportan la cuota mínima, o sea, los jubilados, pensionados o mayores de 60 años. El porcentaje a pagar varía de acuerdo con la Entidad Federativa y cambia cada año. Las reducciones oscilan normalmente entre el 5% y el 15% del total a pagar, si se hace en un pago. Para el cálculo, se toma como base el valor catastral del inmueble. Este valor catastral se determina a través de los valores unitarios del suelo y la construcción y multiplicando estos por la superficie de la edificación. Una vez obtenido el valor "imponible" del inmueble, se deben ver los rangos de valores. Existen tablas que marcan el monto del impuesto predial de acuerdo con el rango de valor catastral en que se encuentra una vivienda.

Transferencias Federales a Municipios.

El Gobierno Federal como ente gubernamental que mayores ingresos obtiene, divide su gasto en programable y no programable, el gasto no programable es aquel que tiene comportamiento aleatorio y que la asignación de recursos hacia esta rama tendrá variaciones en cada ejercicio dependiendo el ciclo por el que la economía atraviese, los recursos que la federación otorga a Entidades Federativas y Municipios se registra en el gasto federalizado con el fin de impulsar el desarrollo regional y cubrir las necesidades de la población.

Grafica 4.8.



Fuente: Manual de transferencias para Municipios Secretaria de Gobernación 2011.

4.4.3.1.2 Fondos de Aportaciones.

A partir del ejercicio fiscal de 1998, los Municipios, de conformidad con la Ley de Coordinación Fiscal, reciben además de las Participaciones Federales, Aportaciones las cuales están destinadas a la infraestructura básica Municipal y a la seguridad pública Municipal, principalmente, siendo a través de los siguientes fondos:

- Fondo de Aportaciones Federales de la Infraestructura Social Municipal,
- Fondo de Aportaciones Federales para el Fortalecimiento Municipal y de las Demarcaciones Territoriales.

Fondo de Aportaciones Federales de la Infraestructura Social Municipal (FAISM)

Este Fondo está destinado exclusivamente al financiamiento de obras, acciones sociales básicas y a inversiones que beneficien directamente a sectores de la población que se encuentren en condiciones de rezago social y pobreza extrema, en los rubros siguientes:

1. Agua potable.
2. Alcantarillado.
3. Drenaje y letrinas.
4. Urbanización municipal.
5. Electricidad rural y de colonias pobres.
6. Infraestructura básica de salud.
7. Infraestructura básica educativa.
8. Mejoramiento de la vivienda.
9. Caminos rurales.
10. Infraestructura productiva rural.

Los Municipios por concepto de este fondo reciben el 2.197% de lo que representa la Recaudación Federal Participable (RFP), sólo para efectos de referencia, es decir que sólo se toma en cuenta como un dato siendo éste, el que se publica en el Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio de que se trate, y no es en función de la RFP, como sucede en los Fondos de Participaciones.

Estos recursos se distribuyen de conformidad con las fórmulas del Artículo 34 de la Ley de Coordinación Fiscal, en las cuales se toma en cuenta la pobreza extrema de las poblaciones, en base a sus necesidades básicas como son: el Ingreso per cápita, el nivel educativo promedio por hogar, la disponibilidad de espacio de la vivienda, la disponibilidad de drenaje y la disponibilidad de electricidad-combustible para cocinar.

Si bien es cierto que todos los recursos que los Municipios reciban por este concepto lo deberán destinar exclusivamente a los conceptos que anteriormente se señalan, la Ley de Coordinación, les permite disponer de hasta un 2% para la realización de un Programa de Desarrollo Institucional y de hasta un 3% para ser aplicados como gastos indirectos en las obras señaladas.

El monto que otorga cada año el Gobierno Federal a los Municipios se publica en el Diario Oficial de la Federación y a manera en que la federación otorga el monto a estos se divide en 10 partes iguales durante el transcurso del año, los últimos días de cada mes, a partir de enero hasta el mes de octubre.

Fondo de Aportaciones Federales para el Fortalecimiento Municipal y de las demarcaciones territoriales del Distrito Federal (FORTAMUNDF).

Este Fondo está destinado exclusivamente a la satisfacción de los requerimientos, municipales, debiéndose dar prioridad al cumplimiento de sus obligaciones financieras y a la atención de las necesidades directamente vinculadas a la seguridad pública de sus habitantes.

Los Municipios por concepto de este fondo reciben el 2.35% de lo que representa la Recaudación Federal Participable (RFP), sólo para efectos de referencia, es decir que al igual que el FAISM, dicho porcentaje, sólo se toma en cuenta como un dato, siendo el que se publica en el Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal de que se trate.

El FORTAMUNDF, se distribuye en proporción directa al número de habitantes con que cuente cada uno de los Municipios, de acuerdo con la información estadística más reciente que publique el Instituto Nacional de estadística, Geografía e Informática (INEGI).

Al igual que el Fondo de Infraestructura Social, el monto que reciben los Municipios proveniente de la federación es publicado en el Diario Oficial de la Federación y la entrega se realiza en 12 partes iguales durante el transcurso del año, los últimos días de cada mes, con excepción del mes de diciembre que se entregará el 14 de dicho mes.

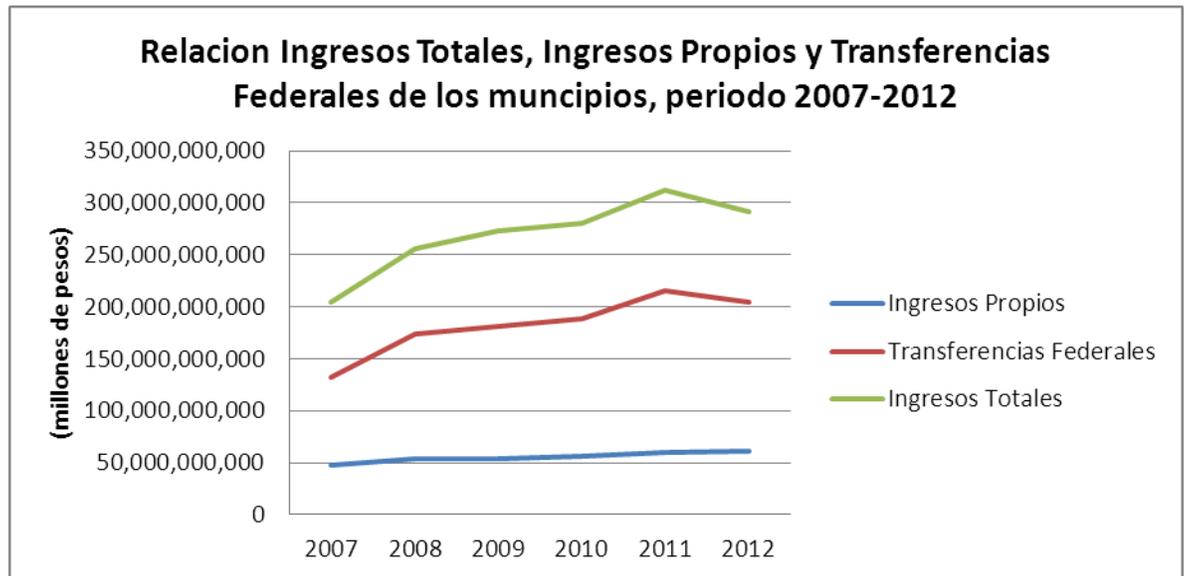
4.4.3.1.3 Participaciones

Como ya se mencionó anteriormente, el Fondo General de Participaciones junto con los Fondos de Aportaciones, representa la principal fuente de ingresos de los gobiernos locales. En su comienzo comprendió el 13% de la RFP, incrementándose paulatinamente dicho porcentaje hasta alcanzar una quinta parte del total, monto que lo hace el rubro más importante del Ramo 28. El FGP está regulado en los Artículos 2, 3 y 7 de la Ley de Coordinación Fiscal.

Allí se establece la conformación del monto del fondo, así como los esquemas de distribución de los recursos a las Entidades Federativas y a los Municipios. Entre las Entidades Federativas con los mayores ingresos por concepto de transferencias en orden de mayor a menor se encuentran: México, Jalisco, Veracruz, Tamaulipas, Nuevo León, Tabasco, Guanajuato, Chiapas, Michoacán de Ocampo y Baja California.

Respecto a su monto, la Ley de Coordinación Fiscal (LCF) estipula que el FGP se constituirá con el 20% de la Recaudación Federal Participable que obtenga la federación en un ejercicio fiscal; y con relación a su distribución, que ésta se da en dos momentos: el primero es de la federación a las Entidades Federativas y el segundo es de éstas a sus respectivos Municipios la cual será de al menos el 20% de los recursos que reciben las Entidades, salvo algunos fondos de los cuales la asignación de recursos se establece según formulas correspondientes.

Grafica 4.9



Fuente: Elaboración propia en base a INEGI.

Entre los fondos que perciben los Municipios de origen federal se encuentran los siguientes:

- Fondo de Fomento Municipal los Municipios reciben el 100% de los recursos que destina el Gobierno Federal a dicho fondo.
- Fondo de Fiscalización, los Municipios reciben el 20% de los recursos que destina el Gobierno Federal a dicho fondo.
- Participaciones por la Venta Final de Gasolina y Diesel los Municipios reciben el 20% de los recursos que destina el Gobierno Federal a dicho fondo.
- Fondo de Compensación, los Municipios reciben el 100% de los recursos que destina el Gobierno Federal a dicho fondo.

El esquema de coordinación entre el Gobierno Federal y los gobiernos municipales se resume de la siguiente manera:

Cuadro 4.7.

-Fondo General de Participaciones	20%
-Importación y exportación de bienes	100% del 0.136 de la RFP
-Exportación de petróleo	100% del 3.17% de dichos derechos
ISAN IEPS	20%
Multas Federales no Fiscales	90%
ZOFEMAT	80% de los derechos y gastos de ejecución, 100% multas
-Multas en verificación de mercancía extranjera	20%
-Reserva de contingencia	x%
-Fondo de Infraestructura Social	2.197% de la RFP
-Fondo para el Fortalecimiento Municipal	100% del 2.35% de la RFP

Fuente: Elaboración propia con base en SHCP.

Criterios por los que las Entidades Federativas reparten a Municipios las participaciones correspondientes:

Cuadro 4.8.

Se garantizan las participaciones del año inmediato anterior	Aguascalientes, Campeche, Colima, Chiapas, Durango, Guanajuato, Jalisco, México, Michoacán, Puebla, San Luis Potosí, Sonora, Tlaxcala y Zacatecas
Con base en la población del Municipio	Aguascalientes, Baja California, Baja California Sur, Campeche, Coahuila, Colima, Chiapas, Chihuahua, Durango, Guanajuato, Guerrero, Hidalgo, Jalisco, México, Michoacán, Morelos, Nuevo León, Oaxaca, Puebla, Querétaro, Quintana Roo, San Luis Potosí, Sinaloa, Sonora, Tamaulipas, Tlaxcala, Yucatán y Zacatecas
Con base en la recaudación del Impuesto Predial y los Derechos de Agua (crecimiento)	Aguascalientes, Baja California, Coahuila, Campeche, Coahuila, Colima, Chiapas, Guanajuato, Hidalgo, México, Tlaxcala, Yucatán y Zacatecas
Con base en la recaudación del Impuesto Predial (crecimiento)	Chiapas, Chihuahua, Durango, Puebla, Quintana Roo, Tabasco y Tamaulipas

Con base en la recaudación de los ingresos municipales excepto del Impuesto Predial y los Derechos de Agua (crecimiento)	Campeche, Tabasco y Zacatecas
Con base en la recaudación de los ingresos propios ⁶ (crecimiento o esfuerzo y eficiencia recaudatoria)	Baja California Sur, Campeche, Coahuila, Colima, Chiapas, Guerrero, Jalisco, México ⁷ , Morelos, Nuevo León Oaxaca, Querétaro, Sinaloa, Sonora, Veracruz

Fuente: Fuente: cuadro obtenido de Revista INDETEC Federalismo Hacendario No. 168, Marzo – Abril 2011, p. 51

Las transferencias que realiza el Gobierno Federal a las Entidades Federativas se registra en el gasto no programable dado que no está dedicado a programas que demanden cierto monto en cada ejercicio, ya que los recursos que se transfieren a los subgobiernos por parte del Gobierno Federal tienen comportamiento aleatorio y las cantidades que este destina a los Municipios no siempre garantizan cubrir por completo los gastos municipales, dicho factor influye relevantemente en el comportamiento de las finanzas municipales, por ejemplo en 2008 los efectos de la crisis se reflejaron, entre otros, en la disminución de la actividad económica, del empleo y por ende en la recaudación de impuestos. La menor captación de ingresos públicos se reflejó en el descenso del gasto federalizado por un monto de 95.3 miles de millones de pesos (mmp) en términos reales respecto de 2008, y particularmente de las participaciones federales que lo hicieron en 65.1 mmp reales, las cuales representan ingresos no condicionados de libre asignación y que son fundamentales para las finanzas públicas subnacionales, dicho fenómeno orillo a las finanzas municipales a buscar alternativas para financiar el gasto y satisfacer en menor medida los requerimientos de su población usando el instrumento deuda.

Fondos para el desarrollo regional

En adición al Gasto Federalizado existen diversos fondos que se incluyen en el Presupuesto de Egresos de la Federación y que se destinan para obras de infraestructura en las Entidades Federativas y Municipios los cuáles son los siguientes:

- Fondo Metropolitano

El cual tiene como objetivo el desarrollo de proyectos, acciones, obras de infraestructura y su equipamiento, que promuevan la adecuada planeación del desarrollo regional y urbano para impulsar la competitividad económica y la sustentabilidad de las zonas metropolitanas.

- Fondo Regional

Este fondo tiene como objetivo desarrollar proyectos de inversión en infraestructura carretera, salud y educación en las Entidades Federativas que se encuentren en fase de ejecución y estén localizados en los diez estados con menor nivel de desarrollo

- Fondo de Pavimentación, espacios deportivos, alumbrado público y rehabilitación de infraestructura educativa para municipios y demarcaciones territoriales

Este fondo originalmente se destinaba únicamente a obras de pavimentación, se amplió para abarcar espacios deportivos comunitarios en los Municipios, así como obras de alumbrado público y rehabilitación de infraestructura educativa para Municipios y demarcaciones territoriales.

- Fondo de Apoyo a Migrantes

Los recursos que se contemplan en este fondo están destinados principalmente a trabajadores migrantes en retorno y familias que reciben remesas del extranjero.

4.4.3.1.4 Análisis Ingresos

Los ingresos estatales en el periodo 2006-2010 para 26 Entidades Federativas y por ende Municipios resulto ser menor que los egresos, registrándose déficit presupuestal el cual se agudizo en el periodo en que la crisis internacional golpeo a la economía mexicana, los balances presupuestarios de las Entidades que muestran déficit en el periodo 2009-2010 resulta un monto de 101,645.2 mdp y representa el 85.6% del total acumulado durante 2006-2010 por 118,701.8 mdp, lo que significa que el impacto de la crisis en 2009 y 2010, agudizo el desequilibrio de las finanzas públicas locales.

Entre las Entidades Federativas que presentaron los montos más elevados de déficit presupuestario acumulado en el periodo 2006-2010 se encuentran: Jalisco con un déficit presupuestario de 11,822.0; Coahuila con 10,977.4 mdp; Tamaulipas con 9,802.2 mdp; Nuevo León con 7,736.7 mdp; Sonora con 7,364.8 mdp; Michoacán con 7,300.5 mdp; Quintana Roo con 7,230.3 mdp; Veracruz con 7,087.5 mdp, y Puebla con 5,553.3 mdp, los que de manera conjunta explican el 63.2% del deficit presupuestario acumulado y muestran variaciones reales en su déficit que en algunos casos supera el 1,000.0%.⁶³

4.4.3.2 Gasto Público Municipal.

El gasto público es el conjunto de erogaciones realizadas por los 3 niveles gubernamentales para la adquisición de bienes, pago de salarios, pago de deuda pública, obras de infraestructura y para realizar diversos pagos de transferencia, jurídicamente el gasto se puede definir como una erogación nacida de la voluntad gubernamental o por emanar de un órgano o institución de carácter estrictamente público.

El Artículo 115 en su fracción IV de la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos, determina que los presupuestos de los Egresos Municipales serán aprobados por el propio

⁶³ Análisis de la deuda pública de Entidades Federativas y Municipios. Auditoria Superior de la Federación. Agosto 2012. P.36

ayuntamiento. El gasto público surge necesariamente de los ingresos, ya que la capacidad que tienen las Entidades Federativas y Municipios para gastar o cumplir con las funciones que la Constitución y la misma población le demandan, está limitado a los recursos que ingresen a las haciendas locales, los cuales a la fecha demuestran ser insuficientes.

Al igual que los ingresos, el gasto público local se regula desde la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en los siguientes puntos básicos:

- Artículo 31 fracción IV, establece la obligación de los mexicanos de contribuir al gasto público de la Federación, Entidades Federativas, Delegaciones y Municipios en que residan.
- Artículo 115 fracciones IV expresa la facultad de los Municipios para formular y aprobar sus Presupuestos de Egresos, en base a sus ingresos disponibles.
- Los egresos municipales se regulan por las disposiciones contenidas en los siguientes ordenamientos:
 - Ley Orgánica Municipal: Establece la facultad del ayuntamiento para aprobar el presupuesto.
 - Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Municipal: Define al presupuesto, su ejercicio y control así como la precisión de los responsables en su ejecución.
 - Presupuesto de Egresos: Presenta la estructura del gasto de acuerdo a los recursos con que cuenta el ayuntamiento.

Por ley cada Municipio su presupuesto de egresos, el cual es la representación ordenada y clasificada de los gastos que el Ayuntamiento debe realizar en un año para cumplir con sus funciones, el presupuesto se integra por recursos provenientes de recaudación municipal y los recursos obtenidos por transferencias y convenios federales.

Las funciones específicas del presupuesto y ejercicio del gasto público se pueden identificar en cuatro etapas:

- **Formulación:** Es la realización de todas las actividades que tienen como principal objetivo determinar el destino de los recursos durante el periodo para el cual se prepara.
- **Aprobación:** Consiste en revisar, analizar y sancionar el documento presupuestario, dicha tarea corresponde a las Entidades Federativas y Municipios.
- **Ejecución:** Esta etapa se desarrolla durante el periodo para el cual se prepara el presupuesto y se materializa mediante la movilización de recursos sean humanos, materiales o financieros previstos en la formulación.

- Control y Evaluación: Consiste básicamente en desarrollar todas aquellas actividades que tienen por objeto supervisar, revisar, analizar y evaluar el presupuesto.

El Presupuesto de Egresos constituye el programa anual de gastos del Municipio, ya que permite al ayuntamiento:

- Prever los recursos financieros necesarios para la administración municipal.
- Llevar un control estricto de los gastos de la administración municipal.
- Manejar adecuada y honestamente los fondos financieros del Municipio.⁶⁴

Además, el Presupuesto de Egresos es un documento normativo, ya que obliga a la tesorería municipal a efectuar sólo aquellos gastos y pagos que hayan sido incluidos en el presupuesto, siendo grave el actuar fuera de los gastos previstos.

Este debe ser elaborado por la tesorería municipal, bajo la dirección y orientación del presidente municipal, tomando en cuenta los siguientes aspectos:

- El monto disponible de los ingresos del ayuntamiento.
- Lo dispuesto en la Ley Orgánica Municipal del Estado y en la Ley de Hacienda Municipal.

De acuerdo con la Ley Orgánica Municipal, el Ayuntamiento debe aprobar el Presupuesto Anual de Egresos, verificando que se sujete a los recursos disponibles en el Municipio.

En la mayoría de los Municipios del país se utilizan básicamente tres tipos de Presupuesto de Egresos:

- Por objeto del gasto.
- Institucional administrativo.
- Por programas.

El criterio que cada Municipio debe seguir para elaborar su Presupuesto de Egresos debe estar determinado por sus necesidades específicas, no obstante es muy importante que se siga un orden elemental para elaborarlo, de tal manera que sea comprensible y asegure el manejo adecuado, eficaz y honesto de los recursos del Municipio.

Una vez que es aprobado el presupuesto de Egresos del Municipio el gasto público municipal deberá sujetarse al monto autorizado para los programas, obras, proyectos y servicios y tipo de gasto hasta el nivel partida presupuestal. El ayuntamiento deberá registrar los incrementos al gasto público en razón a lo presupuestado; asimismo, los ingresos que se obtengan como

⁶⁴ http://www.e-local.gob.mx/wb/ELOCAL/ELOC_Elaboracion_y_ejercicio_del_presupuesto_de_egresos

excedentes, serán asignados prioritariamente a programas de inversión. Los recursos no ejercidos deberán formar parte del presupuesto del ejercicio inmediato siguiente, destinándose preferentemente para inversión y pago de deuda pública. Tratándose de ingresos extraordinarios otorgados por el ejecutivo de la Entidad Federativa, el gasto deberá sujetarse para el fin al que fue autorizado.

Solo las facultades que corresponden al ayuntamiento en materia de gasto son registradas en el presupuesto municipal, entre las áreas que a este corresponde se encuentran las siguientes:

- Seguridad pública.
- Programas sociales.
- Educación.
- Transporte.
- Cultura.
- Empleo.
- Desarrollo económico.
- Obra pública.
- Agua potable.
- Desarrollo urbano.
- Protección y cuidado del medio ambiente.
- Servicios Personales.
- Materiales y suministros.
- Servicios generales.
- Adquisición de bienes inmuebles.
- Obras públicas y acción social.
- Inversión financiera.
- Pago de deuda.
- Otros.

Elaboración propia con base en SHCP.

Como se puede ver en la gráfica anterior el gasto corriente en los municipios es elevado, en promedio uno de cada tres pesos con los que cuentan los gobiernos municipales del país, se destina para el gasto de la burocracia lo que margina el financiamiento a otros proyectos de mayor prioridad y beneficio para la población, según un informe de la firma Aregional según dicho estudio la evolución del gasto en servicios personales en municipios, elaborado por la firma de consultoría explicó que en promedio, las jurisdicciones destinaron más del 35% de su gasto para pagos administrativos.

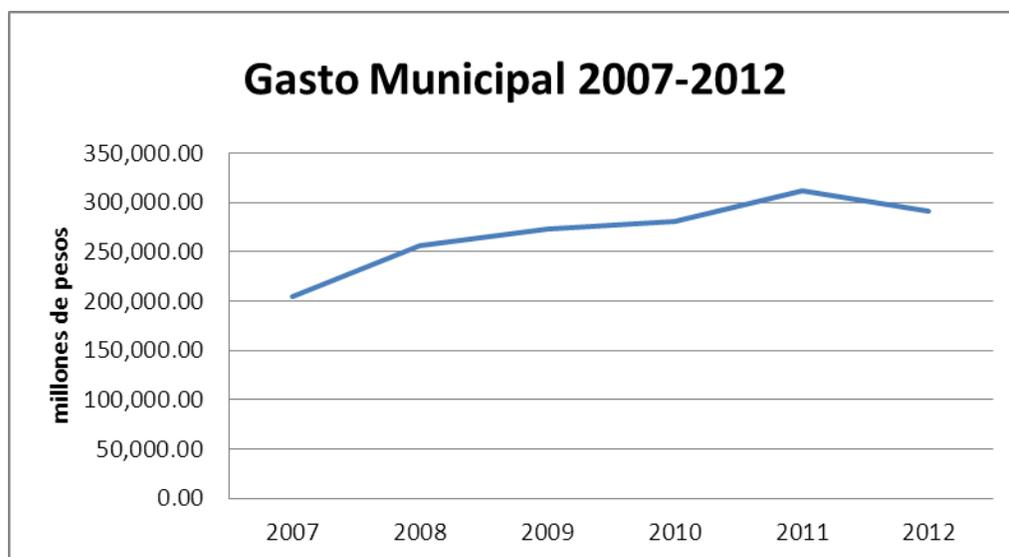
El presupuesto comprometido en las haciendas municipales obstaculizan al ser demasiado altos evitan que haya más recursos para ser destinados al gasto corriente o bien a beneficiar a sectores de la población.

Dadas algunas situaciones en algunas Entidades como la actividad económica y la población el mayor gasto municipal realizado en el país en el 2013 se concentra en 5 Entidades Federativas las cuales son: Estado de México con 42,913.5 mdp, Jalisco 20,170.2 mdp, Veracruz 19,411.5 mdp, Chiapas 16,777 mdp y Nuevo León con 15,675.3 mdp.

Las erogaciones destinadas a los recursos humanos que emplean los Municipios son una herramienta importante para las acciones de gobierno propuestas por la autoridad local; sin embargo, los altos niveles representan un crecimiento excesivo del aparato burocrático o una mala administración que puede derivar en un deterioro de sus finanzas públicas aunado a los bajos ingresos de las haciendas locales empeoran su situación.

El destinar una parte importante de sus recursos presupuestarios al pago de su burocracia entre otras razones ha provocado que en la mayoría de los casos finanzas públicas municipales deficitarias, y para cubrir los desequilibrios los Municipios se ven obligados a recurrir a la contratación de deuda.

Grafica 4.11



Fuente: Elaboración propia con base en SHCP.

El actual Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, no otorga las suficientes fuentes de ingresos a Municipios para que estos puedan distribuir eficazmente sus recursos entre gasto corriente y gasto de inversión, para dar una mejor atención a los requerimientos de la población que crecen año con año, por lo que también se requiere con urgencia aumentar los ingresos para mantener estabilidad financiera en municipios de no ser así, el déficit presupuestan que ha comenzado a notarse hace algunos años seguirá causando incrementos en la deuda municipal.

4.4.3.3 Deuda Pública Municipal.

La deuda pública se define como el conjunto de obligaciones de pasivo, derivadas de financiamientos que pueden ser contraídos por cualquier nivel de gobierno llámese federal, estatal o municipal, sujeta a las características y limitaciones que la ley establezca, la deuda pública municipal en México está regulada por el Artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos y, con respecto a su registro en la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), por el artículo 9 de la Ley de Coordinación Fiscal y su Reglamento (RA9LCF) y por la Ley de Deuda Pública Estatal y Municipal de cada Estado.

Los recursos obtenidos mediante la utilización de los diferentes instrumentos de deuda pública y financiamiento representan un mayor margen de acción para el gasto público, pero también significan una restricción a las disponibilidades fiscales a futuro, por lo que el nivel de endeudamiento se debe mantener dentro de la capacidad de pago vinculada con los ingresos públicos y mantener la certidumbre en la estabilidad de las finanzas públicas.

Los órganos reguladores de deuda pública en las Entidades Federativas y los Ayuntamientos son: La Legislatura Local, el Ejecutivo del Estado, los Ayuntamientos y la Secretaría de Finanzas.

La deuda pública tiene como propósitos principales el de mantener cierta habilidad tributaria empleándose en lugar de impuestos; cumplir un papel compensatorio al no existir coincidencia en los ingresos y egresos; cubrir los gastos del ente gubernamental que la contraiga; canalizar recursos hacia usos productivos.

Al igual que los demás instrumentos de política fiscal, la Deuda Pública en México está regulada en principio por el Artículo 117 fracción VIII de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el cual establece las limitantes para la contratación de deuda pública de los subgobiernos, entre las cuales se encuentran las siguientes

- Prohíbe a las Entidades Federativas y Municipios que contraigan deuda pública con naciones extranjeras, así como en los casos que su pago se deba hacer fuera del territorio nacional o en moneda extranjera.
- La deuda pública deberá estar destinada a inversiones públicas productivas.
- Obliga a las legislaturas a establecer las bases y los conceptos de las inversiones en una ley, a los cuales deberán ceñirse las Entidades Federativas y Municipios. Los montos se fijarán anualmente en los presupuestos de Egresos.
- Obliga a los ejecutivos a informar el ejercicio de la deuda en el momento de la rendición de la Cuenta Pública.

La Deuda Pública Municipal está constituida por las obligaciones directas, indirectas y contingentes derivadas de empréstitos o créditos a cargo de las siguientes Entidades Públicas:

- I. Los Municipios.
- II. Los Organismos Descentralizados Municipales.
- III. Los Fideicomisos en que sea fideicomitente alguno de los Municipios del Estado.
- IV. Las Empresas de participación Municipal Mayoritarias.

La deuda directa es la contratada por el gobierno de la Entidad o el Municipio, y la indirecta es aquella contraída por los organismos y empresas estatales y municipales.

Entre los componentes de la deuda pública municipal se encuentran los siguientes:

I. Financiamiento: es la contratación de empréstitos, préstamos o créditos y la suscripción de títulos de crédito por los cuales se constituya la deuda pública estatal o municipal, según sea el caso, de conformidad con lo estipulado en el Artículo 117 fracción VIII, segundo párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

II.- Obligaciones directas: las contratadas por el Gobierno de la Entidad Federativa a través del Poder Ejecutivo o por los gobiernos municipales a través de los Ayuntamientos por concepto de operaciones financieras constitutivas de deuda pública;

III.- Obligaciones indirectas: las contratadas por los organismos de la Administración Pública Paraestatal o los Organismos Descentralizados Municipales;

IV.- Obligaciones contingentes: las contratadas por el Gobierno de la Entidad a través del Poder Ejecutivo o por los gobiernos municipales a través de los ayuntamientos como avalistas o deudores solidarios de:

- En el caso del Gobierno del Estado, de los Municipios u organismos de la Administración Pública Paraestatal;
- En el caso de los Municipios de los Organismos Descentralizados Municipales;

V.- Inversiones Públicas Productivas: Aquellas destinadas a la ejecución de obras públicas, acciones, adquisiciones o manufactura de bienes y prestación de servicios públicos, al mejoramiento de las condiciones, estructura o perfil de la deuda pública vigente, ya sea mediante refinanciamientos o reestructuras financieras, o a cualquier otra finalidad de interés público o social, que en forma directa o indirecta, inmediata o mediatamente, produzcan beneficios para la población o generen un incremento en los ingresos o liberen recursos públicos para el Estado o los Municipios, incluyendo además, las acciones que se destinen para apoyar las inversiones en materia de educación, salud, comunicaciones, desarrollo regional, fomento agropecuario y forestal, turismo, cultura, pesca, seguridad pública y combate a la pobreza, que fomenten el crecimiento

económico y la equidad social, o bien, aquellas acciones que permitan hacer frente a cualquier calamidad o desastre natural.⁶⁵

Saldo de la deuda pública de las Entidades Federativas y Municipios.

Como ya se mencionó anteriormente el incremento de la deuda de los gobiernos subnacionales ha mostrado un comportamiento ascendente, en la última década las obligaciones financieras de las Entidades Federativas y Municipios incrementó nominalmente en 3.5 veces, al pasar de 90,731.3 millones de pesos mdp a 315,018.3 mdp, en labores absolutos fue de 224,287.0 mdp corrientes. En términos reales y a nivel nacional, la registrada creció 97.7%⁶⁶.

El 50% del total de la deuda municipal a inicios del 2013 se concentraba en 15 Municipios de acuerdo con Federación Nacional de Municipios de México, de la Asociación Nacional de Alcaldes y la Asociación de Autoridades Locales de México AC (AALMAC), revelan que los 15 municipios con más deuda pública son:⁶⁷

- 1- Guadalajara, Jalisco, con 2 mil 681 mdp
- 2- Tijuana, Baja California, con 2 mil 540 mdp
- 3- Monterrey, Nuevo León, con 2 mil 146 mdp
- 4- Zapopan, Jalisco, con mil 447 mdp
- 5- Benito Juárez, Quintana Roo, con mil 366 mdp
- 6- Nuevo Laredo, Tamaulipas, con mil 115 mdp
- 7- Mexicali, Baja California, 950 mdp
- 8- San Nicolás de los Garza, NL, con 902 mdp
- 9- Tlaquepaque, Jalisco, con 845 mdp
- 10- Tonalá, Jalisco, 786 mdp
- 11- Cuernavaca, Morelos, 761 mdp
- 12- Hermosillo, Sonora, 736 mdp
- 13- Ecatepec, Estado de México, 730 mdp
- 14- Guadalupe, Nuevo León, 643 mdp
- 15- Aguascalientes, Aguascalientes, 543 mdp

Al observar en la lista Municipios con altos grados de grado de industrialización, población y actividad económica como: Ecatepec, Monterrey, Guadalajara, Cuernavaca, San Nicolás de la Garza etc. se puede observar que el incremento de la deuda es proporcional al nivel de actividad

⁶⁵ Ley de Deuda Pública Estatal y Municipal, del Estado de Oaxaca.

⁶⁶ Análisis de la Deuda Pública de las Entidades y Municipios 2011. Auditoría Superior de la Federación. México 2011 p.3

⁶⁷ <http://aristeguinoticias.com/3101/mexico/los-15-municipios-mas-endeudados-de-mexico/>

económica de cualquier demarcación territorial ya que a los gobiernos municipales se ven obligados a realizar mayores gastos, los cuales nos alcanzan a ser cubiertos con los ingresos provenientes de transferencias federales y recaudación propia.

La deuda municipal registro un monto de 44,124.7 mdp al cierre de 2011, lo que significó un aumento de 21,388.9 mdp respecto a los 22,735.8 mdp de 2008 y una variación real de 69.4% en el periodo. De la deuda subnacional total por 390,777.5mdp en 2011 que a mediados de 2012 era de 404,400 mdp en 2011, la de los Municipios represento el 11.3%.

Al cierre de 2011, además de los 15 Municipios antes mencionados la deuda municipal se concentró principalmente en otros 551 municipios de 10 Entidades Federativas, con un monto agregado de 33,058.6 mdp, equivalente al 74.9% del saldo total municipal, con la distribución siguiente: Jalisco (7,084.9 mdp y 16.1%); Estado de México (5,860.3 mdp y 13.3%); Nuevo León (5,457.8 mdp y 12.4%); Baja California (3,761.1 mdp y 8.5%); Veracruz (2,765.6 mdp y 6.3%); Sonora (1,864.0 mdp y 4.2%); Quintana Roo (1,851.2 mdp y 4.2%); Guanajuato (1,638.6 mdp y 3.7%); Chiapas (1,404.8 mdp y 3.2%), y Tamaulipas (1,370.4 mdp y 3.1%).

Principales acreedores de deuda subnacional.

Como ya se mencionó la deuda municipal solo puede ser contraída en moneda nacional y con acreedores nacionales, o bien que estén dentro del territorio nacional, los principales acreedores de los Municipios en México son la banca comercial y la banca de desarrollo. En 2010, la banca comercial fue el acreedor más importante con el 53.6%, proporción mostrando un crecimiento porcentual de 7.7 puntos porcentuales a la de 2006, y producto de un crecimiento real de 88.1% entre esos años, seguida de la banca de desarrollo, con una participación de 23.5% en 2010, 12.9 puntos porcentuales menos que 2006, y una variación real positiva de 4.4% que corresponde a una menor incidencia en el mercado de los créditos otorgados a los gobiernos subnacionales, lo que también implica una mayor proporción de deuda para financiar el déficit fiscal y no proyectos de infraestructura o proyectos productivos, que son el objeto primordial de la banca de desarrollo⁶⁸.

⁶⁸ Análisis de la Deuda Pública de las Entidades y Municipios 2011. Auditoría Superior de la Federación. México 2011 pp. 20-21

Cuadro 4.9.

OBLIGACIONES FINANCIERAS DE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS Y MUNICIPIOS POR TIPO DE ACREEDOR
Saldos al 31 de diciembre de 2006 y 2010

(Millones de pesos)

Concepto	2006	2010	Var. Real %	Estructura 2006 (%)	Estructura 2010 (%)
Deuda Total	160,093.5	314,664.6	61.3	100.0	100.0
Banca Comercial	73,503.8	168,542.6	88.1	45.9	53.6
Banca de Desarrollo	58,219.2	74,050.9	4.4	36.4	23.5
Emisiones Bursátiles	28,370.5	53,808.1	55.6	17.7	17.1
Fideicomisos	n.a.	18,263.0	n.a.	n.a.	5.8

FUENTE: Elaborado por la ASF con base en la información de la Unidad de Coordinación con Entidades Federativas de la SHCP, junio de 2011.

Entre otros indicadores existentes para medir el grado de endeudamiento de los gobiernos locales el indicador que muestra la deuda local y el porcentaje de esta con respecto a las participaciones en ingresos federales muestra una tendencia ascendente, ya que de 2001 a 2010 creció de 50.3% a más de 80.0% en el ámbito nacional, lo cual implica que las obligaciones financieras han crecido y representan proporciones cada vez mayores de los recursos federales con los que se garantiza de manera primordial el financiamiento público estatal. Las entidades federativas que destacan por presentar un riesgo elevado son: Quintana Roo, Nuevo León, Sonora, Chihuahua, Distrito Federal y Veracruz, que en 2010 rebasaron la media nacional, con valores de 176.3%, 166.3%, 132.8%, 100.1%, 100.1% y 82.7%, respectivamente.

Grafica 4.12.



Fuente: Elaboración propia con base en SHCP.

Límites a la contratación de deuda Municipal.

Como ya se mencionó la Ley General de Deuda Publica establece cuales son los lineamientos para la contratación de deuda de las Entidades Federativas pero no es clara en establecer límites a la contratación de esta, en México solo 17 Entidades Federativas han reformado sus respectivas Leyes de deuda para establecer límites a la contratación de esta debido a las repercusiones que tiene el exceso de endeudamiento en las finanzas públicas estatales y municipales, y a la posibilidad de insolvencia financiera, principalmente basados en los ingresos que perciben en cada ejercicio. Estos candados también incluyen a los Municipios en algunas Entidades Federativas como el Estado de México donde el documento regulador de deuda establece que los Municipios podrán comprometer y otorgar en pago o como garantía de pago para la contratación de sus obligaciones directas y contingentes hasta el 30.0% del monto anual de sus ingresos por participaciones derivadas de la Coordinación Fiscal, en Tabasco donde se estableció que solo se podrán contratar financiamientos que no excedan del 5.0% de los ingresos ordinarios del Municipio en el ejercicio fiscal correspondiente y que su vencimiento y pago se realicen en el mismo ejercicio fiscal en el que sean contratados., en el caso de Yucatán los límites aplicables sólo a los Municipios, que en ningún caso implicarán deducciones superiores al 30.0% del monto de las participaciones que les correspondan.

El mayor endeudamiento aprobado por las legislaturas locales tiene varias causas, entre las que resaltan la disminución de los ingresos causada por la reciente crisis financiera internacional y el déficit público que requiere ser financiado. La necesidad de los gobiernos locales por financiar el déficit tiende a incrementarse por la dependencia de sus finanzas respecto de los recursos de origen federal, aunado a lo débil de la recaudación tributaria propia y lo limitado de las medidas de reducción del gasto no prioritario y con bajo desempeño.

El incremento de la deuda pública entre otras razones es causado por el déficit público de los gobiernos locales resultado de una insuficiencia de ingresos para solventar el nivel de gasto corriente y de capital. Por lo que es necesario adoptar medidas para sanear y fortalecer las finanzas públicas, con un mejoramiento gradual y sostenido del balance presupuestario y del balance primario para regular el nivel de endeudamiento y los riesgos de su crecimiento

La solución del problema del endeudamiento acelerado de los gobiernos locales no requiere de más candados y límites al endeudamiento local si no de una reforma integral y de fondo de las finanzas públicas y del federalismo hacendario, que sea capaz de transformar las causas de la situación imperante por resolver.

Pago de deuda municipal.

Las Entidades Federativas así también los Municipios pueden contraer deuda con acreedores que apruebe el congreso local, entre otros acreedores se encuentra la banca comercial

y de desarrollo a quienes el pago se les garantiza con recursos provenientes del Gobierno Federal por concepto de participaciones y aportaciones.

El Artículo 50 de la LCF establece que los recursos del Fondo de Aportación a la Infraestructura Social y del Fondo de Aportación para el Fortalecimiento de Entidades Federativas podrán ser usados como fuente de pago de las obligaciones financieras que contraigan con la Federación, las instituciones de crédito que operen en territorio nacional o con personas físicas o morales de nacionalidad mexicana.

Se debe tener la autorización del Congreso local e inscribirlas en el Registro de Obligaciones y Empréstitos de Entidades Federativas y Municipios que coordina la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, así como en el Registro Único de Obligaciones y Empréstitos local, previsto en el tercer párrafo del artículo 9 de la LCF. Se podrá destinar hasta el 25% de los recursos que anualmente correspondan por concepto del FAIS y del FAFEF para servir dichas obligaciones, y se podrán destinar únicamente los recursos a los fines de cada fondo especificados en la LCF.

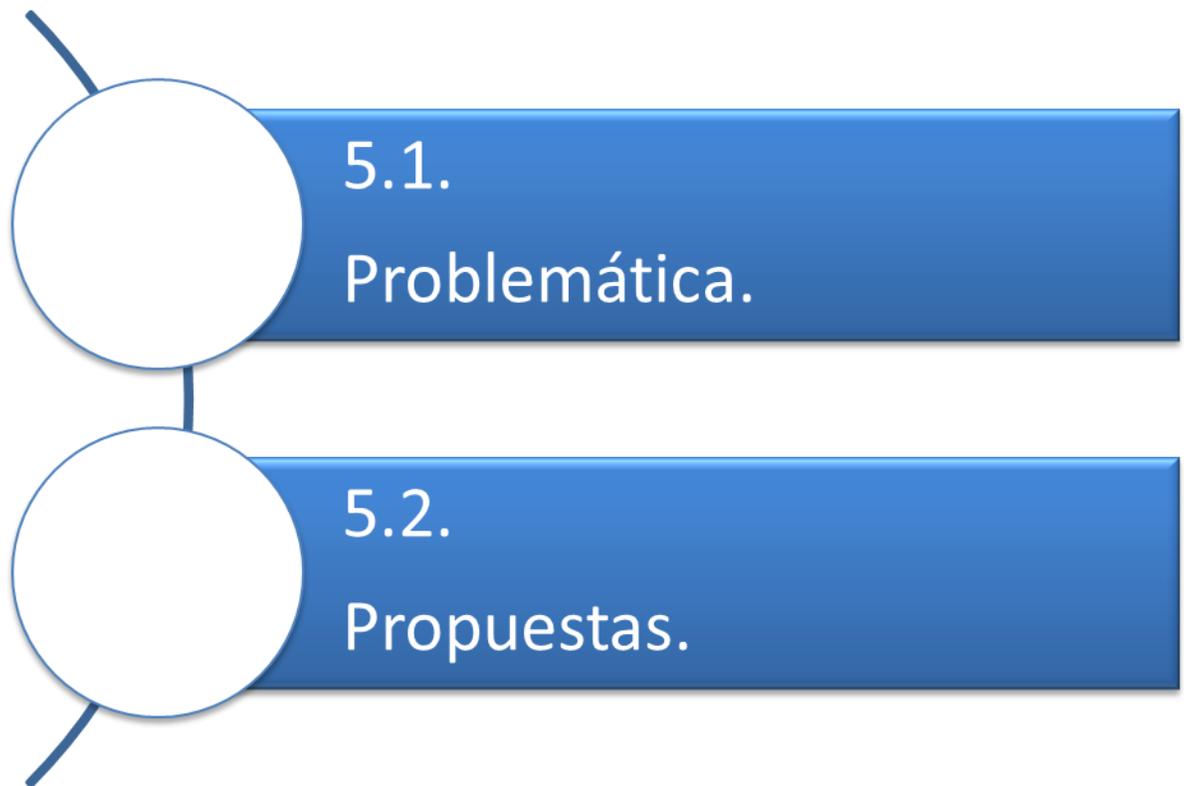
Las obligaciones de los Municipios se inscribirán en el Registro de Obligaciones y Empréstitos de

Entidades Federativas y Municipios cuando cuenten con la garantía del gobierno del Estado, salvo que a juicio de la SHCP tengan suficientes recursos en el FAIS para responder a sus compromisos.

El artículo 51 de la Ley de Coordinación Fiscal establece que los recursos del FORTAMUN-DF se podrán afectar como garantía del cumplimiento de sus obligaciones de pago de derechos y aprovechamientos por concepto de agua cuando así lo dispongan las leyes locales.

Entre las obligaciones que no registran los Municipios a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y registran restricciones en las finanzas locales a largo plazo se encuentran los siguientes:

- Adeudos con prestadores de servicios, proveedores y contratistas.
- Arrendamientos financieros.
- Créditos de corto plazo contratados con la banca comercial.
- Deuda contingente, como la recuperación de los danos causados por desastres naturales, laudos laborales, jubilaciones y pensiones.
- Recursos presupuestarios comprometidos a mediano y largo plazos en esquemas de Asociación Público-Privada (APP).



Capítulo 5. Problemática y Propuestas.

a. Problemática del Actual Sistema Tributario en México.

En el desarrollo de la investigación se ha descrito al sistema fiscal del país desde inicios del siglo XX, se ha hecho mayor referencia a la transición al actual Sistema Hacendario Mexicano y su evolución a partir del inicio de operación del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal en 1980. Tres décadas después, de esa entonces nueva organización se pueden señalar que el régimen fiscal de México, y sus bases parecen suficientes para generar un sistema tributario eficiente, flexible y con capacidad para financiar con eficiencia el gasto públicos, y que ha ido modernizándose a lo largo del tiempo, no obstante, existen rezagos son asimismo importantes, y como se ha mencionado es indispensable hacerles frente a la brevedad a fin de eliminar las complejidades administrativas implícitas en los impuestos que no favorecen la generación de fuentes permanentes de ingresos públicos, lo que implica cambios relevantes al actual sistema y parte de un planteamiento hacia una Reforma Hacendaria.

Entre otras, algunas de sus características se presentan a continuación:

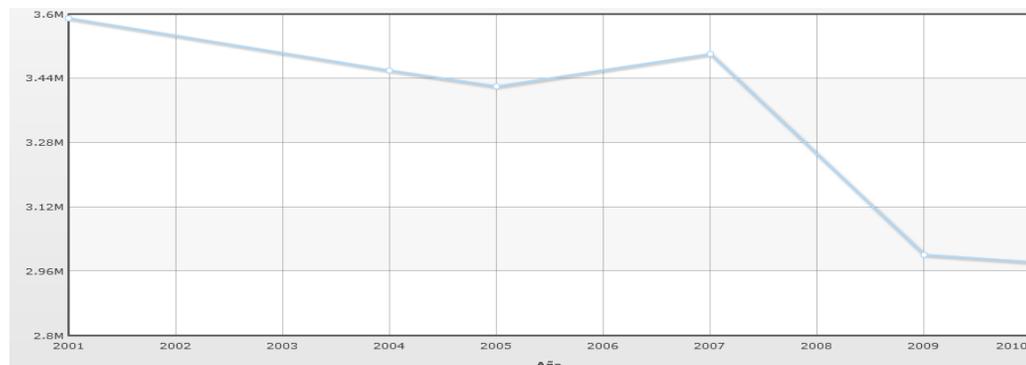
- Insuficiente generación de ingresos públicos frente al ritmo de crecimiento de la demanda de bienes y servicios por parte de la población.
- Excesiva dependencia de ingresos petroleros con los riesgos que implica la volatilidad de sus precios, destacando que México no tiene injerencia alguna en la determinación de precios.
- Centralización de potestades tributarias.
- Alta dependencia de finanzas estatales y municipales respecto de transferencias federales debido a la insuficiencia de recursos propios.
- Proporción elevada de la población con capacidad de pago de impuestos y que no forman parte de la base de contribuyentes.
- Baja carga fiscal, en comparación con naciones con niveles de desarrollo por debajo de México, donde esta oscila entre 10 y 11% y es similar a la de Haití y Guatemala, distante de países con economías semejantes en tamaño como la Argentina, Chile, y Brasil, cuyas cargas fiscales oscila entre 18 y 22%.
- Alta complejidad para la presentación de pago de impuestos.
- Ingresos públicos insuficientes, comprometidos con pasivos.
- Inexistencia de un marco normativo den las Entidades Federativas y Municipios sobre montos o proporción múltiples de participaciones a comprometer como garantía de pago.

- Altos niveles de elusión y evasión de impuestos.

Entre otras razones la insuficiencia en la generación de ingresos públicos es consecuencia de la baja carga fiscal, la cual es de las más bajas a nivel internacional siendo esta de 9.7% sin contar los aportes de seguridad social, cuando en países semejantes en tamaño a la economía mexicana como Argentina, Brasil y Uruguay registran cargas de 24.7, 26.0 y 18.6 por ciento respectivamente, y países con menor desarrollo económico como Haití y Guatemala guardan una carga fiscal parecida a la mexicana. Por lo que resulta indispensable lograr un incremento justo en la recaudación tributaria, partiendo de la premisa de la participación de todos los ciudadanos (personas físicas), empresas, personas morales y la misma autoridad de quien se requiere abandone la posición que durante décadas ha asumido como observador pasivo y complaciente de situaciones de elusión y evasión fiscal la cual ronda entre el 27 y 40 por ciento de la recaudación potencial, anteponiendo razones de orden político antes de realizar una recaudación eficaz, justa y equitativa, “Un régimen tributario competitivo, se verá reflejado en servicios públicos competitivos”.

El pobre ingreso que registran los niveles de gobierno en México en especial el federal, además de la baja carga fiscal, obedece a la alta dependencia que este guarda hacia los recursos provenientes de los bienes naturales con los que cuenta el país, como el petróleo, recurso natural que representa la primera fuente de ingresos en México. En los años recientes los yacimientos petroleros existentes en el país han comenzado a descender hecho paralelo al crecimiento de las necesidades que demanda una población que ha crecido por encima del 30% en los últimos 30 años, hoy se ubica en el orden de 112 millones de habitantes cuando en 1980 se totalizaban 80 millones. Además del agotamiento de los yacimientos petroleros se suma la disminución en el precio del barril de petróleo los cuales no han mostrado una tendencia clara en sus precios que han venido disminuyendo desde 2008, variable que no está en manos del gobierno mexicano. Las finanzas públicas del país no pueden seguir dependiendo de los recursos petroleros, mucho menos en una magnitud tan elevada, aún más cuando el comportamiento de los precios internacionales son tan volátiles, y de estos ingresos dependen en una proporción considerable los ingresos de las Entidades Federativas y Municipios.

Gráfica: 5.1 Producción de barriles anuales en México



Fuente: <http://www.indexmundi.com/g/g.aspx?c=mx&v=88&l=es>

Además de la insuficiencia en infraestructura, desempleo, crecimiento de pobreza y otros indicadores que sirven para informar acerca de la insuficiencia del modelo económico y el actual esquema fiscal en México, uno de los indicadores más relevantes y confiables es el comportamiento de la deuda subnacional, la cual guarda una relación inversa con el incremento de sus ingresos, dado que la baja y mala distribución de ingresos se compensa con financiamiento externo para cubrir las erogaciones realizadas por Entidades Federativas y Municipios. Como ya se mencionó en apartados anteriores el incremento de esta es preocupante, y debe ser regulada la brevedad. Al 31 de diciembre de 2011 y de acuerdo con la información publicada por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público con base en el Registro de Obligaciones y Empréstitos de las Entidades Federativas y Municipios, el saldo de la deuda subnacional ascendió a 390,777.5 mdp, con un crecimiento nominal de 92.4% respecto a los 203,070.2 mdp al cierre de 2008, en términos reales el incremento de esta fue de 67.9%.

Para atender al deterioro de las finanzas subnacionales, debe buscarse el fortalecimiento de estas en la mayor medida posible, y de esta manera avanzar hacia el federalismo que el país ha buscado construir desde inicios del siglo pasado, a partir de la implementación de medidas que trabajen para mejorar el bajo e insuficiente ingreso público, el cual es el principal causante del bajo e ineficaz gasto realizado por los subgobiernos y el incremento de la deuda, factores que se traducen en una disminución de calidad de vida de los habitantes.

a. Propuestas.

Después de haber analizado al sistema tributario en México y al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, y haber concluido que los principales problemas son: la baja recaudación y la mala distribución de competencias, se presentan algunas propuestas a fin de mejorarlo, las cuales se presentan a continuación.

5.2.1. Incremento del ingreso.

Después de haber descrito de manera general la situación de los ingresos en México, y concluir que dentro de los principales problemas de los gobiernos, se encuentra la insuficiente captación de recursos para financiar eficazmente el gasto público, resulta urgente proponer caminos para aumentarlos, distribuirlos eficazmente y garantizar que el origen de estos sea menos volátil, como lo han sido hasta ahora debido al inestable comportamiento del mercado de petróleo.

Garantizar el incremento de estos no es fácil, y se vuelve aún más complejo en el ambiente político existente en México, por lo que los caminos que se deben encontrar para mejorar el Sistema Tributario del país deben ser justos para todos los habitantes mexicanos buscando fines

más allá de los políticos, si bien uno de los principales objetivos de la investigación es proponer cambios al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, con la finalidad de otorgar mayor autonomía financiera a las Entidades Federativas y Municipios para que estos puedan responder a las demandas de su población con servicios públicos eficientes y de calidad, a través de la distribución justa y eficaz de potestades, es importante mencionar que para mejorar el sistema fiscal mexicano deben revisarse otros factores que influyen en la debilidad de los ingresos gubernamentales, y que aquejan al mismo a la fecha, como la evasión y elusión fiscal, la complejidad administrativa, las débiles haciendas locales, el elevado costo fiscal, la débil recaudación de impuestos locales, una alta exención en el cobro de impuestos etc.

5.2.2. Aumento en la base de contribuyentes.

Con esta propuesta no se busca aumentar las tasas impositivas, si no incrementar la cantidad de contribuyentes, el número de estos en México a la fecha es inferior al potencial y se debe proceder a su formalización a la brevedad.

Para incrementar la base de contribuyentes debe realizarse un Censo Fiscal, profundo y ordenado, en el que los gobiernos de las Entidades Federativas y Municipios tengan una participación activa, puesto que son quienes están más cerca de la población, conocen más ampliamente a sus habitantes y las actividades que estos realizan, los ingresos que estos obtienen y pueden darse cuenta de las modificaciones relevantes en sus formas de vida, lo que generalmente responde a cambios también significativos en sus niveles de ingreso.

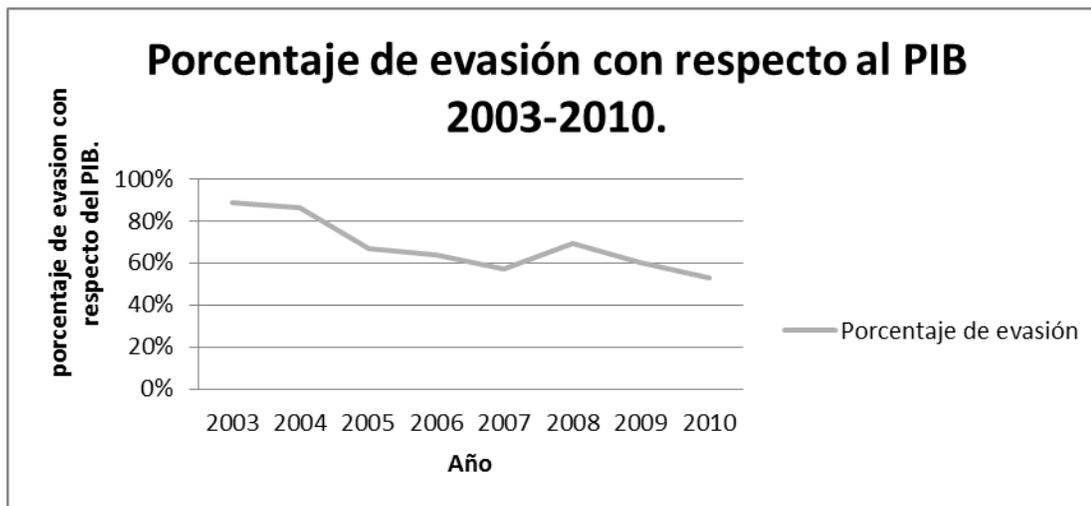
Por si solo el número de contribuyentes para el pago de ISR muestra una tendencia ascendente, las cifras del Servicio de Administración Tributaria (SAT) muestran que a 2012 el padrón de contribuyentes creció a 38 millones 473 mil 767 personas, un millón y medio más que el año pasado, cuando entonces se contabilizaron 36 millones 980 mil 257. La realización de un censo fiscal incrementaría a más del doble el número de contribuyentes, hecho que obviamente se verá reflejado en los ingresos nacionales.

Para garantizar la eficiencia del censo fiscal debe existir una estrecha coordinación entre los tres niveles de gobierno, para acordar, las acciones, delimitación de responsabilidades, calendarización, y flujos de información, cabe destacar que se requiere la definición de incentivos adecuados para estimular la participación eficiente de los gobiernos de las Entidades Federativas y Municipios, acordar previa y oportunamente su retribución en función de que se logren los objetivos determinados.

Como se ha venido mencionando en apartados anteriores, en el actual Sistema Nacional de Coordinación Fiscal existen convenios de colaboración entre los subgobiernos y el Gobierno Federal, los cuales servirían como instrumento legal para definir los derechos y obligaciones de cada nivel gubernamental para la realización de esta tarea.

Como las mismas haciendas locales lo han demostrado, estas muestran un mejor desempeño en tareas de coordinación fiscal con el Gobierno Federal, cuando estas reciben incentivos económicos que les permitan fortalecer sus mismas haciendas, el mejor ejemplo de este fenómeno es la administración que realizan las haciendas estatales de los REPECOS, potestad que cedió el Gobierno Federal a Entidades Federativas en 2003, a partir de esa fecha la base de contribuyentes aumento considerablemente y por ende los ingresos provenientes de dicho tributo, cabe mencionar que la recaudación de este impuesto aumento, cuando se convirtió en potestad estatal.

Grafica 5.2.



Fuente: Elaboración propia con base en:

http://ftp2.sat.gob.mx/asistencia_servicio_ftp/publicaciones/ITDWeb/R_Ejecutivo_19__1_2012FINAL_repecos.pdf

“El incremento de la base de contribuyentes implica acciones concertadas donde las 32 Entidades Federativas conjuntamente con sus Municipios realicen la labor de identificar e incorporar el padrón de contribuyentes a aquellos que aun teniendo capacidad de pago no formen parte del padrón que los obligue a pagar los impuestos que les corresponden”⁶⁹

La realización de dicho censo requiere de la mejor organización intergubernamental, regulado por un programa que identifique tareas por regiones, responsabilidades, solicite avances a los responsables, y verifique que se cumplan las metas, entre esas metas debe estimarse a cuánto ascendería la recaudación, y en qué plazos si el censo se realizara de manera eficiente, la mayor responsabilidad de este programa recaería sobre el Gobierno Federal ya que es quien cuenta con la

⁶⁹“La reforma hacendaria factor importante para el desarrollo económico y social de México” Seudónimo del autor: El mexicano

hacienda más fuerte, con mayor capacidad y alcance, la elaboración del censo no sería solo tarea de algún tiempo mientras se realiza si no iría más allá, y para efectos operativos sería conveniente otorgar como tarea a la Comisión Permanente de Funcionarios fiscales que defina un grupo de trabajo con el propósito de verificar y dar seguimiento y evaluación permanente al programa.

5.2.3. Revisión de Gastos Fiscales.

En México, el Presupuesto de Gastos Fiscales (PGF) es desconocido por muchos y en consecuencia analizado por pocos, incluso el mismo gobierno, quien no ha prestado atención suficiente para regularlo.

Frecuentemente se hace referencia a los “privilegios fiscales,” “tratamientos preferenciales” o “incentivos tributarios,” pero es poco común que se haga mención del nombre técnico al que hacen alusión estos términos: *los gastos fiscales*.

Los gastos fiscales son tratamientos preferenciales que aplican a determinadas personas físicas y morales. Éstos representan recursos que dejan de ingresar el gobierno. En el caso de los contribuyentes beneficiados, los gastos fiscales se traducen en una reducción o exención en el pago de impuestos.

Los gastos fiscales también tienen como objetivo apoyar o subsidiar el consumo de productos que son considerados de alta prioridad, identificados, principalmente en la canasta básica y que corresponde a impuestos indirectos, que en este caso sería el IVA.

Como ya se ha mencionado los impuestos forman parte de los instrumentos de política fiscal que usa el gobierno para incidir en la producción, consumo o bien actividad económica, por lo que cuando se comenzaba a poner en marcha la nueva legislación fiscal en la década de los ochenta se vio conveniente aplicar estímulos a la actividad económica y contribuyentes, los cuales dieron resultados positivos en su momento, hoy en día tales estímulos siguen existiendo, y reduciendo los ingresos del Gobierno Federal por lo que es necesario realizar una revisión a su mecánica de trabajo y evaluar si sigue siendo indispensable seguir otorgándolos, o si lo conveniente es adecuarlos y de ser el caso reducirlos, o sustituir beneficiarios. No se propone eliminar los gastos fiscales, sino partir del criterio por el que fueron creados; el de estimular la actividad de los sectores relevantes a la actividad económica, por lo que se debe buscar la ejecución eficiente de dichos gastos en sectores específicos, el propósito central de esta propuesta es la reducción de estos.

De acuerdo con el Artículo 27 de la Ley de Ingresos de la Federación, el Presupuesto de Gastos Fiscales, debe comprender en términos generales, los montos que deja de recaudar el erario federal por concepto de tasa diferenciadas en los distintos impuestos, exenciones, subsidios y créditos fiscales, condonaciones, facilidades administrativas, estímulos fiscales, deducciones

autorizadas, tratamientos y regímenes especiales establecidos en las distintas leyes que en materia tributaria aplican a nivel federal.

Los montos reportados en el Presupuesto de Gastos Fiscales, a diferencia de los recursos contenidos en un presupuesto de Egresos Convencional, corresponden a estimaciones de ingreso que el Gobierno Federal no percibe por la auto aplicación de parte de los contribuyentes de los tratamientos diferenciales contenidos en los ordenamientos legales de los diversos impuestos. Por lo que no se requiere que previamente se cuente con los recursos para cubrir los montos “presupuestados”.

En el Presupuesto de Gastos Fiscales se incluyen los impuestos de orden federal, los cuales también son los que más recursos proveen en comparación con el resto de los gravámenes existentes en México, en el Presupuesto de Gastos Fiscales se incluyen el ISR tanto de personas físicas, como el empresarial, el IETU, IVA, IEPS, ISAN así como los estímulos fiscales. Cabe destacar que no se incluyen gastos fiscales al Impuesto a los Depósitos en Efectivo (IDE), ya que se trata de un impuesto de aplicación general que no contiene tratos de excepción.

La información a partir de la cual se realizan las estimaciones del valor de los gastos fiscales proviene de las declaraciones de impuestos y dictámenes que para efectos fiscales presentan los contribuyentes, La información más reciente disponible de las declaraciones anuales e informativas, así como la de los dictámenes fiscales que presentan los contribuyentes, al Servicio de Administración Tributaria, como se ha mencionado los contribuyentes siempre buscaran reducir el pago de impuestos por lo que es de vital importancia poner atención a las declaraciones de estos, a fin de que estos sean honestos al rendir cuentas.

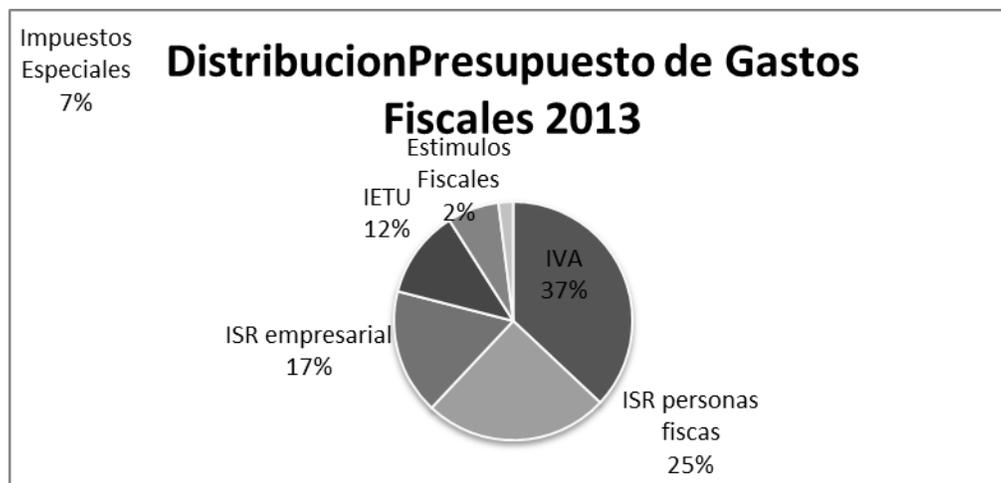
Para estimar el Presupuesto de Gastos Fiscales en México, se utiliza el método de pérdida de ingreso, el cual consiste en estimar el ingreso que se deja de percibir debido a la aplicación de un tratamiento fiscal diferencial. A través de este método solo se obtienen aproximaciones respecto de los recursos que se podrían recaudar de suprimir un gasto fiscal.

La estimación de los gastos fiscales con el método de pérdida de ingresos se puede realizar a través de diversas formas de cálculo, lo cual depende de la información disponible y del tipo de tratamiento diferencial de que se trate.

Los gastos fiscales contenidos en las disposiciones tributarias que dan lugar a un gasto fiscal si bien benefician a sectores específicos a través de un mejor pago de impuestos, también representan un límite para mejorar la distribución del ingreso entre la población tomando en cuenta que el gasto público es la principal herramienta que tiene el gobierno para redistribuir la riqueza, y como ya se ha mencionado, una menor recaudación derivada por los gastos fiscales cancela la posibilidad de expandir los programas de gasto social y de mejorar el bienestar de la mayor parte de la población.

Según el presupuesto de gastos Fiscales del 2013 para el mismo año se estima que este sea de 676, 261 millones de pesos cifra que representa el 4.1% del PIB.

Grafica 5.3



Fuente: Elaboración propia con base en SHCP.

Es evidente que el gasto fiscal es una carga pesada para las finanzas estatales, por lo que es necesario reducir dicho gasto, pero también es cierto que avanza en esa senda es complejo, debe realizarse una planeación empresarial, que este enfocada principalmente al sector empresarial, dado que es el rubro que concentra la mayor parte de los gastos fiscales

Con relación al Impuesto al Valor Agregado, es necesario realizar una adecuación a la tasa cero, de alimentos y medicinas, dicha modificación debe manejarse con prudencia, dados los conflictos sociales y roses político que ha causado al ser propuesta por algunos partidos políticos

La propuesta de modificar el mecanismo de la tasa cero es polémica, dado que el gasto fiscal está destinado principalmente a alimentos y medicinas, necesidad prioritaria de toda la población y apoyo relevante para los sectores de menores ingresos, factor que ha convertido dicha modificación una bandera política al momento de analizar propuestas en materia de reforma hacendaria, pero también es necesario considerar que el sector de mayores ingresos también se ve beneficiado con ese régimen preferencial.

Por lo que es necesario realizar un análisis profundo para determinar cuáles son los alimentos de primera necesidad y de mayor consumo en los hogares de escasos recursos, es decir, actualizar la canasta básica tomando en cuenta el parámetro de los ingresos de los hogares a fin de beneficiar al sector de bajos recursos de la sociedad. Si bien es cierto que los bienes que componen la canasta básica en la actualidad, no representan un gasto fiscal relevante para el gobierno y los

ingresos que comenzarían a percibir las autoridades como consecuencia de la eliminación tasa cero en algunos alimentos, a fin de cuentas son recursos extra con los que contarían las autoridades para realizar política económica.

La propuesta de esta adecuación es aun polémica cuando se analizan el caso de las medicinas, en cuanto a los beneficios que está proporcionando a los sectores más desprotegidos, por lo que es necesario revisar los medicamentos más demandados y sus causas, a fin de eliminar la tasa cero en los que no representan una necesidad básica de la población, tal es el caso de los medicamentos milagro, los cuales no son necesarios, si no “lujos”, lo que se resume en proponer una canasta básica de medicinas.

Cuadro 5.1: Gastos Fiscales por Tasas Reducidas en el Impuesto al Valor Agregado.

Concepto	MDP		% del PIB ^{2/}	
	2012	2013	2012	2013
Tasas reducidas	190,927	205,121	1.2418	1.2418
Tasa cero	176,183	189,280	1.1459	1.1459
Alimentos ^{3/}	145,940	156,789	0.9492	0.9492
Medicinas	14,222	15,279	0.0925	0.0925
Servicio o suministro de agua potable para uso doméstico	8,195	8,804	0.0533	0.0533
Libros, periódicos y revistas	5,012	5,385	0.0326	0.0326
Otros productos	2,291	2,461	0.0149	0.0149
Servicios de hotelería y conexos a extranjeros para congresos, convenciones, exposiciones o ferias	523	562	0.0034	0.0034
Régimen de maquiladoras	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.
Tasa de 11% en la región fronteriza	14,745	15,841	0.0959	0.0959
El resto de la región fronteriza ^{4/}	7,718	8,292	0.0502	0.0502
Baja California	4,659	5,005	0.0303	0.0303
Quintana Roo	1,491	1,602	0.0097	0.0097
Baja California Sur	876	942	0.0057	0.0057

Fuente: Presupuesto de Gastos Fiscales 2012-2013.

Sería importante evaluar que si son productos de consumo intensivo o la población, sería más conveniente encontrar la forma de mejorar las retribuciones a los habitantes mexicanos, que les permitiera adquirir tales productos y el monto de gastos fiscales que se estaría dejando derogar podrían tener un destino prioritario desde luego que en beneficio de la población.

Con lo que respecta al Impuesto Sobre la Renta, se tienen que realizar cambios relevantes en cuanto al sector empresarial, dado que en este se concentra la mayor parte de gastos fiscales, y dado que adecuar el presupuesto de gastos fiscales no es una tarea fácil, es necesario fijar metas específicas, al igual que plazos a fin de reducir los volúmenes de gastos fiscales.

Debido a que aplicar medidas en este asunto, puede llegar a ser polémico, y enfrentar diferencias entre el sector empresarial y el gubernamental, las acciones deben ser prudentes, y hacer ver a los empresarios que en el largo plazo estas acciones se reflejarán en el bienestar de la población incluso de la misma empresa. Se tiene la certeza de la necesidad de reducir gastos fiscales y la manera gradual en que se pueda ir logrando debe formar parte de una estrategia y una planeación a la que normalmente no se acude para este tópico.

Se debe de tener un enfoque integral donde los avances en base de contribuyentes sumados a los que se logren en gastos fiscales y otras medidas configuren las metas del esfuerzo integral. En función de ello realizar también la planeación correspondiente, que los avances en la materia deben reflejarse de manera sensible en disponibilidad de recursos para procurar los mayores niveles de bienestar para la población.

El presupuesto de gastos fiscales que realiza el Gobierno Federal año con año no es más que una estimación, y no se dispone de información clara respecto de los ejercicios de ese presupuesto, dado que algunos de esos beneficios no se ejercen por lo que la interrogante tiene que consistir en cuál es el destino de esos recursos, para ejemplificar este fenómeno se pueden mencionar las facilidades administrativas, las cuales son medidas a través de las cuales la autoridad fiscal federal, reconoce que existen contribuyentes formales que tienen relaciones comerciales con comerciantes del sector informal, los cuales no pueden expedir facturas que comprueben las erogaciones exactas de los contribuyentes, y puesto que la autoridad sabe con certeza que dichos gastos son efectuados, pero no con claridad, esto provoca que los contribuyentes realicen actos fraudulentos, por lo que además de la disminución en los gastos fiscales, se propone incrementar la supervisión de estos, a cargo del orden de gobierno más cercano a ellos, en este caso el gobierno estatal.

Las exenciones en ISR no necesariamente se cumplen conforme al presupuesto de gastos fiscales, por razones, como la ya mencionada, entre otras más, es que resulta más conveniente para las empresas evitar una declaración integral que apegarse a la exención, dado que ello podría dejar en conocimiento de la autoridad, sus verdaderos ingresos. .

Por lo que en materia de gastos fiscales se propone: Reducir el monto de gastos fiscales, considerando el total y avanzar gradualmente a su consecución, Identificar los sectores en los que se pretende reducir el monto de gastos a través de una planeación que busque la eficiencia y eficacia en estos, y la última propuesta y la cual está relacionada con la formalizar en mayor medida la actividad económica en el país, es verificar la información que el contribuyente otorga a la autoridad fiscal, para evitar la falsedad de declaraciones por parte de estos, a fin de realizar un gasto más eficiente.

La meta de reducción de gastos fiscales considerada factible de alcanzar en un plazo de 5 años alcanza entre 1.8 y 2 puntos porcentuales del PIB. De ese total, un punto porcentual correspondería a exenciones de ISR y 0.8 puntos a la Tasa Cero del IVA⁷⁰.

En lo que a la tasa cero respecta, esta sería eliminada solo en algunos alimentos y medicinas, sin eliminarla al agua potable para uso doméstico, libros, revistas, servicio de transporte público, terrestre de personas, servicios de enseñanza, vivienda y espectáculos públicos, los cuales no representan cifras tan elevadas en comparación con el PIB además se evitarían conflictos, tanto políticos como sociales que implicaría eliminar la tasa cero.

5.2.4. Combatir a la Evasión y Elusión Fiscal.

Como en todos los países la evasión y elusión fiscal es un fenómeno presente, el sistema fiscal de México no es la excepción, ejercicio tras ejercicio la evasión está presente y con cifras cada vez mayores, este fenómeno se manifiesta en la mayor parte de actividades económicas que son gravadas, aun aquellas que no representan un ingreso relevante en la recaudación, aunque la suma de dichos montos al final del ejercicio resultan ser exorbitantes aunado a la cultura de los contribuyentes de minimizar en la mayor medida posible el pago de impuestos haciendo uso de las políticas que permite el sistema para deducir impuestos, alterando gastos, entrando a mecánicas de facturas apócrifas, administrar sus ahorros en bancos extranjeros, entre otras costumbres comúnmente realizadas y las exenciones que el gobierno permite a grandes empresas transaccionales establecidas en México a través de la elusión de impuestos inciden para que la carga fiscal del país sea menor, e influya para convertirla en una de las menores en el mundo, aun cuando de acuerdo con la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), México realiza todas las actividades que esta recomienda.

De forma general la recaudación de impuestos es el resultado de la interacción de al menos tres factores: la economía, la normatividad fiscal vigente y la administración tributaria. El crecimiento económico genera mayores ventas y utilidades de las empresas, aumenta el número de trabajadores empleados y sus salarios, e incrementa el consumo y la inversión entre otros efectos, lo que conduce a una expansión de la base gravable, lo que a su vez tiende a generar una mayor recaudación.

La correcta aplicación del marco legal a las condiciones económicas genera una recaudación potencial de ingresos tributarios, es decir el monto de impuestos que deberían ser pagados si todos los contribuyentes cumplieran cabalmente con sus obligaciones.

La normatividad fiscal representa las reglas y criterios con los que los agentes económicos deben de contribuir con sus impuestos y está contenida en una serie de disposiciones dentro de

⁷⁰“La reforma hacendaria factor importante para el desarrollo económico y social de México” Seudónimo del autor: El mexicano.

leyes, reglamentos, códigos, misceláneas y reglas, entre otras disposiciones. De esta manera se define al sujeto, objeto base tarifa o de cada impuesto contenido en la Ley de Ingresos de la Federación de cada ejercicio, así como de las demás cuestiones relacionados, como son periodicidad de pagos, método y forma de pago y obligaciones administrativas.

De acuerdo a la OCDE postuló el ex presidente de la Liga de Economistas de Aguascalientes- los niveles de evasión en Canadá y Chile en 2013 de 24 por ciento, en Portugal 14 por ciento y de 5 por ciento en Nueva Zelanda. Para el caso de México incluso, si se considera la evasión del Impuesto Sobre la Renta en personas físicas, la evasión es cercana al 80 por ciento, y representa poco más del 3 por ciento del Producto Interno Bruto, cifra que seguirá incrementando día con día si las autoridades no actúan para combatirla⁷¹.

La deficiente información con la que cuentan los habitantes, con respecto al pago de impuestos juega un papel importante para que estos eviten pagarlos, el que estos cambien su manera de pensar está en manos del gobierno, quien debe inculcar a los ciudadanos que el pago de impuestos es el costo de vivir en sociedad, haciéndoles sentir comprometidos con el país y su familia, sabiendo que su responsabilidad en el pago de impuestos se reflejaran en mejores servicios públicos a los que estos pueden tener acceso.

La realización de un censo fiscal incrementara la responsabilidad de los gobiernos para la recaudación de impuestos ya que estos conocerán bien, quienes son los contribuyentes incluyendo a los nuevos, suponiendo que estos basaran su atención en todos ellos y no solo en los que pagan mayores impuestos debido a su capacidad de pago o tamaño de ingresos.

La economía informal juega un papel importante en la evasión de impuestos *de acuerdo con un estudio del Instituto Nacional de Estadística y Geografía, cerca de 30 millones de mexicanos trabajan en la informalidad*⁷² cifra que representa el 60,1 % del total de empleados en el país, ya que al no estar regulada, los habitantes prefieren trabajar en esta área, la que les permite administrar sus propios recursos, sin rendir cuentas a nadie sobre su ingresos y evitar el pago de impuestos, el formalizar esta parte de la economía incrementaría sustancialmente los ingresos públicos, por lo que se requiere de un eficiente censo fiscal.

Es notorio que esta área de la economía disminuye los efectos del desempleo, y representa ingresos al gobierno municipal por pago de piso o plaza, la regulación de esta deberá

⁷¹<http://www.lja.mx/2013/03/evasion-fiscal-en-mexico-de-hasta-el-80/>

⁷²Resultados de la encuesta nacional de ocupación y empleo, cifras durante el cuarto trimestre del 2012. INEGI. 12 febrero 2013.

compensar los beneficios que la población obtiene sin ser regulada en mayores y mejores oportunidades.

Al regular la economía informal, el gobierno incrementara sustancialmente sus ingresos, dicho incremento se deberá ver reflejado en creación de fuentes de empleo, factor estratégico para incentivar la economía factor urgente en el país.

Es cierto que existen intereses extra fiscales como los políticos o de carácter electoral, el mismo gobierno debe aumentar su grado de responsabilidad y realizar la recaudación como se debe, haciendo saber al ciudadano que es una acción reciproca que traerá beneficios a las dos partes, evitando el crecimiento del sector informal el cual es de pleno conocimiento de los gobiernos pero no han mostrado interés en regularla, si no que al contrario en algunas regiones pareciera ser que este es estimulado por las mismas autoridades gubernamentales.

Una vez que los gobiernos cuenten con información suficiente acerca de los contribuyentes, será necesario comenzar a actuar con la finalidad de reducir la evasión fiscal, sobreponiéndose a intereses político electorales, entre las acciones que deben realizar los gobiernos a fin de reducir en mayor medida este fenómeno se encuentra promocionar y concientizar al ciudadano, la necesidad y los beneficios que este, y la sociedad en la que se desenvuelve obtendrán al pagar correctamente sus impuestos, haciendo saber que estos serán utilizados de la mejor manera a favor de la población.

Con respecto a la elusión fiscal las reformas deben realizarse vía fiscalización, pero principalmente debe centrarse en la simplificación administrativa. El pago de impuestos en México se caracteriza por ser complejo y burocrático, lo que requiere del apoyo de especialistas, y si hay una forma de desalentar el acercamiento con el ámbito fiscal por parte de la población en general, es la complicada reglamentación al respecto, aunado a una ausencia y familiaridad de los ciudadanos con el ámbito tributario que año con año se complica aún más con las llamadas misceláneas fiscales.

Por lo que es indispensable agilizar y simplificar el pago de impuestos, permitiendo a cualquier persona realizarlo, además de promover el sentido de responsabilidad del contribuyente a realizar el pago de impuestos lo que se puede traducir como responsabilidad fiscal del ciudadano.

Buscar cobrar justamente impuestos el ISR a grandes corporativos establecidos en México, no es tarea fácil dada la cultura política existente en México, la cual da preferencia principalmente a intereses políticos e individuales, beneficiando a grandes empresas a través de gastos fiscales, por lo que adecuar el gasto fiscal a fin de que este beneficie a quienes realmente lo necesitan es urgente, al igual que garantizar el pago justo y real de todas las empresas existentes en México.

Para realizar dichos cambios se debe tomar en cuenta la participación de los gobiernos de las Entidades Federativas y Municipios quienes guardan mayor cercanía con los contribuyentes, estableciendo metas con la finalidad de configurar el avance esperado en términos de carga fiscal.

Establecer metas y compromisos a las haciendas locales con respecto a la disminución de evasión y elusión de impuestos, de los que estas tienen potestad.

5.2.5. Tasas impositivas.

Es de carácter urgente mejorar los ingresos provenientes por recaudación, dada la situación existente con los recursos provenientes por la explotación de recursos naturales, que algún día se acabarán, y si México no cuenta con ingresos fuertes y estables adicionales, el panorama económico parecerá ser complicado. Si bien la estructura de tasas impositivas en el país, cuenta con una estructura tributaria estable y organizada, esta no genera recursos suficientes para cubrir eficazmente el gasto, fenómeno que se ha venido describiendo durante el desarrollo de la investigación, por lo que además de distribuir las potestades tributarias entre los diversos niveles de gobierno en el país, mejorar el sistema fiscal requiere de adecuaciones en las tasas impositivas actualmente existentes, no solo con la finalidad de incrementar ingresos si no de transformar la estructura impositiva mexicana en una más justa y equitativa para todos los mexicanos.

El buscar incrementar los ingresos públicos, vía recaudación de impuestos, traerá consigo un incremento notable en la calidad de vida de los mexicanos, dado que el país cuenta con recursos con los que economías con calidad de vida de sus habitantes superiores no, pero han sabido optimizar sus ingresos a través de una buena administración tributaria, la cual siempre ha buscado estar a favor del contribuyente y la población en general buscando la creación de empleo y calidad en los servicios públicos, lo que no significa disminuir las tasas impositivas sino aprovecharlas y usar los recursos provenientes de este medio para beneficiar en mayor medida a la sociedad, como es el caso de países como Chile, Francia, Noruega, Alemania y Australia mientras países con calidad de vida semejantes o inferiores a los estándares mexicanos cuentan con recaudaciones tributarias, semejantes a la mexicana incluso algunas de ellas ligeramente por encima de esta, como es el caso de Haití, Guatemala, y República Dominicana, cabe destacar que México se encuentra en el grupo de países con las recaudaciones más bajas del mundo aún por debajo de Haití, Guatemala, e incluso Venezuela (República Bolivariana de), no se trata de un incremento generalizado en las tasas impositivas, si una adecuación para que estas sean más justas, ampliación de la base tributaria y paguen más quienes más tienen.

En países desarrollados como Canadá y Francia, la tasa de ISR que el gobierno cobra a las Pequeñas y Medianas Empresas (PyMEs) es preferencial, en Canadá la tasa oficial es de 29% y la que se aplica a PyMEs es de 13% en Francia las tasas son de 33 y 25% y en Japón de 30 y 22% respectivamente.

Si bien la reducción de la tasa sobre el Impuesto Sobre la Renta Empresarial ha comenzado a disminuir a partir del 2005, de 30 a 29% en la actualidad esta no ha dado preferencia a las PyMEs, dado que la disminución en la tasa fue generalizada para todas las empresas.

El dar preferencia a las PyMEs, trae consigo grandes beneficios, ya que bajas tasas fiscales, incentivara el desempeño económico de estas, y hará atractiva hacia el resto de la población el invertir en nuevas empresas, de acuerdo con datos del Instituto Nacional de Estadística y Geografía, en México existen aproximadamente 4 millones 15 mil unidades empresariales, de las cuales 99.8% son PYMES que generan 52% del Producto Interno Bruto (PIB) y 72% del empleo en el país.

Se propone que la reducción en las tasas de ISR para PyMEs, sea de 5 puntos porcentuales sobre la actual, es decir que pase del 29% que se cobra en la actualidad al 24%, mientras que para el resto de las grandes empresas existentes en México, se mantenga el 29%, al no aumentar esta última, la atracción de inversiones extranjeras hacia México tampoco reduciría, si no se mantendría, habría que buscar más incentivos para atraer más inversiones, la simplificación burocrática funcionaria.

Por lo que reducir las tasas impositivas hacia estas empresas se verá compensado con el mejor desempeño de estas, y a su vez, el incremento en número de las mismas, trayendo consigo generación de nuevos empleos y aumento en el PIB de país, y su efecto multiplicador permitirá aumentar la recaudación, compensando el efecto de la disminución del gravamen.

Con el resto de los rubros que abarca el ISR, como el 29% en personas físicas, no se proponen cambios en las tasas impositivas, dado que según los estándares ese porcentaje de cobro al ingreso es competitivo a nivel mundial, la deficiencia de este tributo en México no radica únicamente en las tasas si no en la ineficiente recaudación, como el Servicio de Administración Tributaria lo demostró el año pasado, el buscar realizar una recaudación eficiente funciona, en 2012, de enero a julio ese año el ISR mostró un incremento de 4.4% en términos reales, respecto al mismo periodo del año anterior, equivalentes a más de 36,000 millones de pesos. Esta cifra es superior a cualquiera que se haya registrado en la historia del país.

Es decir, aún sin reformas fiscales de gran tamaño en las tasas impositivas que implicarían mayores ingresos, la recaudación creció alrededor de 30% más de lo que ha crecido la economía nacional, cuyo crecimiento es de 4.1% de acuerdo con el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI). Estos son algunos resultados positivos que han contribuido al fortalecimiento de los ingresos públicos, proseguir con dichos esfuerzos de recaudación, sumado a la propuesta del censo fiscal para ubicar a nuevos contribuyentes y eliminar en mayor medida la evasión y elusión fiscal, sin duda alguna fortalecerá en gran medida a los ingresos nacionales, y así la capacidad de los gobiernos para realizar política económica, de esta manera se observa que el mejorar el sistema fiscal del país, no radica únicamente en las tasas impositivas.

Evidentemente que modificaciones de tal magnitud implican realizar cambios en el marco legal del ISR, principalmente en la Ley del ISR y en el primer capítulo de la Ley de Coordinación en el que se establece la composición de la Recaudación Federal Participable.

Considerando que los principales gravámenes con los que cuenta el estado mexicano y que más ingresos producen son: ISR e IVA, las propuestas en la adecuación de tasas impositivas estará basado solo en el primero de estos, claro está que existen más gravámenes que deben ser regulados, con respecto a ellos en la presente investigación se propone mejorar la eficiencia en la recaudación otros gravámenes, ya que el problema del bajo ingreso tributario registrado en México no radica únicamente en las bajas tasas impositivas si no la deficiente recaudación de los impuestos.

A diferencia del Impuesto Sobre la Renta, el IVA solo grava el ingreso cuando se consume, este impuesto se concibe como una fuente recaudatoria clave de los sistemas tributarios, dado el potencial que este tiene de gravar a todos los ciudadanos y sus costos de administración no son elevados, además de que constituye una forma de tributación que resulta relativamente neutral en relación con la asignación de recursos, y en el caso mexicano este impuesto constituye una opción importante para gravar a la gran cantidad de personas que se encuentran en actividades informales, por lo que la propuesta en este impuesto radica en la ya mencionada anteriormente en el apartado de gastos fiscales, adecuar la tasa cero a fin de ampliar la base de artículos que no son gravados y el pago recaiga mayormente sobre personas con capacidad de pago.

5.2.6. Redistribución de Potestades Tributarias.

La distribución de competencias tributarias no se encuentra bien definida en la Constitución, sino que más bien señala específicamente las atribuciones del Gobierno Federal como lo establecen los Artículos 73 y 131, e impide que las Entidades Federativas puedan recurrir a ciertas fuentes; señaladas en los artículos 117 y 118. La falta de claridad en potestades tributarias fue motivo para la creación de la Ley de Coordinación Fiscal en 1980, ya que la falta de claridad que tiene la Constitución en cuanto a la distribución de competencias en materia fiscal daba lugar a la concurrencia tributaria, de ahí la necesidad de construir un esquema de coordinación fiscal, para mejorar el ordenamiento a las acciones impositivas entre el Gobierno Federal, Entidades Federativas y Municipios; y evitar que la carga fiscal recayera en los contribuyentes, dando lugar así al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal. A partir de entonces la distribución de competencias se encuentra mejor definida en el marco jurídico de la Ley de Coordinación Fiscal; en los Convenios de Adhesión con las Entidades Federativas; Convenios de Colaboración Administrativa; y Declaratoria de Coordinación de Derechos. En dichas leyes se acordó que los principales impuestos al ingreso y al consumo, Impuesto sobre la Renta e Impuesto al Valor Agregado, gravámenes que representan las principales fuentes de ingreso en el país fueran potestad del Gobierno Federal.

Mientras las potestades tributarias de menor recaudación se convertirían en potestad tributaria de Entidades Federativas y Municipios, entre otros acuerdos más a los que se llegaron

con la creación del sistema, se encuentra que los subgobiernos además de renunciar a gravamen del consumo y el ingreso, aceptaran la derogación de alrededor de 360 gravámenes locales sustituyéndolos a otros nuevos, para la simplificación del sistema fiscal subnacional.

Al renunciar los subgobiernos a ciertos gravámenes, el Gobierno Federal transferiría a Entidades Federativas y Municipios recursos monetarios, esa transferencia no significaba apoyo alguno, representaba simplemente el pacto de que la autoridad federal se hizo cargo de los impuestos de mayor recaudación y ahora tenía que distribuir los volúmenes captados.

Dado que la recaudación general del ingreso público tiene como propósito central, financiar el gasto público, y este se expresa en programas aplicados en las Entidades Federativas y Municipios, en un círculo natural cuya esencia no se puede perder de vista.

En la actualidad las transferencias federales que reciben las Entidades Federativas y Municipio, representan el principal ingreso de estos, dichas transferencias se representan en participaciones y aportaciones, sus características y forma de distribución ya se ha mencionado en apartados anteriores, además de los convenios específicos, de cada Entidad, los cuales también representan ingresos importantes de los subgobiernos. La dependencia de las Entidades Federativas y Municipios es considerable, más de noventa centavos con los que disponen los subgobiernos para financiar el gasto público son de procedencia federal, mientras el resto corresponde a los ingresos propios. Todo ello da lugar a que las transferencias federales, incluidas las de destino libre y las etiquetas para destinos específicos signifiquen el principal ingreso de las haciendas públicas locales. En el caso de las Entidades Federativas el 94.78% de los ingresos de sus haciendas públicas corresponden a transferencias federales, es decir, la dependencia significa que de cada peso que de cada peso que se ejerce, 95 centavos son de ingresos transferidos y solamente 5 corresponde a ingresos propios. Cabe señalar que con las reformas realizadas a los fondos de Participaciones en la Ley de Coordinación Fiscal en el 2014 las participaciones han mostrado una tasa de crecimiento real del 9% en lo que va del periodo enero- marzo, mientras que en el mismo periodo del 2013 tuvieron una disminución del 7%, además las reformas que se hicieron a estos tienen la condición de que las Entidades Federativas y Municipios no podrán recibir montos menores a los recibidos en 2013.

“El mal diseño de transferencias del gobierno central hacia los niveles subnacionales de gobierno desincentiva el esfuerzo fiscal de estos; es decir, dado que el sistema transfiere permanentemente recursos al conjunto de gobiernos subnacionales, se puede generar un síntoma de *pereza fiscal* en el que los subgobiernos tienden a ser malos cobradores de impuestos.”⁷³

73 CABRERO Mendoza, Enrique. Op Cit. p.29

La carga fiscal a nivel estatal y municipal resulta poco relevante en comparación con la carga fiscal que presenta el Gobierno Federal, ya que una de las ventajas comparativas del gobierno central es que este tiene la facultad de gravar ingreso y consumo, entre otros. Los cuales muestran el mayor porcentaje de carga fiscal respecto de otros impuestos, pues como se muestra en el cuadro 5.2 tan solo el ISR representa en promedio del periodo 2000 al 2013 el 4.5% respecto del PIB, y el IVA representa el 3.4%. Por lo tanto el simple hecho que sean potestad del Gobierno Federal representa una ventaja en su nivel de recaudación.

Cuadro 5.2 Ingresos Tributarios por tipo de Impuesto como porcentaje del PIB.

Impuesto	Periodo													
	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
ISR	4.0	4.2	4.4	4.4	4.0	4.1	4.3	4.6	4.6	4.4	4.7	5.0	4.9	5.6
IVA	2.9	3.1	3.1	3.3	3.3	3.4	3.6	3.6	3.7	3.4	3.8	3.7	3.7	3.5
IEPS	1.3	1.6	1.9	1.5	1.0	0.5	0.0	-0.1	-1.4	0.4	0.0	-0.5	-0.8	0.0
Importaciones	0.5	0.4	0.4	0.3	0.3	0.3	0.3	0.3	0.3	0.3	0.2	0.2	0.2	0.2
Otros	0.3	0.3	0.4	0.4	0.3	0.3	0.3	0.3	0.3	0.4	0.3	0.3	0.2	0.2

Fuente: Elaboración propia con datos de la SHCP.

Ante esta situación resultaría conveniente que los gobiernos locales en México tuvieran facultades tributarias para gravar impuestos con un alto grado de carga fiscal como ingreso y consumo, como lo han hecho algunos países con esquemas federalizados, donde los gobiernos locales tienen potestades para gravar este tipo de impuestos, como: Canadá, India, Dinamarca, etc. Aquellos países que permiten este tipo de potestades tributarias logran que los gobiernos locales puedan aumentar sus ingresos propios, e incluso que puedan exceder las transferencias que reciben de sus gobiernos centrales.

En capítulos anteriores, hemos analizado, que el federalismo fiscal en México aún se encuentra en proceso, pero es evidente que se requieren cambios en la coordinación fiscal del país para acelerar el camino emprendido y lograr un esquema de avance real en materia de federalismo.

También se ha señalado la evolución de los avances que ha registrado el federalismo fiscal, pero es evidente que se requieren cambios fundamentales para que se pueda continuar en un esquema de avance real en materia de federalismo.

“En términos generales se tiene claro que el cambio tiene que consistir en consolidar la transición del sistema de coordinación fiscal a un sistema de coordinación hacendaria, dentro de ese planteamiento cabe una serie de consideraciones que deben ser analizadas con profundidad por lo que resulta urgente que se realice a la brevedad una nueva convención hacendaria, donde se puedan identificar las medidas a seguir para transitar a ese esquema hacendario y sentar las bases teóricas y el marco normativo del esquema que requiere el modelo económico que tendrá que ser adecuado, porque para nadie es noticia, que el sistema económico seguido en el último cuarto de

siglo está agotado y más allá de opiniones internas oficiales o no, la realidad internacional es contundente”.⁷⁴

En el caso de las potestades tributarias, si fortalecer las finanzas locales se pretende, es indispensable, transitar hacia una dinámica distinta que permita a los gobiernos locales, financiar sus estrategias, planear sus modelos, y en general darle coherencia al sistema federalista que se ha buscado implantar en México desde el siglo pasado, para ello, lo que resulta urgente es disminuir es la dependencia económica intergubernamental que a la fecha se registra, lo que se traduce en reducir significativamente la dependencia respecto de las transferencias federales.

Para lograr dicho objetivo se debe modificar la estructura de coordinación fiscal existente en el país, modificando incluso las bases del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, en este sentido se propone distribuir las potestades tributarias de mayor recaudación en el país como IVA e ISR entre los entes gubernamentales en México.

Evidentemente, que una nueva la distribución de potestades implicaría cambios significativos en la Ley de Coordinación Fiscal y a la estructura de transferencias federales hacia Entidades Federativas y Municipios, dado que los ingresos que dejaría de percibir el gobierno federal ahora estarían entrando a las haciendas estatales y municipales.

5.2.6.1. Propuesta en relación al Impuesto al Valor agregado.

Uno de los problemas que día a día hace más evidente la necesidad de reformar y reforzar el sistema de coordinación fiscal en México, es el problema que presentan las Entidades Federativas para captar mayores ingresos lo cual ha sido consecuencia de las limitantes que estas tienen para imponer mayores tributos.

Si bien es cierto que las Entidades Federativas reciben de manera indirecta recursos provenientes del Impuesto al Valor Agregado a través de la Recaudación Federal Participable, se puede decir que esta situación no resulta del todo favorable para las Entidades, ya que no representan parte de sus ingresos propios, sino que son ingresos transferidos por parte del Gobierno Federal, lo que provoca en los Estados una dependencia financiera. Es decir que esta dependencia resulta ser efecto de la administración centralizada del IVA, ya que al ser uno de los gravámenes que tiene mayor aportación a la Recaudación Federal, desalienta el esfuerzo fiscal por parte de las Entidades Federativas, ya que estos se ven condicionados a la eficacia de la administración tributaria central.

⁷⁴“La reforma hacendaria factor importante para el desarrollo económico y social de México” Seudónimo del autor: El mexicano

Ante esta problemática resulta indispensable que las Entidades Federativas puedan participar en la recaudación del IVA, con el motivo de incrementar sus ingresos propios y disminuir su dependencia financiera, por lo que una de las propuestas realizadas en el presente trabajo consiste en que las Entidades Federativas tengan la facultad de gravar el consumo sobre 3 puntos porcentuales del IVA a través de un Impuesto a las Ventas Finales, mientras que el 13% restante siga correspondiendo al Gobierno Federal, de este modo el Impuesto al Valor agregado seguiría siendo facultad del Gobierno Federal, ya que se ha considerado en diversas ocasiones que dicho impuesto al gravar el valor agregado en cada etapa de la producción y distribución es mejor administrado por el Gobierno Federal que por los subgobiernos, mientras que un Impuesto local a las Ventas Finales implicaría para las Entidades gravar únicamente la etapa de consumo final de los bienes.

Una de las ventajas que representa esta propuesta, es que dicho impuesto no recaería sobre el consumidor final, puesto que actualmente este paga una tasa impositiva del 16%, por lo que para el consumidor resultaría lo mismo pagar un 3% a la Entidad Federativa a través del Impuesto a las Ventas Finales, y un 13% al Gobierno Federal, por concepto del IVA. Sin embargo esta propuesta solo implicaría que el Gobierno Federal deje de recibir un 3% de la venta final de los bienes y servicios que grava el IVA para otorgárselos a las Entidades Federativas en donde se realice el consumo final.

Los ingresos obtenidos por la recaudación de IVA en 2013 ascendieron a 49,920.2 mdp, cantidad que representa el 31.2 % de la Recaudación Federal Participable del mismo año, el 3% de esa cantidad es 9,360 mdp, cantidad que se quedaría en las Entidades Federativas donde se realice el consumo.

Es importante mencionar que el hecho de disminuir la Recaudación Federal Participable no repercutiría negativamente en los ingresos de las Entidades Federativas, ya que además de que estas tendrían una nueva fuente de ingresos, también se estaría descentralizando una pequeña pero significativa parte de ingresos públicos. De este modo un impuesto a las ventas, representara un mayor grado de autonomía las Entidades, pues ante una disminución directamente proporcional las entidades ya no se encontrarán a las expectativas de los montos de ingresos que el Gobierno Federal les pueda otorgar por la recaudación que este obtenga, sino que estas mismas mostrarán mayor responsabilidad para obtener recursos, lo cual se verá reflejado no solo en sus propia recaudación, sino en las finanzas públicas locales y en una mejor recaudación nacional en porcentajes del PIB.

En cuanto al argumento del costo económico por su aplicación habrá que decir que son más los beneficios que las distorsiones que se pueden presentar mediante la aplicación de esta alternativa, esto se debe principalmente por la neutralidad que manifiesta el impuesto; su alto potencial recaudatorio; su capacidad para fomentar y no incidir sobre el ahorro y la inversión; así como su escasa afectación sobre el nivel de producción, precio y consumo; si entendemos que la satisfacción de mayores recursos para las entidades sólo puede resultar en la medida que se

aumente la recaudación de las contribuciones, especialmente de impuestos. Una de las formas más seguras para propiciar que la mayoría de las personas contribuyan, en los estados, es sin lugar a dudas la adopción de impuestos indirectos de esta naturaleza, que si bien repercuten casi siempre sobre los consumidores de estos bienes, ahora sería solamente sobre los consumidores finales.

Tratándose de estos impuestos indirectos en su etapa final, se puede señalar que sus efectos, en el nivel de precios, se dan en menor magnitud, dado que este impuesto sólo puede trasladar su carga fiscal una sola vez durante la etapa de producción consumo, y con ello no generar efectos inflacionarios mayores, como consecuencia de varias traslaciones impositivas en diferentes fases de proceso producción-consumo, como se da en impuestos de efecto cascada.

Además se ha demostrado que en aquellos países en donde los subgobiernos tienen algún tipo de impuesto al consumo tienen mayores cargas fiscales como en el caso de algunos países miembros de la OCDE o de América latina en donde los gobiernos subnacionales gravan algún tipo de impuestos sobre las ventas, constituyendo estos la base fundamental de sus ingresos, como por ejemplo en Argentina donde existe el impuesto sobre los ingresos brutos (IIBB), que es de potestad provincial, en el Brasil está el impuesto a los servicios (ISS), que recaudan los municipios, y en Colombia se aplica el impuesto de industria y comercio (ICA), cuya potestad también se atribuye a los gobiernos locales.⁷⁵

La aplicación de un Impuesto local a las Ventas Finales en México estaría desarrollando las capacidades tributarias de los Estados, además cabe señalar que dicho impuesto resultaría exitoso debido a la experiencia que adquirieron las Entidades Federativas cuando estas podían administrar el Impuesto al Valor Agregado en los primeros años del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, y el cual fue un impuesto asignable en 30% durante los años 1988 y 1989.

La posibilidad de establecer este tipo de impuestos para el gobierno de un Estado adherido al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, se deriva de lo dispuesto por el Art.10-C de la Ley de Coordinación Fiscal, que permite a los Estados establecer impuestos locales a la venta o consumo final de los bienes cuya enajenación se encuentre gravada por la ley del Impuesto Especial Sobre Producción y Servicios, siempre que no se trate de bienes cuyo gravamen se encuentre reservado a la federación.

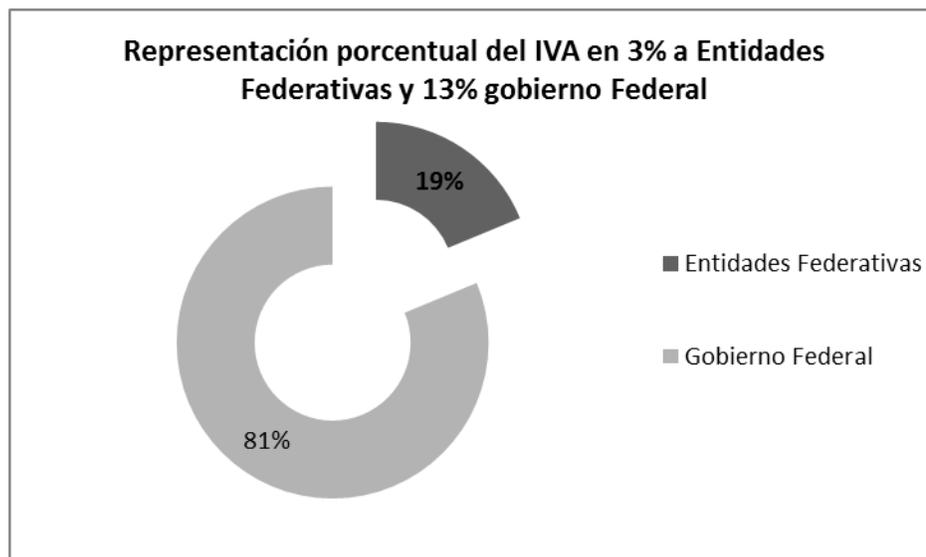
Actualmente solo dos Estados de la Republica han adoptado un impuesto a las ventas Finales. Uno de ellos es el Estado de Querétaro que fue el primero en establecer a partir del 2008 un Impuesto local a la venta o consumo final de los bienes cuya enajenación se encuentre gravada por la ley del Impuesto Especial Sobre Producción y Servicios, a una tasa del 4.5%.

⁷⁵ CEPAL. "Panorama fiscal de América Latina y el Caribe, reformas tributarias y renovación del pacto fiscal" p. 18.

Baja California fue el segundo Estado en establecer un impuesto a la venta final de bebidas con contenido alcohólico del Estado de Baja California, este gravamen entró en vigor el 1 de febrero de 2012. El impuesto se aplica a la venta final de bebidas alcohólicas realizadas en el Estado, con excepción de la cerveza, a una tasa de 4.5% sobre el precio de venta antes de aplicar el IEPS y el IVA, y debe ser incluido en el precio de venta, por lo que finalmente se traslada al consumidor final.

Ambas entidades han tenido un incremento en la recaudación de impuestos, y por lo tanto un incremento en la obtención de sus ingresos propios, esto sin duda es una pequeña muestra de los incrementos que podría lograrse si se implementara un impuesto a las ventas Finales que graven el consumo sobre 3 puntos del IVA, ya que este abarca una mayor base tributaria. Sin embargo para que esto pudiera ser posible es necesario hacer reformaciones a la Ley del Impuesto al Valor Agregado, y en diversos aspectos establecidos en el artículo 10-C de la Ley de Coordinación Fiscal, especialmente la fracción III, para que el tributo pueda incluir la base gravable del Impuesto al Valor Agregado, y se pueda fijar una tasa impositiva de 3% para todas las Entidades Federativas, así las tasas no tendrán influencia sobre las decisiones del contribuyente al preferir consumir en Entidades con tasas más bajas.

Gráfica: 5.5



Fuente: Elaboración propia con base en SHCP.

La gráfica anterior muestra que a las Entidades Federativas les correspondería un 19% del total recaudado del IVA, si se les otorgase a estas 3 puntos porcentuales a través de un impuesto a las Ventas Finales. Para los Estados representaría una cantidad importante de dinero, pues tomando como referencia la recaudación del IVA en el 2013, en términos monetarios a estos les correspondería un monto aproximado de 9,360 millones de pesos, lo cual es bastante significativo, evidentemente la cantidad real que obtendrían sería mayor e ira aumentando año con año, en base

a la tendencia creciente anual del IVA y bajo los supuestos de que las Entidades Federativas al realizar mayores esfuerzos fiscales obtendrán una mayor recaudación; combatirían en mayor medida el comercio informal; y coadyuvarían a disminuir la evasión fiscal del IVA.

Actualmente es indispensable una renegociación de espacios tributarios en México, ya que resulta de vital importancia para el fortalecimiento del Federalismo que no solo el Gobierno Federal, sino que los tres niveles de gobierno sean participantes activos en la administración tributaria, para que juntos puedan hacer más eficiente la recaudación de ingresos, como lo ocurre en países desarrollados, en los que una parte importante de los ingresos de los gobiernos subnacionales proviene de lo que ellos gravan. Por ello uno de los objetivos esenciales de la presente propuesta es desarrollar y reconocer la capacidad de recaudación de las Entidades Federativas distribuyendo el IVA en 3% a Entidades, y 13% Gobierno Federal, coordinando así los ingresos públicos que contribuyan a un sano crecimiento de la economía regional; que permita mayor margen de recaudación; y un mayor grado de equilibrio entre el ingreso y el gasto.

5.2.7. Reforzar recaudación de impuestos municipales.

El Municipio tiene la potestad de gravar un número elevado de actividades, pero los ingresos que estos obtienen por dichos gravámenes no son representativos en sus ingresos totales, donde se registran las transferencias federales. Por lo que es de carácter urgente reforzar los ingresos propios municipales.

El impuesto al patrimonio especialmente sobre la propiedad inmueble, puede generar un flujo relativamente estable de recursos tributarios y tener bajos costos de cumplimiento y administración tributaria. La recaudación del impuesto predial ha sido históricamente bajo en México, del alrededor de .20 del PIB⁷⁶, menos de la mitad del promedio latinoamericano el cual es del .83% de su PIB, y muy por debajo de la media de los países integrantes de la OCDE la cual ronda en 1.77% del PIB.

La baja capacidad operativa de las administraciones tributarias de los gobiernos locales en México ha incidido en la debilidad del impuesto al patrimonio. Así en muchos casos la recaudación y cobranza del impuesto predial se ve afectada por los niveles de cobertura en el registro del catastro, los altos niveles de morosidad y la considerable subvaluación de las propiedades debido a la sistemática falta de una adecuada actualización de los valores catastrales. Las causas de la elevada morosidad son muchas, pero entre ellas se destaca la falta de información para efectuar los pagos, las pocas facilidades para pagar la percepción de un bajo nivel de riesgo para los que no

⁷⁶ CEPAL. "Panorama fiscal de América Latina y el Caribe, reformas tributarias y renovación del pacto fiscal"
p. 32

cumplen con sus obligaciones tributarias y la escasa información y transparencia en el uso de los recursos.

Otro obstáculo que enfrenta la tributación patrimonial, es su alta visibilidad. En varios casos, para modificar los valores catastrales, de los predios y el valor fiscal de los bienes inmuebles, los Municipios dependen de la autorización legal de los congresos estatales, los que a su vez, no poseen incentivos para aumentar las tablas de valuación predial, ya que los ciudadanos perciben, sobre todo en ciudades capitales, que estos incrementos no tiene justificación y se convierten en decisiones políticas pocos populares. Esta elevada visibilidad del impuesto resulta en fuertes presiones políticas que suelen estimular la concesión de beneficios fiscales, como exenciones, tratamientos preferenciales y amnistías, así como también la reducción de tasas o el mantenimiento de subvaluaciones, Todo esto contribuye a erosionar la base del tributo, reduciendo su progresividad y el impacto redistributivo final.

Por lo que se propone que los Municipios conserven la potestad, del impuesto predial, y no se realicen modificaciones al gravamen, pero que los demás entes gubernamentales, estatal y federal promuevan el pago de este a los ciudadanos, esta propuesta está relacionada con la teoría de hacer saber a los habitantes que el pago de impuestos es el costo de vivir en sociedad, y si estos quieren tener acceso a mejores servicios públicos, la responsabilidad fiscal con el Municipio será necesaria.

Una vez que los gobiernos municipales aprovechen este gravamen y sus ingresos propios incrementen, sus haciendas locales se verán reforzadas y la recaudación será más eficiente cada ejercicio.

5.2.8. Regular y supervisar la contratación de deuda pública de Entidades Federativas y Municipios.

El incremento de la deuda subnacional es un indicador más las debilidades del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, el cual ha presentado un comportamiento interesante y preocupante los últimos años. Al 31 de diciembre de 2011, el saldo de la deuda de las Entidades Federativas y Municipios ascendió a 390,777.5 mdp, con un crecimiento real de 67.9% respecto al cierre de 2008 y una tasa media anual real de 18.9% en este lapso, en 3 años casi se ha duplicado nominalmente desde 2008, Este ritmo de crecimiento de la deuda subnacional contrasta con el del gasto federalizado, el cual en el mismo periodo lo hizo a una tasa media de crecimiento de 1.6% y las participaciones de -0.6%.

Una de las medidas para disminuir el nivel de deuda subnacional es el diseño de alternativas para elevar los ingresos locales no solo implica la pertinencia de revisar el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, y de mejorar el sistema de coordinación intergubernamental para la programación y presupuesto del gasto federalizado programable, si no adecuar las medidas

existentes que regulan la deuda subnacional de Entidades Federativas y Municipios a fin de evitar el crecimiento desmedido de esta, si bien se sabe la contratación es una medida más de política económica la cual no debe ser satanizada, pero si debe ser controlada con responsabilidad.

Debido a la importancia de regular el endeudamiento y el déficit presupuestario, es indispensable transparentar la información de las finanzas públicas, de la deuda y de los demás pasivos de los gobiernos locales.

La transparencia en la contratación de deuda es un elemento fundamental para mejorar la situación actual de las finanzas subnacionales, ya que en 2011, el Consejo de Estabilidad del Sistema Financiero identificó un monto de 48,994.1 mdp que no estaba registrado en el sistema que coordina la SHCP, por lo que fue necesario obtenerlo de las instituciones bancarias y de la Bolsa Mexicana de Valores al primer trimestre de 2011⁷⁷, lo que demuestra que el monto exacto de la deuda de Entidades Federativas y Municipios se desconoce.

Entre las obligaciones que no registran los Municipios a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y registran restricciones en las finanzas locales a largo plazo se encuentran los siguientes:

- ✓ Adeudos con prestadores de servicios, proveedores y contratistas.
- ✓ Arrendamientos financieros.
- ✓ Créditos de corto plazo contratados con la banca comercial.
- ✓ Deuda contingente, como la recuperación de los daños causados por desastres naturales, laudos laborales, jubilaciones y pensiones.
- ✓ Recursos presupuestarios comprometidos a mediano y largo plazos en esquemas de Asociación Público-Privada (APP).

Es indispensable realizar adecuaciones a los ordenamientos que regulan la deuda de los subgobiernos entre ellos el Artículo 9 de la Ley de Coordinación Fiscal, a fin de tener un registro completo, ordenado, confiable y actualizado, para su mejor administración.

Para mejorar la situación actual y la tendencia a mediano plazo de las finanzas y de la deuda pública subnacional, se requiere que las instancias competentes del ámbito federal y de las Entidades como ya se ha mencionado acuerden estrategias y apliquen medidas efectivas para incrementar los ingresos sin desincentivar la inversión y el empleo; racionalizar las presiones inerciales e incrementales del gasto corriente; elevar el impacto económico y social del gasto público, y asegurar la sostenibilidad de la deuda pública

Entre las medidas que deben ser tomadas en cuenta para fortalecer las finanzas públicas en materia de deuda se plantean las siguientes:

⁷⁷ Análisis de la deuda pública de Entidades Federativas y Municipios. Auditoría Superior de la Federación. Agosto 2012. P.101

- Incorporar legalmente reglas de prudencia y responsabilidad fiscal que regulen el equilibrio presupuestario y la deuda pública en relación con el balance primario y el PIB, además de que se asegure la solvencia de las finanzas públicas y la sostenibilidad de la deuda pública en el mediano y largo plazos.
- Constituir un registro integral de la deuda pública que tenga como garantía o fuente de pago las participaciones, en el que se incluyan adicionalmente todas las demás obligaciones financieras directas y contingentes de las entidades federativas y municipios.
- Mejorar el actual esquema de coordinación intergubernamental sobre las participaciones en ingresos y el gasto federalizado programable, en el que se aplique el presupuesto basado en resultados y la evaluación del desempeño, además de coadyuvar al equilibrio presupuestario y a la disminución ordenada del déficit y el endeudamiento.
- Establecer candados para la contratación de deuda como ya sucede en algunas Entidades Federativas a fin de que la contratación de estas obligaciones puedan ser pagadas a diferentes plazos, sin afectar gravemente los ingresos que las Entidades obtendrán en el corto y mediano plazo.
- Que toda la deuda contratada por los subgobiernos la registre el Gobierno Federal, para que este tenga conocimiento de la situación financiera real de las Entidades Federativas y Municipios y pueda actuar antes de que estos se encuentren en problemas deficitarios.

Además de regular la contratación de deuda, también se proponen algunas medidas para mejorar la contratación de esta deuda y aumentar los ingresos obtenidos por la inversión en proyectos financiados por esta, las cuales son las siguientes:

- Evaluar el costo-beneficio de los proyectos, en los que se invertirá con recursos provenientes de la contratación de deuda.
- Medir el impacto social y económico de los resultados de los proyectos.
- Procurar que los proyectos generen ingresos para cubrir el costo de su financiamiento.
- Incrementar la capacidad de atender las necesidades públicas prioritarias.
- Fortalecer el desarrollo regional integral y equilibrado.
- Impulsar e incentivar la actividad económica y el empleo, en un marco de innovación, competitividad y productividad.

Durante el desarrollo de la presente investigación, se propuso una reforma para regular el nivel de endeudamiento de las Entidades Federativas y Municipios, la cual incluye límites y modalidades bajo los cuales podrán afectar las participaciones federales en la contratación de créditos, la obligación de registrar todas sus deudas y un sistema de alertas sobre como manejan sus compromisos financieros. Dicha reforma propone reformar la actual fracción VII del Artículo 73 Constitucional y facultar al Congreso a sentar las bases generales para regular la deuda publicada en los tres órdenes de gobierno, esto incluye el diseño de una ley en materia de disciplina financiera en la que se establezca un nuevo esquema de deuda estatal garantizada, en el cual busque abatir los costos de financiamiento para Entidades Federativas y Municipios. El documento a la fecha no ha sido emitido por completo, pero se espera que este cuente con las herramientas suficientes para ordenar la deuda de los subgobiernos y sus costos a la brevedad.

5.2.9. Eficacia y Eficiencia en el Gasto Público.

Con las propuestas antes mencionadas, además de buscar una mejor distribución de los ingresos entre los entes gubernamentales, también se propone aumentarlos, y la erogación de estos obviamente será mayor, y la cuestión consistirá solamente en gastar más si no en gastar mejor.

El presupuesto con base en resultados es un método que asigna recursos públicos a partir del desempeño de las dependencias de gobierno, es un modelo de gestión y manejo de recursos más importantes como instrumento de reforma legislativa-administrativa de los últimos tiempos, una estrategia para romper inercias burocráticas, para terminar con programas gubernamentales que no impactan en la calidad de vida de los ciudadanos, y una herramienta útil para redefinir el quehacer de un gobierno que hace del presupuesto no solo un instrumento de registro, asignación y control de recursos sino un instrumento que permite la reasignación estratégica de recursos.

En los últimos años economías de diversos países incluyendo a México han buscado, hacer más eficientes sus recursos, y rendir cuentas a los ciudadanos respecto a la asignación y uso de los recursos públicos, estos puntos resumen al denominado “Presupuesto con Base en Resultados”. El cual se resume en 5 premisas las cuales son:

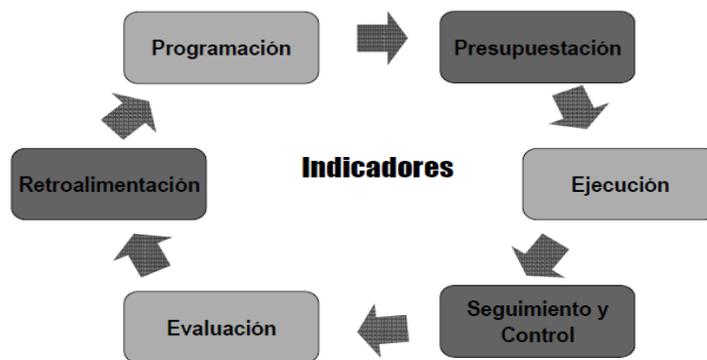
- ✓ Centrar el dialogo en los resultados
- ✓ Alinear la planeación, programación, presupuestación, monitoreo y evaluación con resultados
- ✓ Promover y mantener procesos sencillos en la medición e información
- ✓ Gestionar para, y no por resultados
- ✓ Usar la información sobre resultados para aprender, apoyar la toma de decisiones y rendir cuentas.

- ✓ Este método ha funcionado al país en la eficacia de sus recursos, aún falta mejorarlo y ampliarlo a todos los programas y proyectos existentes.

El objetivo principal de la introducción de la Presupuestación con Base en Resultados en todos los niveles gubernamentales y sus respectivas dependencias y programas, es que la formulación de programas y proyectos sea estratégica, hacer rendir aún más los recursos existentes, y encontrar cuales son y han sido los puntos débiles de la presupuestación, aun cuando se realizaba de manera tradicional. De esta manera tanto el Gobierno, como la dependencia y las áreas operativas de los proyectos estarán obligadas a hacer un uso eficiente de sus recursos a fin de que para el próximo ejercicio estos no se vean reducidos sino al contrario aumenten y esto se refleje en mejoras del servicio que están brindando, lo que se traduce en más servicios y de mayor calidad para los habitantes.

México cuenta con el respaldo legal, para ampliar este método de presupuestacion, por ejemplo el Artículo 6 Constitucional, obliga a las dependencias a preservar sus documentos y publicar la información completa y actualizada sobre indicadores de gestión y el ejercicio de los recursos públicos, el Artículo 85, fracción I de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, establece que los recursos federales que ejerzan los gobiernos locales deberán ser evaluados con base en indicadores estratégicos y de gestión, en el Artículo 49, fracción V de la Ley de Coordinación Fiscal, se expresa que los recursos correspondientes a las aportaciones federales deberán sujetarse a la evaluación del desempeño, y los lineamientos generales de operación del Ramo General 33 establecen que los gobiernos locales sustentaran sus resultados con base en los indicadores preestablecidos.

Ciclo presupuesto con base en resultados.



5.2.9.1 Propuestas Para Mejorar el Gasto

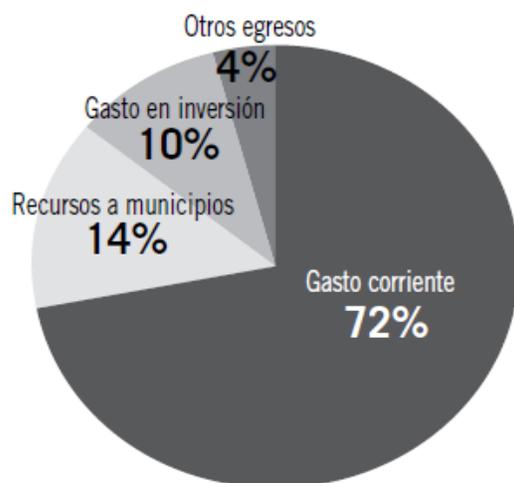
Las propuestas anteriores, realizadas en el presente trabajo tienen como objetivo principal buscar un aumento en los ingresos de las Entidades Federativas, pero evidentemente la razón de que se quiera aumentar los recursos de los Estados es que puedan hacer frente a sus responsabilidades de gasto, ya que si no se pretendiera que las Entidades Federativas realizaran gastos más eficientes, no tendría sentido que estas buscaran mejores alternativas de ingreso.

Sin embargo hay que tener en cuenta que los gobiernos no solo necesitan gastar más para cubrir las demandas de la población, sino que deben de realizar gastos más eficientes, que se vean reflejados en mayores estándares educativos, de salud, de seguridad, de desarrollo, de productividad, o de infraestructura, por ejemplo. De esta manera un mejor gasto estaría teniendo mayor impacto en aquellos sectores en el que se destine, ya que el hecho de no hacer más eficiente el gasto, dicho desarrollo o impacto no se estaría logrando.

Otro de los retos respecto al gasto público que tienen las Entidades Federativas es que estas realicen mayores gastos de inversión, pues actualmente el gasto corriente representa un total de 72%, mientras que el gasto de inversión es apenas del 10%, lo que desincentiva la actividad económica y desarrollo regional. Pues hay que tener presente que los gastos de inversión tienen grandes beneficios, pues con estos se adquieren mayores bienes de capital, de bienes inmuebles y de infraestructura física, asegurando así la provisión de bienes en el largo plazo.

Grafía: 5.6

Estructura del gasto público Estatal



Fuente: Elaboración propia con datos del INEGI

5.2.9.2. Propuesta para mejorar el Gasto Federalizado en las Entidades Federativas

Como se sabe las transferencias que reciben las Entidades Federativas a través de los Fondos de aportaciones, representan la mayor parte de sus recursos económicos, sin embargo actualmente también existen ciertas deficiencias en el gasto federalizado, pues la rendición de cuentas de algunos fondos del ramo 33 no se han alcanzado operaciones eficientes, oportunas, sencillas y transparentes de algunos Fondos, pues en algunas Entidades el desempeño de estos no siempre resulta del todo satisfactorio en vías de mejorar la calidad de la gestión y sus resultados. Pero evidentemente los resultados dependen del diseño operativo de los fondos y programas; de la normativa que los regula; de la calidad en la gestión de los recursos; la insuficiencia de los mecanismos de control, vigilancia y supervisión de las operaciones; y la falta de transparencia en ejecución de los recursos, entre otros.

Por ello el reto principal del Gasto Federalizado consiste en diseñar programas congruentes a un gasto público realista y eficaz, para que los Fondos que integran el ramo 33 se conviertan en instrumentos confiables que cimenten el desarrollo integral; y para poder lograrlo es necesario una revisión y reformulación de los criterios de asignación de los Fondos, así como también es necesaria la creación de modelos más oportunos y confiables para la evaluación y certificación de los diferentes órganos administrativos de las Entidades Federativas.

5.2.9.2.1 Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud

Una de las deficiencias que presenta dicho Fondo es que los criterios de asignación del fondo responden principalmente al inventario de infraestructura médica y las plantillas de personal, registrados a nivel federal para cada uno de las Entidades, lo que puede generar incentivos que desvinculan a las asignaciones de la calidad en los servicios y equidad en la distribución.

Por otra parte, al analizar la distribución estatal del fondo en relación con el número o porcentaje de personas sin acceso a los servicios de salud, es decir, aquella que no cuenta con adscripción o derecho a recibir servicios médicos de alguna institución que los preste, incluyendo al Seguro Popular, las instituciones de seguridad social (IMSS, ISSSTE o Estatal, PEMEX, Ejército o Marina) o los servicios médicos privados, se observa que la correspondencia entre estos dos elementos es frágil, lo que refuerza el hecho de que el fondo no se distribuye de acuerdo con el componente de equidad en el acceso a los servicios de salud, sino en función de los requerimientos de mantenimiento de infraestructura en salud y plantilla del personal.

Por ello se propone reformular los elementos, la fórmula de distribución y montos de asignación de los recursos, de tal manera que se incentive la eficiencia y calidad de los servicios de salud; se garantice la transparencia en su asignación; se promueva la equidad en los servicios; además de considerar en su diseño algunos elementos, como podrían ser las condiciones socioeconómicas de las Entidades Federativas y los recursos que reciben éstas a través de otras fuentes de financiamiento. Esto con el objetivo que se contribuya a brindar los servicios de salud a

toda la población, fundamentalmente a la de menores recursos; propiciar mayor equidad en su distribución, y mejorar su aplicación en beneficio de la población objetivo del fondo.

5.2.9.2.2. Fondo de Aportaciones para la Seguridad Publica de los Estados y el Distrito Federal

Una de las deficiencias que presenta este Fondo se encuentra en el segundo párrafo del artículo 44 de la Ley de Coordinación Fiscal donde se establece que en el Presupuesto de Egresos de la Federación de cada ejercicio fiscal se hará la distribución de los recursos federales que integran el Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública entre los distintos rubros de gasto del Sistema Nacional de Seguridad Pública aprobados por el Consejo Nacional de Seguridad Pública. Cabe señalar que del análisis del PEF no se ha presentado ninguna distribución entre los rubros citados con antelación, por lo que existe un incumplimiento de esta disposición legal desde la creación del fondo. Evidentemente en este sentido se tiene que avanzar en el cumplimiento normativo del artículo.

Por otro lado la normativa del fondo dispone que el Sistema Nacional de Seguridad Publica, después de la firma del Convenio de Coordinación con cada Entidad Federativa, deberá revisar y autorizar los proyectos y acciones de cada eje propuesto y contenido en el Anexo Técnico Único, proceso que en general no se realiza oportunamente, lo que origina que el ejercicio de los recursos se inicie con un retraso importante, por lo que ésta es una de las causas principales del subejercicio acentuado y recurrente de los recursos. Para atender lo anterior, es recomendable considerar entre otros elementos, la emisión, por parte del Consejo Nacional de Seguridad Publica, de los criterios para el ejercicio eficiente de los recursos del fondo, a fin de garantizar su erogación y aplicación dentro del mismo ejercicio fiscal en que se asignaron, en términos del mandato del PEF correspondiente y a efecto de que se alcancen los objetivos para los que se destinaron. En su caso, el SNSP deberá promover las sanciones que correspondan a los responsables de su deficiente manejo.

5.2.9.2.3. Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Estatal

Uno de los problemas de mayor incidencia que ha impedido el cumplimiento de los objetivos del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Estatal, es la aplicación de estos recursos en obras y acciones que no benefician directamente a sectores de la población en pobreza extrema y rezago social, o que no tuvieron un alcance o ámbito de beneficio regional o intermunicipal, lo que obedece al insuficiente conocimiento de la normativa del fondo por parte de sus operadores y a la imprecisión de la Ley de Coordinación Fiscal sobre las obras y acciones en que se deben aplicar los recursos del Fondo, lo que da lugar a que en el ámbito local se interpreten las disposiciones de esta ley en favor de un manejo discrecional de los recursos o que no esté sujeto a la normativa.

Para resolver la problemática es necesario establecer con precisión que los recursos del fondo se orienten exclusivamente al beneficio de grupos de población en pobreza extrema y rezago social, para lo cual es conveniente definir indicadores y características mínimas que deben observar los grupos para ser considerados beneficiarios con las obras y acciones del Fondo,

condiciones que deberán ser verificadas por las entidades federativas en el proceso de selección de las obras y en la integración de sus programas de inversión. Asimismo, es indispensable definir la particularidad de los conceptos, ya que en el artículo 33 de la ley de Coordinación Fiscal inciso b) solo define un “alcance o ámbito de beneficio regional e intermunicipal” de las obras y acciones ejecutadas con el fondo de Infraestructura Social Estatal para lograr de manera satisfactoria la direccionalidad de los recursos, esta falta de precisión de dichos conceptos ha propiciado inversiones fuera de los fines del fondo.

5.2.9.2.4. Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas.

La importancia de este fondo radica en que este constituye parte significativa de los ingresos de las Entidades Federativas. Este fondo les permite realizar obras y acciones fundamentales para apoyar el crecimiento económico y social de las Entidades y de las regiones que lo conforman; no obstante, estos beneficios todavía no logran niveles adecuados en la calidad de su gestión ni en sus resultados y efectos; igualmente, la transparencia de su manejo en la rendición de cuentas registra deficiencias de calidad y consistencia.

Uno de las características principales del FAFEF es que este tiene 9 posibles destinos para la aplicación de los recursos, por lo que se dificulta la identificación de un objetivo del fondo. Ante ello se propone revisar los indicadores de desempeño del fondo, e identificar los resultados e impacto de los recursos en el fortalecimiento de las finanzas públicas locales, el apoyo a la educación, ciencia y tecnología, a los sistemas de protección civil y a la inversión en infraestructura. De este modo se podría conocer mejor la eficacia y la eficiencia en el manejo, administración y aplicación de los recursos del fondo con el fin de determinar el grado de avance en el cumplimiento de los objetivos y metas.

También es necesario emitir la normativa que regule los destinos en los que se pueden aplicar los recursos del FAFEF, a fin de precisar los conceptos de gasto que corresponde a la fortaleza de las finanzas públicas locales, las acciones de saneamiento financiero y a los sistemas de pensiones, así como el apoyo a la educación pública y a los sistemas de protección civil.

5.2.9.2.5. Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal.

El FORTAMUN-DF se ha constituido en una fuente de financiamiento del gasto operativo de los Municipios, el cual tiene los siguientes objetivos: el pago del personal de seguridad pública, la satisfacción de sus requerimientos y de las obligaciones financieras.

La calidad de la gestión del FORTAMUN-DF no ha sido del todo eficiente debido a varios factores, por ejemplo: la poca capacitación del personal que participa en la operación del fondo y el desconocimiento de la normativa; la comunicación insuficiente entre las áreas que operan los recursos del fondo; una elevada rotación de personal; los procesos que cada administración lleva a cabo no se formalizan en el cabildo, por lo que cada tres años cambia la forma de manejar los

recursos; la mayoría de los Municipios carecen de manuales de organización y de procedimientos; y la sistematización de los registros contables presenta insuficiencias.

Por ello se recomienda capacitar al personal que participa en la operación del fondo y que las Entidades de Fiscalización Superior Locales participen en este proceso; elaborar manuales de organización y de procedimientos que sean eficientes en función de la normativa y necesidades de administración del municipio o demarcación territorial y que además, se apliquen constantemente para dar consistencia a su información.

5.2.10. Propuesta para mejorar la Transparencia y Rendición de Cuentas de las Entidades Federativas.

La transparencia y rendición de cuentas consiste en poner a disposición de la sociedad la información que se origina en la administración pública y organizaciones políticas, con el fin de explicar a la sociedad las acciones realizadas y aceptar consecuentemente la responsabilidad de las mismas, así la sociedad puede evaluar el desempeño de las autoridades encargadas a realizar las funciones públicas.

Informar sobre el origen y destino de los recursos públicos es una obligación básica del gobierno hacia los ciudadanos. En una democracia, una política tributaria nunca será exitosa si carece de transparencia y rendición de cuentas hacia el contribuyente, pues sobre la base de la información se sustenta la disponibilidad de un ciudadano a pagar impuestos. La opacidad y la insuficiente rendición de cuentas han sido el origen de la limitada competitividad de la mayoría de las entidades federativas puesto que no se tiene la información clara del total de los montos, y destinos de sus erogaciones.

Actualmente es necesario homologar la contabilidad gubernamental de los tres órdenes de gobierno, para saber realmente qué hacen las autoridades, cómo cobran y gastan. Una contabilidad nacional, homologada, que se traduzca en transparencia y mejor rendición de cuentas, es fundamental para mejorar y así pensar en una nueva coordinación fiscal integral o hacendaria, que a su vez genere un clima de inversión y competitividad adecuado. Para ello se requiere revisar el propio Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, introduciendo reglas fiscales como la aplicación de los cambios en materia de contabilidad gubernamental, transparencia, rendición de cuentas, presupuesto con base en resultados y redistribución de competencias tributarias. En suma, avanzar en un federalismo descentralizado, pero con reglas claras y una coordinación gubernamental responsable.

CONCLUSIONES

La política fiscal es una Herramienta importante para alcanzar el desarrollo y estabilización en una economía, de ahí la necesidad de llevar a cabo una política fiscal sana y sustentable dentro de un país. En el caso de México la política fiscal requiere de mejores estrategias, dado que es un punto débil de la economía mexicana puesto que la carga fiscal es de las más bajas entre países de la OCDE y América Latina, siendo esta comparable con la de países de menor grado de desarrollo económico. Pero lo que ha de señalarse es que la baja carga fiscal y el estancamiento de la misma - ya que esta se ha mantenido en el mismo nivel durante los últimos años- son resultado de la casi nula participación de Entidades Federativas y Municipios en los trabajos de fiscalización. Es decir, el costo de una ineficiente distribución de competencias es alto, y en México la distribución de potestades tributarias apenas tuvo una estructura sólida a partir de la década de los ochenta con la creación de la vigente Ley de Coordinación Fiscal.

Anteriormente en el marco constitucional, las competencias no se encontraban bien definidas, lo que daba lugar a la doble o múltiple tributación, y en función de abatir dicho problema fueron creadas las Convenciones Nacionales Fiscales de 1925, 1933 y 1947, que si bien se avanzó en sendas del Federalismo fiscal los conflictos entre una esfera de gobierno y otra persistían.

Por otro lado el sistema de participaciones también necesitaba de una estructura más sólida que permitiera resarcir las asimetrías que surgían en las Entidades Federativas con menor desarrollo económico, y fijar los porcentajes participables que aseguraran a las Entidades Federativas una estabilidad en las transferencias a recibir año con año.

La creación del Sistema Nacional de coordinación Fiscal vino a resolver principalmente dos problemas; la doble tributación; y el sistema de participaciones. Si bien estos lograron solucionarse, el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal mediante la creación de convenios de colaboración administrativa con las Entidades, fue orientando el federalismo fiscal hacia el centralismo fiscal, por así decirlo, donde las Entidades renunciando al cobro de ciertos impuestos y derechos, ceden espacios tributarios al Gobierno Federal en aras de ser posteriormente recompensadas. Así, la federación concentra los tributos de mayor importancia en el país, y compensa a Entidades Federativas y Municipios con recursos denominados participaciones.

Entre otras razones la centralización de potestades tributarias del Gobierno Federal no permite a las Entidades Federativas tener un mayor grado de desarrollo económico, ya que estas al no contar con la potestad de gravámenes de alto rendimiento se han vuelto dependientes de las transferencias federales, situación que no garantiza estabilidad en sus ingresos.

La entrada en vigor del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal adoptó un sistema de participaciones a cambio de impuestos, y no un sistema de participaciones de impuesto por impuesto, lo que hubiera sido más acorde al sistema federal fiscal, ello evidentemente privó a las Entidades Federativas de gravar un gran número de impuestos, de los cuales alrededor de 360 gravámenes fueron derogados, y algunos otros pasaron a ser potestad del Gobierno Federal, entre ellos el IVA, ISR, IEPS, ISAN, entre otros: los cuales se han caracterizado por su alto rendimiento dentro del país.

Además de contar con pocas potestades tributarias las Entidades Federativas tienen bajas tasas impositivas y su base gravable es reducida, por lo que estas tienen un bajo rendimiento que se ve reflejado en la baja proporción que representa su recaudación de impuestos, la cual representa entre el 2 y 3 por ciento del total de sus ingresos, luego entonces sumando sus ingresos propios por: impuestos, productos, derechos, aprovechamientos y contribuciones de mejoras en total apenas alcanzan a cubrir el 5 por ciento de sus ingresos totales, el resto de los recursos proviene de las transferencias federales, situación que refleja la baja autonomía financiera de las Entidades Federativas.

Ante esto cabe señalar que esencialmente el problema radica en que si bien existe una gran centralización de ingresos, los egresos por su parte tienden a descentralizarse cada vez más, teniendo las Entidades Federativas y Municipios mayores responsabilidades de gasto, y solventarlo se vuelve su principal conflicto, ya que no cuentan con las suficientes fuentes de ingreso propias, situación que ha provocado cada vez más debilidad en las haciendas locales.

De ello da cuenta el análisis de las haciendas públicas locales, las cuales han arrojado un diagnóstico desalentador, pues estas demuestran ser cada vez más ineficientes dada la insuficiencia de recursos para cubrir el gasto público, trayendo como consecuencia un déficit en el balance presupuestario -principal razón de las Entidades para contratar deuda- si bien el instrumento de deuda no es malo cuando se usa con responsabilidad en el caso de las Entidades Federativas, no parece suceder así, los montos de deuda pública han crecido a más del doble desde el 2008, y al alcanzar una acumulación excesiva de la deuda pública esta puede llegar a afectar en el largo plazo al gasto público teniendo que disminuir este para saldar sus obligaciones crediticias, entonces el conflicto real será distinguir si se requiere aumentar la deuda para solventar el gasto, o aumentar el gasto para la amortización de la deuda. Situación que se puede observar en base a dos indicadores, pues en el 2011 el valor de las obligaciones financieras de las entidades federativas

sobre las participaciones federales se incrementó al 79.7%. Mientras que el gasto destinado al pago de la deuda apenas fue de 2.8%, lo que implica un deterioro en la capacidad de pago.

Es evidente que la parte sensible que ha debilitado la hacienda pública Estatal y Municipal han sido las restricciones financieras que la Ley de Coordinación Fiscal establece, ello trae como consecuencia efectos negativos no solo para los gobiernos subnacionales, sino para la ciudadanía. Esta percepción acentúa aún más que el manejo de la política fiscal a través del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal haya sido más encaminado a solucionar problemas coyunturales como la doble tributación, que convertirlo en un real promotor del desarrollo de las regiones locales. Objetivo que se desprendió de la Ley de Coordinación Fiscal, fundamentalmente al atar a las Entidades Federativas y Municipios a la Federación. Ello evidentemente requiere incrementar los ingresos nacionales y diseñar un mejor sistema de distribución de los recursos lo que implica adecuar al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal a la brevedad y una reforma fiscal, que permita una mejor distribución de competencias respondiendo a los criterios de subsidiariedad, equidad, eficiencia y eficacia.

Por ello las propuestas centrales de la presente tesis se basan en una renegociación de potestades tributarias en favor de las Entidades Federativas, en donde estas puedan obtener mayores fuentes de ingresos propias, pues es indispensable para estas incrementar sus ingresos, además se estaría avanzando en el fortalecimiento del Federalismo dotando de mayor autonomía a los gobiernos subnacionales. Las propuestas planteadas son las siguientes: se propone que el ISR de personas físicas pasen a ser potestad tributaria de las Entidades Federativas, esto debido a que resulta más eficiente que dicho impuesto sea administrado por el recaudador que se encuentre más cerca del contribuyente, pues estos conocen mejor a que se dedican, que hacen y que capacidad de pago tienen sus contribuyentes; se propone también que las Entidades Federativas puedan participar en el rendimiento del IVA en 3 puntos porcentuales a través de un Impuesto a las Ventas Finales, y 13 puntos porcentuales correspondan al Gobierno Federal, de esta manera los contribuyentes no se verían afectados por la implementación de un impuesto Estatal, y estas tendrían una importante fuente de ingresos.

Por otro lado también se propone abatir los problemas coyunturales y sociales que obstaculizan el desarrollo de la política fiscal, y para ello es necesario combatir la evasión fiscal que incide en la baja carga fiscal; aumentar la base de contribuyentes, para cobrar impuestos a aquellas personas que tienen capacidad de pago y no lo realizan; disminuir los gastos fiscales en el país pues México es uno de los países con mayor cantidad de exenciones, y resulta indispensable revisar si algunos de estos siguen sirviendo de incentivo a ciertos sectores o ya no resulta indispensable que persistan; revisar también las tasas impositivas, es decir hacer que estas sean más justas y equitativas para la sociedad, respondiendo a la capacidad de pago que tenga el contribuyente; también resulta importante que los gobiernos promuevan el pago de impuestos a los ciudadanos, ya que este es el costo de vivir en sociedad. Evidentemente que el incremento en los ingresos del gobierno representa mayor responsabilidad y compromiso con la sociedad, lo que se debe ver

reflejado en los servicios que este brinda, de esta manera incrementar la confianza de la ciudadanía hacia el manejo que el gobierno realiza de los impuestos, y así crear un mayor grado de reciprocidad entre el fiscalizador y el contribuyente, con estas propuestas no se propone aumentar las tasas impositivas, pero si reordenar los gravámenes y buscar que los paguen quienes tienen que hacerlo y por razones como las ya mencionadas no lo hacen.

Por otro lado cabe señalar que las propuestas planteadas tienen el objetivo de adecuar el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal para mejorar la situación financiera de las Entidades Federativas, a fin de que estas puedan gastar más y mejor, ya que como se ha planteado la insuficiencia de recursos para solventar el gasto es lo que ha ocasionado los desequilibrios económicos en las Haciendas Públicas locales, pues el desafío más grande que afrontan los gobiernos locales es incrementar sus ingresos propios los cuales se han mantenido estáticos, y financiar las demandas de su población, para que ello sea posible, como se ha reiterado, es necesario que las Entidades Federativas cuenten con mayores tributos y más eficientes, que les permitan financiar sus gastos de manera eficiente. Aunque cabe señalar que también se requiere que los gobiernos tengan políticas de gasto más claras que hagan hacer rendir más sus ingresos, ya sean estos propios o transferidos, pues como se ha señalado la mayor parte de sus ingresos proviene de Fondos de Participaciones y Fondos de Aportaciones.

Así lo que se requiere es definir el criterio de distribución dependiendo de la idea que se tenga sobre cuál es la naturaleza de las participaciones y aportaciones federales, y para qué deben ser asignadas. Es decir si el fondo en cuestión pretende distribuir recursos no condicionados, de acuerdo con principios resarcitorios que compensan lo que las Entidades no obtienen por abstenerse de imponer gravámenes, el criterio fundamental de distribución debería ser el de recaudación, por el contrario, si se piensa que cada Entidad debe tener recursos equitativos, al margen de su pobreza o nivel de desarrollo, el principio de distribución de fondos debe ser poblacional, para asegurarles los mismos recursos per cápita, y si la prioridad es reducir las disparidades regionales y combatir la pobreza, el criterio de asignación de fondos debe ser el de marginación.

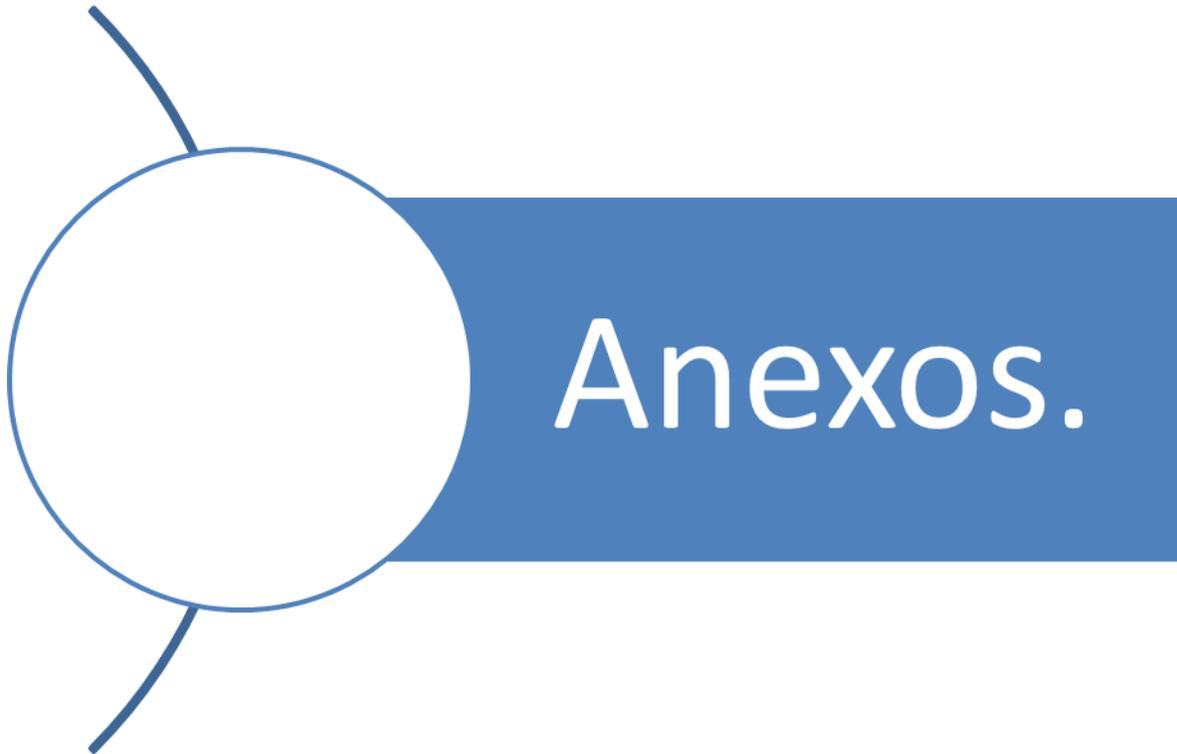
Por otro lado un incremento en los ingresos estaría coadyuvando a que las Entidades Federativas incrementen sus gastos de inversión, el cual es bajo en comparación con el gasto corriente, un incremento en el gasto capital traería consigo generación de empleos y creación de nuevos y mejores servicios para la población, y así incentivar la actividad económica en las Entidades Federativas, y el cobro de impuestos.

El fortalecimiento del gasto público depende de diversos factores, el principal claro esta es un aumento de ingresos, aunque también se deben desarrollar otras vertientes como, como un destino más acorde a los requerimientos de la ciudadanía, una mejor administración, rendición de cuentas y mayor transparencia, que le brinde mayor confianza al ciudadano para seguir pagando impuestos.

Las haciendas públicas estatales y municipales requieren de mayores esfuerzos fiscales para fortalecer sus finanzas públicas, y ello implica que la recaudación propia sea esencial en la estructura de sus ingresos, de este modo se les permitiría a las Entidades Federativas tener mayor flexibilidad en la asignación de recursos presupuestales, y hacer así más eficientes no solo sus gastos si no sus Haciendas Públicas de manera integral, esto es Ingreso, Gasto, Deuda y Patrimonio.

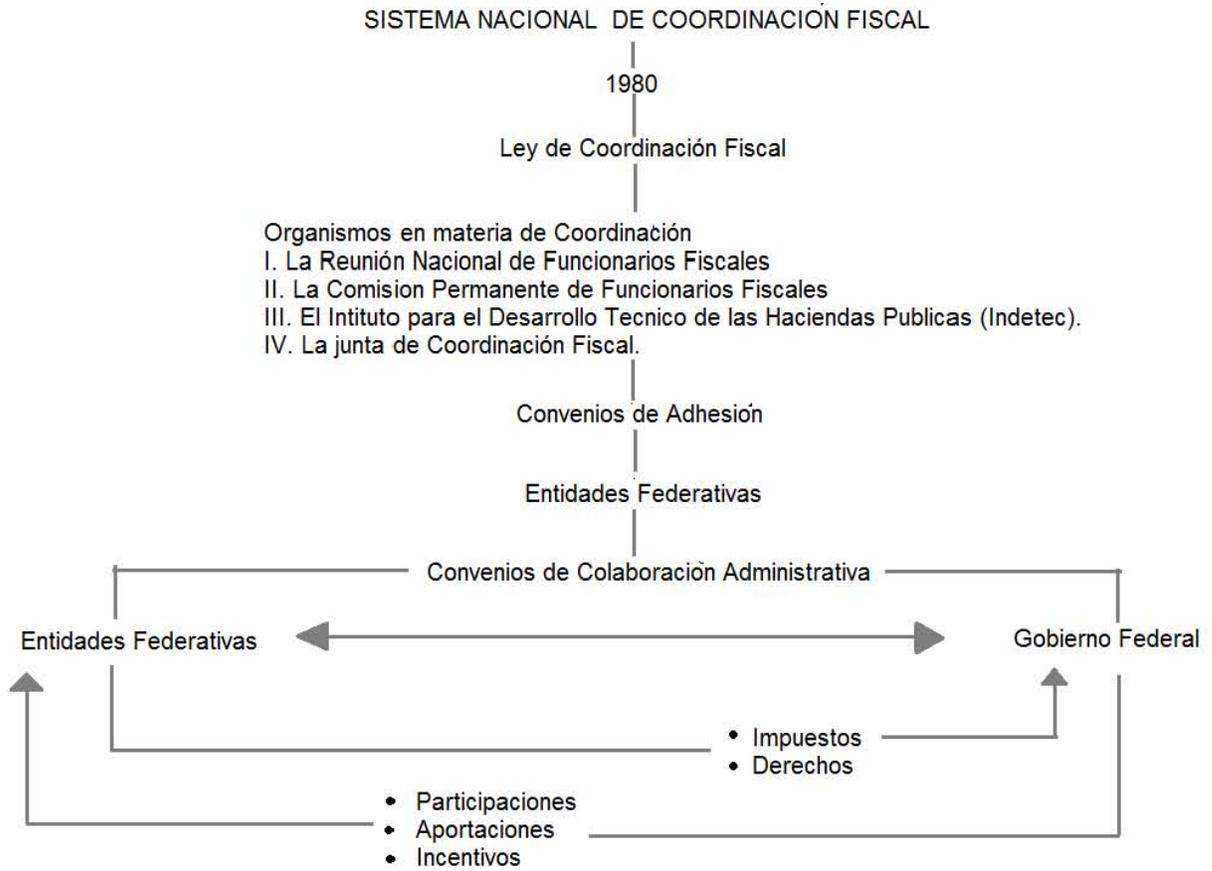
La presente investigación aprueba la hipótesis planteada en un inicio, pues el actual Sistema Nacional de coordinación Fiscal presenta debilidades en la distribución de potestades lo que no permite a las Entidades Federativas alcanzar un grado de desarrollo autónomo, ya que la centralización de potestades tributarias genera distorsiones en la política fiscal de México, puesto que el bajo desarrollo económico de estas deriva de la baja participación que estas tienen en la recaudación de impuestos. Por lo que en efecto si se cedieran mayores potestades tributarias a los Estados, estos podrían solventar en mayor medida sus responsabilidades de gasto y se les estaría incentivando a que desarrollaran sus capacidades recaudatorias haciéndolas más competitivas, no solo entre ellas sino también como país.

Por ello es necesario descentralizar las potestades, y buscar que las Entidades Federativas cuenten con mayor autonomía financiera, apegándose a los principios del Federalismo Fiscal, que consiste en la realización de trabajos independientes e interrelacionados para alcanzar un fin común, que es el bienestar económico y social.



ANEXO 1. DEL SISTEMA NACIONAL DE COORDINACIÓN FISCAL

Diagrama 1.1. Estructura del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal



Cuadro 1.1. Fechas de Publicaciones en el diario Oficial de la Federacion del Convenio de Adhesion al Sistema Nacional de Coordinacion Fiscal y sus Anexos por Entidad Federativa.

ENTIDAD	CONVENIO DE ADHESION	ANEXO 1 IMPUESTOS LOC. DEROGADOS O SUSPENDIDOS	ANEXO 2 PETROLEO Y SUS DERIVADOS	ANEXO 2 EXPEDICION DE PASAPORTES	ANEXO 3 SISTEMA ALIMENTARIO MEXICANO	ANEXO 4 MODIF. POR REFORMAS A IVA Y LCF	ANEXO 5 ESPECTACULOS PUBLICOS	ACUERDO QUE MODIFICA AL ANEXO 5	ANEXO 6 OBRAS DE ARTE. PAGO EN ESPECIE.
AGUASCALIENTES	28-Dic-79	28-Dic-79		4-Feb-82	1-Dic-80	13-Oct-81	30-May-95	22-Jul-99	10-Abr-95
BAJA CALIFORNIA	28-Dic-79	28-Dic-79		(1)	1-Dic-80	13-Oct-81	19-Sep-94	30-Sep-99	20-Jun-95
BAJA CALIFORNIA SUR	28-Dic-79	28-Dic-79		8-Feb-82	1-Dic-80	13-Oct-81	17-Feb-00	(6)	04-Mar-98
CAMPECHE	28-Dic-79	28-Dic-79	28-May-80	8-Feb-82	1-Dic-80	13-Oct-81	5-Ene-95	(4)	21-Oct-96
COAHUILA	28-Dic-79	28-Dic-79		8-Feb-82	1-Dic-80	13-Oct-81	09-Feb-96	12-Ago-99	10-Abr-95
COLIMA	28-Dic-79	28-Dic-79		8-Feb-82	1-Dic-80	13-Oct-81	2-Mar-93	12-Jul-99	10-Abr-95
CHIAPAS	28-Dic-79	28-Dic-79	28-Dic-79	8-Feb-82	2-Dic-80	13-Oct-81	15-Sep-93	(4)	25-Jun-97
CHIHUAHUA	28-Dic-79	28-Dic-79		4-Feb-82	2-Dic-80	13-Oct-81	25-Nov-92	06-Oct-99	10-Abr-95
DISTRITO FEDERAL	28-Dic-79	28-Dic-79			(3)	9-Sep-81	(3)	(3)	(3)
DURANGO	28-Dic-79	28-Dic-79		8-Feb-82	2-Dic-80	13-Oct-81	5-Ene-95	13-Jul-99	21-Jun-95
GUANAJUATO	28-Dic-79	28-Dic-79		4-Feb-82	2-Dic-80	13-Oct-81	29-Jul-93	10-Dic-99	10-Abr-95
GUERRERO	28-Dic-79	28-Dic-79		9-Feb-82	2-Dic-80	13-Oct-81	19-Agt-93	22-Nov-00	11-Abr-95
HIDALGO	28-Dic-79	28-Dic-79		4-Feb-82	2-Dic-80	13-Oct-81	12-Jul-93	(7)	05-Mar-96
JALISCO	28-Dic-79	28-Dic-79		11-Feb-82	2-Dic-80	13-Oct-81	11-Mar-96	29-Jul-02	11-Abr-95
MEXICO	28-Dic-79	28-Dic-79		(2)	2-Dic-80	13-Oct-81	19-Agt-93	(5)	08-Abr-99
MICHOACAN	28-Dic-79	28-Dic-79		4-Feb-82	3-Dic-80	13-Oct-81	12-May-93	22-Oct-99	19-Jun-95
MORELOS	28-Dic-79	28-Dic-79		4-Feb-82	3-Dic-80	13-Oct-81	(7)	(7)	28-Feb-01
NAYARIT	28-Dic-79	28-Dic-79		12-Feb-82	3-Dic-80	13-Oct-81	2-Dic-92	12-Jul-99	11-Abr-95
NUЕVO LEON	28-Dic-79	28-Dic-79		15-Feb-82	3-Dic-80	13-Oct-81	6-Sep-93	23-Jun-99	19-Nov-96
OAXACA	28-Dic-79	28-Dic-79		12-Feb-82	4-Dic-80	13-Oct-81	11-Ene-93	26-Ene-00	(6)
PUEBLA	28-Dic-79	28-Dic-79		4-Feb-82	3-Dic-80	13-Oct-81	11-Ene-93	29-May-00	16-Ago-96
QUERETARO	28-Dic-79	28-Dic-79		4-Feb-82	3-Dic-80	13-Oct-81	14-Jun-95	11-Abr-00	14-Jun-95
QUINTANA ROO	28-Dic-79	28-Dic-79		11-Feb-82	3-Dic-80	13-Oct-81	08-Jun-95	12-Ago-99	10-Jul-96
SAN LUIS POTOSI	28-Dic-79	28-Dic-79		4-Feb-82	3-Dic-80	13-Oct-81	30-May-95	13-Jul-99	14-Jun-95
SINALOA	28-Dic-79	28-Dic-79		4-Feb-82	3-Dic-80	13-Oct-81	28-Jul-93	(7)	12-Abr-95
SONORA	28-Dic-79	28-Dic-79		11-Feb-82	4-Dic-80	13-Oct-81	2-Mar-93	22-Jul-99	08-Abr-96
TABASCO	28-Dic-79	28-Dic-79	28-Dic-79	8-Feb-82	4-Dic-80	14-Nov-83	8/06/1985	(4)	29-Ene-01
TAMAULIPAS	28-Dic-79	28-Dic-79	28-Dic-79	4-Feb-82	4-Dic-80	13-Oct-81	15-Jun-93	(4)	3-Jun-03
TLAXCALA	28-Dic-79	28-Dic-79		(2)	4-Dic-80	13-Oct-81	14-Jul-94	31-Jul-02	19-Feb-96
VERACRUZ	28-Dic-79	28-Dic-79	28-Dic-79	8-Feb-82	4-Dic-80	13-Oct-81	22-Feb-93	(4)	25-agi-95
YUCATAN	28-Dic-79	28-Dic-79		12-Feb-82	4-Dic-80	15-Oct-81	30-Abr-93	11-Ago-00	17-Oct-96
ZACATECAS	28-Dic-79	28-Dic-79		8-Feb-82	4-Dic-80	15-Oct-81	5-Nov-93	20-Sep-00	13-Abr-95

ELABORO: UNIDAD DE COORDINACION CON ENTIDADES FEDERATIVAS.- DIRECCION DE INSTRUMENTACION LEGAL.- SUBDIRECCION DE INSTRUMENTACION DE CONVENIOS Y ESTUDIOS LEGALES.-
DEPARTAMENTO DE INSTRUMENTACION DE CONVENIOS.
(1) No suscribió el Anexo.
(2) No suscribieron el Anexo por no expedir pasaportes provisionales.
(3) No celebró Anexo ya que por Ley de Coordinación Fiscal el D.F. se encuentra adhiriendo al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal.
(4) Anexo N° 6 de esta entidad.
(5) Anexo N° 4 de esta entidad
(6) Se trata de un nuevo Anexo que integra la reforma relativa a los cines
(7) No lo firmó la entidad.

Cuadro 1.2 Fechas de Publicaciones de los Convenios de Colaboración Administrativa en Materia Fiscal Federal celebrados con las Entidades Federativas 1997, 1999, 2001, 2006 y 2008.

ENTIDAD	CCA 1997 PUBLICACIÓN EN EL D.O.F.	MODIF CCA INCENTIVO ISR IMPAC	MODIF CCA 99 SIMULTANEIDAD	MODIF CCA 2001 INCREMENTO INCENTIVO	CCA 2006 PUBLICACIÓN EN EL D.O.F.	CCA 2008 PUBLICACIÓN EN EL D.O.F.
Aguascalientes						03-Dic-08
Baja California						11-Feb-09
Baja California Sur	23-Dic-96	10-Jun-99	28-Sep-01	28-Sep-01		
Campeche						20-Ene-09
Coahuila 1/					24-Oct-06	
Colima	18-Dic-96	30-Jul-97	17-Ene-00	08-May-01		
Chiapas	23-Dic-96	10-Feb-98	03-Feb-00	08-May-01		
Chihuahua						21-Ene-09
Distrito Federal 2/	05-Ago-03					
Durango						09-Feb-09
Guanajuato						03-Dic-08
Guerrero						09-Feb-09
Hidalgo						20-Ene-09
Jalisco						20-Ene-09
México						10-Dic-08
Michoacán						10-Dic-08
Morelos	19-Nov-96	05-Mar-98	11-Ene-00	20-Jun-01		
Nayarit						04-Dic-08
Nuevo León						20-Ene-09
Oaxaca						06-Feb-09
Puebla	18-Dic-96	04-Sep-97	16-Dic-99	20-Jun-01		
Querétaro						04-Dic-08
Quintana Roo						06-Feb-09
San Luis Potosí	18-Dic-96	21-Abr-98	02-Dic-99	20-Jun-01		
Sinaloa						11-Dic-08
Sonora					10-Nov-06	
Tabasco						12-Dic-08
Tamaulipas						12-Dic-08
Tlaxcala	27-Nov-96	10-Feb-98	30-Nov-01	15-Oct-01		
Veracruz						11-Feb-09
Yucatán						14-Nov-08
Zacatecas	23-Dic-96	10-Feb-98	28-Sep-01	12-Nov-01		
Total:	9				2	21

1/ El 9 de enero de 2007 se publicó en el Diario Oficial de la Federación, Aclaración al Convenio de Colaboración Administrativa correspondiente al Estado de Coahuila y en el Periódico Oficial de la Entidad el 20 de febrero de 2007.

2/ Incluye el texto de los tres acuerdos modificatorios.

Cuadro 1.3. Fechas de publicaciones en el Diario Oficial de la Federación de los Anexos 2, 5, 8, 9, 15, 16 y 17 al Convenio de Colaboración Administrativa

ENTIDAD	NUEVO ANEXO No. 3 (IVA- ISR REPECOS)	NUEVO ANEXO No. 5 Derechos de obra pública	ANEXO No. 8 Verificación de la legal estancia de mercancía de procedencia extranjera incluyendo vehículos	ANEXO No. 9 Derechos de pesca deportiva y deportiva recreativa	ANEXO No. 15 Estímulos fiscales autotransporte de pasajeros urbano y suburbano	ANEXO No. 16 Derechos de vida silvestre	ANEXO No. 17 Cuotas a la venta final de gasolina y diesel (art.2, frac. II de la Ley del IEPS)
AGUASCALIENTES		27-Ago-04	30-Sep-04	1/	1-Jun-06		5-Feb-08
BAJA CALIFORNIA			03-Jul-08	27-Ago-04		29-May-07	5-Feb-08
BAJA CALIFORNIA SUR	31-May-06	13-May-04		30-Jul-04			5-Feb-08
CAMPECHE		11-Jun-08					5-Feb-08
COAHUILA		3-Jun-04	14-May-08	6-Ago-04		8-Feb-08	5-Feb-08
COLIMA	30-Sep-05	13-May-04	03-Jul-08	11-May-06			5-Feb-08
CHIAPAS	8-Jul-05						5-Feb-08
CHIHUAHUA				29-Jul-04		21-May-07	5-Feb-08
DISTRITO FEDERAL			3-Mar-08 2/	1/			5-Feb-08**
DURANGO							5-Feb-08
GUANAJUATO		18-Jun-04	3-Abr-08	1-Sep-04			5-Feb-08
GUERRERO		29-May-07	7-Feb-08	11-May-06			5-Feb-08
HIDALGO		20-May-04					5-Feb-08
JALISCO		13-May-04	21-Feb-08	28-Sep-04			5-Feb-08
MEXICO			13-Mar-08			25-Abr-08	5-Feb-08
MICHOACAN		18-Jun-04	14-Mar-08	7-Abr-06	14-Jun-07		5-Feb-08
MORELOS	7-Feb-07	27-Sep-04		1/			5-Feb-08
NAYARIT		12-Oct-05	27-Ene-06	17-Oct-05			5-Feb-08
NUEVO LEON		22-Jun-06		28-Sep-04	12-Jul-07	22-Feb-08	5-Feb-08
OAXACA							5-Feb-08
PUEBLA	16-Ago-05	3-Jun-04	14-Mar-08				5-Feb-08
QUERETARO		2-Feb-05					5-Feb-08
QUINTANA ROO		27-Ago-04		14-Oct-04			5-Feb-08
SAN LUIS POTOSI	16-Nov-05	23-Feb-06	13-Ene-04	23-Feb-06			5-Feb-08
SINALOA		22-Oct-04	09-Jun-08	22-Oct-04			5-Feb-08
SONORA		27-Sep-04	11-Abr-08	6-Ago-04		13-Jul-06	5-Feb-08
TABASCO		30-Jul-04					5-Feb-08
TAMAULIPAS		23-Feb-06	22-Feb-08	20-Dic-04		6-Jun-06	5-Feb-08
TLAXCALA			30-Abr-08	1/			5-Feb-08
VERACRUZ		6-Sep-07		6-Sep-07	6-Sep-07		5-Feb-08
YUCATAN							5-Feb-08
ZACATECAS	30-Jun-05			1/			5-Feb-08

1/ No cuenta con la actividad de pesca deportiva o deportiva-recreativa.

2/ Para el Distrito Federal se trata del Anexo No. 1 al Convenio de Colaboración Administrativa en Materia Fiscal Federal.

** En el caso del Distrito Federal se trata del Anexo No. 2 al Convenio de Colaboración Administrativa en Materia Fiscal Federal.

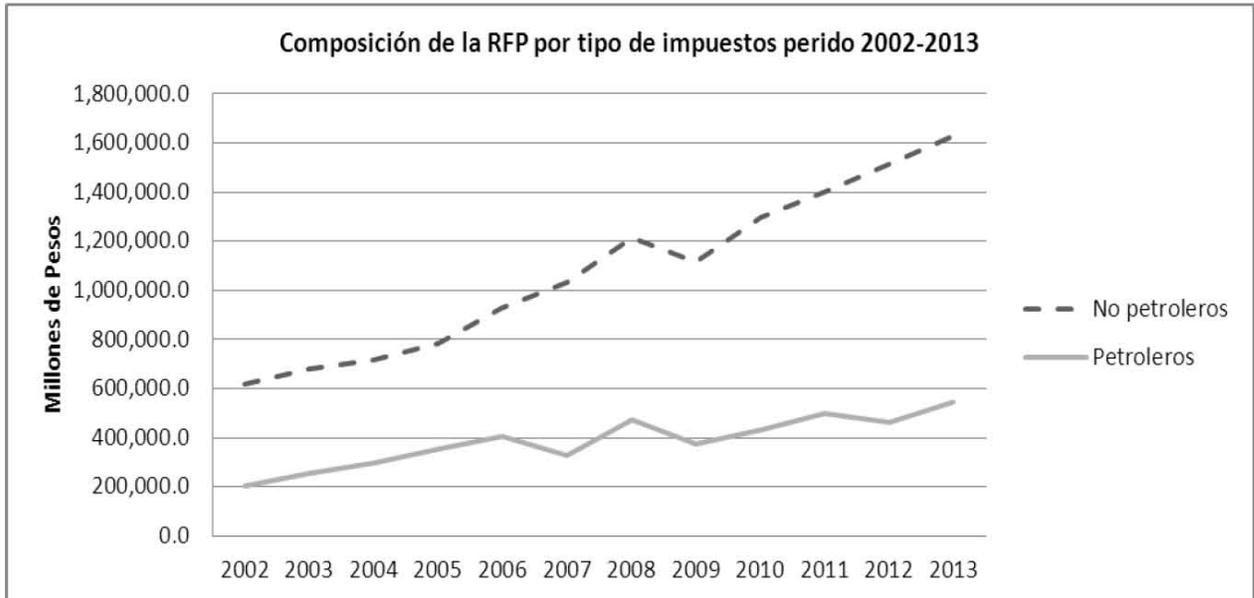
ANEXO 2. TRANSFERENCIAS PAGADAS A ENTIDADES FEDERATIVAS POR CONCEPTO DE PARTICIPACIONES

Cuadro 2.1. Recaudación Federal Participable en el periodo de 2002 al 2014.

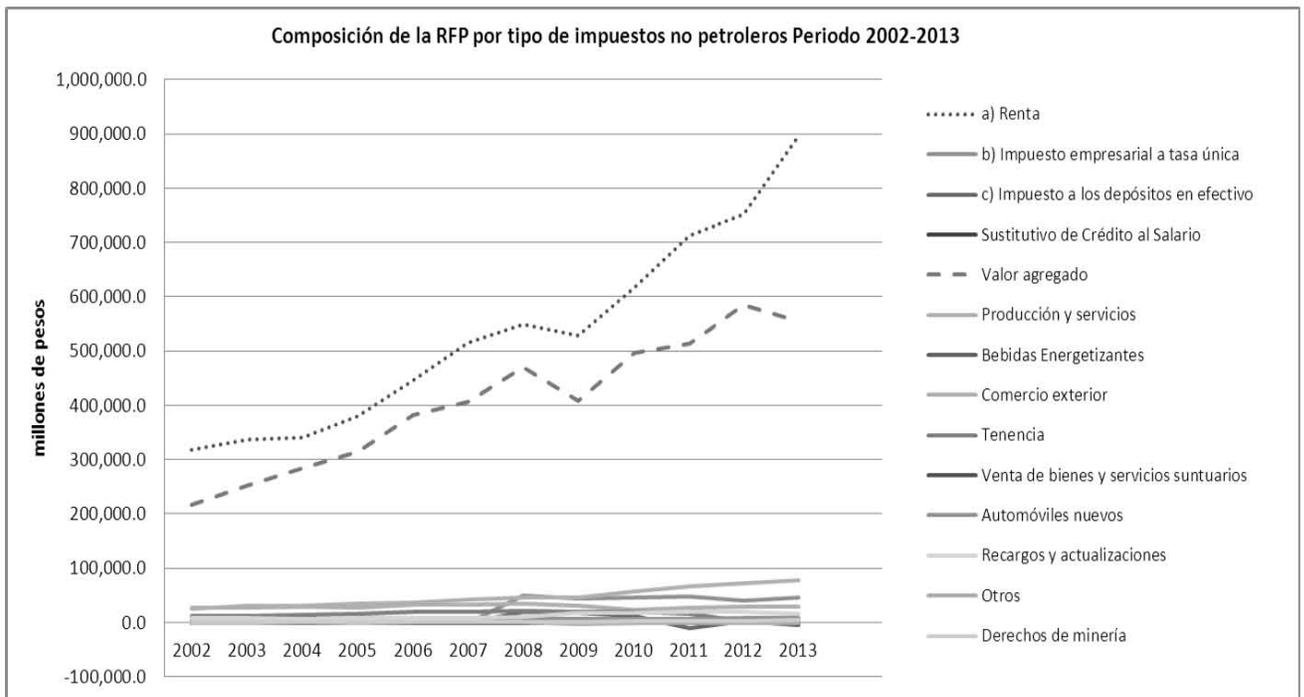
Concepto	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014 7 /
NO PRETOLEROS	821,206.1	937,865.9	1,013,327.5	1,140,359.1	1,335,092.5	1,350,877.8	1,866,755.3	1,490,248.0	1,725,613.8	1,896,974.2	1,977,153.1	2,175,824.4	632,228.8
Sistema Renta	616,556.1	680,650.4	744,503.5	784,950.4	930,166.9	1,033,751.6	1,214,087.8	1,116,497.6	1,296,037.4	1,399,476.3	1,514,529.7	1,626,390.7	491,037.7
a) Renta	319,008.3	336,844.5	341,376.2	380,127.5	446,352.2	515,209.4	618,643.7	589,829.1	674,846.6	749,536.0	796,135.1	936,456.6	270,405.5
b) Impuesto empresarial a tasa única	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	59,614.2	44,451.0	57,810.4	71,073.2	75,184.4	89,540.6	270,405.5
c) Impuesto a los depósitos en efectivo 2/	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	49,319.4	44,451.0	45,459.8	48,036.6	41,234.9	45,928.3	0.0
Sustitutivo de Crédito al Salario	1,117.1	7,482.7	0.0	0.0	0.0	0.0	19,700.1	17,567.7	11,856.0	-10,573.8	3,056.0	-5,012.3	0.0
Valor agregado	216,001.7	253,082.5	285,019.2	314,165.0	381,200.1	406,902.0	471,183.5	407,814.0	496,051.8	513,149.3	584,791.6	555,248.1	172,864.1
Producción y servicios	24,669.3	30,343.6	31,724.0	34,264.9	36,973.1	42,789.0	46,594.0	45,584.0	57,103.7	66,042.6	71,509.5	77,061.2	27,354.7
Tabacos labrados	10,826.1	12,307.9	13,919.5	15,184.4	16,086.6	20,898.2	21,585.0	21,617.9	26,406.8	29,740.1	33,916.7	34,705.7	12,946.8
Bebidas Alcohólicas	1,866.0	3,403.8	4,268.8	4,547.4	5,100.3	6,445.8	7,255.6	5,320.3	4,967.7	6,220.6	9,384.8	10,719.7	2,848.3
Cerveza	10,768.4	11,454.4	12,615.9	13,702.2	14,555.6	15,445.0	17,700.0	18,645.8	20,374.6	21,961.6	21,970.2	24,108.6	6,252.2
Refrescos	425.8	1,254.0	919.8	830.9	818.6	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
Telecomunicaciones	1,283.0	1,843.5	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	5,354.6	8,010.2	6,155.9	7,503.7	2,110.4
Behidas Energizantes	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	110.1	81.9	23.6	7.4
Comercio exterior	27,105.6	26,845.1	29,263.5	26,666.4	32,251.7	32,344.7	35,619.3	30,112.2	23,682.8	26,555.4	29,075.2	29,404.5	7,784.0
Importación	27,103.3	26,845.1	29,263.4	26,666.0	32,251.2	32,342.2	35,618.5	30,111.6	23,682.6	26,553.7	29,074.8	29,404.1	7,784.0
Exportación	2.3	0.8	0.1	0.4	0.5	2.5	0.8	0.6	0.2	1.7	0.5	0.4	0.0
Tenencia	12,843.7	12,874.9	13,697.2	15,297.8	18,836.1	20,263.7	21,118.0	20,462.0	19,088.8	16,385.2	3,021.3	1,363.0	318.2
Aeronaves	35.5	41.1	45.2	36.0	22.5	17.3	17.7	14.2	-4.1	11.4	1.2	0.0	0.0
Resto 3/	12,808.2	12,833.8	13,652.0	15,261.8	18,813.6	20,246.4	21,100.2	20,447.8	19,093.0	16,373.8	3,020.1	1,363.0	318.2
Venta de bienes y servicios sujeta a IVA	1,872.5	267.4	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
Automóviles nuevos 4/	4,599.7	4,390.0	5,005.0	5,611.1	6,438.1	7,259.6	6,727.7	5,807.0	6,518.8	6,982.8	7,857.7	8,313.5	2,202.9
Recargos y actualizaciones	9,157.3	8,222.0	6,778.1	9,345.5	7,760.1	8,483.7	11,270.8	17,281.1	17,345.8	19,169.8	19,938.4	15,926.8	3,945.3
Otros 5/	0.9	1.2	1,260.8	-977.4	21.4	68.8	1,307.8	-2,585.5	-550.5	-1,149.2	-904.5	-1,400.0	4,284.2
Derechos de minería	211.5	255.2	379.5	449.6	334.1	430.7	1,666.5	1,746.8	1,949.7	2,804.3	3,125.4	4,017.0	1,878.9
Regularización de autos extranjeros	18.5	40.5	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
PETROLEROS	204,650.0	257,212.5	298,824.0	355,408.7	404,925.7	327,121.2	472,667.5	373,750.4	429,576.5	497,497.9	462,623.4	549,483.7	141,191.1
IEPS Gasolinas	114,814.4	87,973.1	54,169.3	16,925.9	-42,374.7	-48,600.1	-239,446.5	2,864.8	-55,814.5	-139,774.2	-209,445.3	-86,947.0	-7,758.8
Artículo 2º.-A Fracción I	114,814.4	87,973.1	54,169.3	16,925.9	-42,374.7	-48,600.1	-245,319.4	-15,616.3	-77,155.9	-160,829.4	-230,057.2	-106,871.1	-11,867.5
Artículo 2º.-A Fracción II	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	5,842.9	18,481.1	21,341.4	21,055.2	20,611.9	19,924.0	4,108.7
Rendimientos petroleros	0.0	0.0	0.0	0.0	1,009.3	3,715.2	4,245.1	621.1	2,468.8	3,039.1	558.9	3,191.8	374.7
Derechos sobre la extracción de petróleo	89,835.6	169,239.4	244,654.7	338,482.8	44,403.1	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
Derecho ordinario sobre hidrocarburos	87,757.5	166,196.8	240,010.0	331,979.3	43,158.2	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
Adicional	2,078.1	3,042.6	4,644.7	6,503.5	1,244.9	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
Derecho ordinario sobre hidrocarburos	0.0	0.0	0.0	0.0	394,439.2	365,657.2	692,378.0	354,732.8	469,290.6	611,379.2	650,455.4	613,406.0	144,843.5
Derecho especial sobre hidrocarburos	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	6,702.4	1,689.0	4,872.8	6,033.7	4,662.5	1,021.7
Derecho adicional sobre hidrocarburos	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	188.7	510.6	3,080.9	3,569.7	2,357.0	176.4
Derecho ordinario sobre hidrocarburos para municipios 6/	0.0	0.0	0.0	0.0	6,848.7	6,348.9	12,031.0	6,155.1	5,424.0	10,606.5	11,284.4	10,641.7	2,512.8
Derecho especial sobre hidrocarburos para municipios	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	116.5	2,746.8	84.5	104.7	80.9	17.7
Derecho adicional sobre hidrocarburos para municipios	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	8.9	8.9	53.4	61.9	40.9	3.1
Fondo de Extracción de Hidrocarburos	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	3,252.3	4,155.6	0.0	0.0	0.0
Partida Informativa: Fondo de Extracción de Hidrocarburos	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	4,334.9	1,018.7

1./ Las cifras corresponden a la información utilizada para el pago provisional de participaciones, excepto las cifras con negritas en los renglones de tenencia y automóviles nuevos que corresponden al monto reportado como auto liquidable por las propias entidades federativas.
 2./ El IDE se consolidó en este apartado debido a que las retenciones que realizaron las instituciones financieras por este impuesto los contribuyentes las están acreditando contra el impuesto sobre la renta, según establece el artículo 7 de la Ley del IDE.
 3./ Se refiere a los accesorios del Impuesto Federal sobre Tenencia o Uso de Vehículos que se derogó a partir del 1º de enero de 2012 (DOF 21-XII-2007), que es recaudado y autoliquidado por las entidades federativas. Incluye los accesorios derivados del gravamen.
 4./ Incluye el Fondo de Compensación del ISAN.
 5./ Fracción IV del artículo 1º de la Ley de Ingresos de la Federación: Contribuciones no comprendidas en las fracciones precedentes causadas en ejercicios fiscales anteriores pendientes de liquidación o de pago.
 6./ Corresponde a la aplicación del factor 0.0148 a la recaudación obtenida por el Derecho Ordinario Sobre Hidrocarburos, el Derecho Especial Sobre Hidrocarburos y el Derecho Adicional Sobre Hidrocarburos.
 7./ Las cifras corresponden al primer trimestre de 2014.
 Nota: Las sumas parciales y las variaciones pueden no coincidir debido al redondeo.
 FUENTE: Secretaría de Hacienda y Crédito Público, www.shcp.gob.mx, consultado el 29 de mayo de 2014.

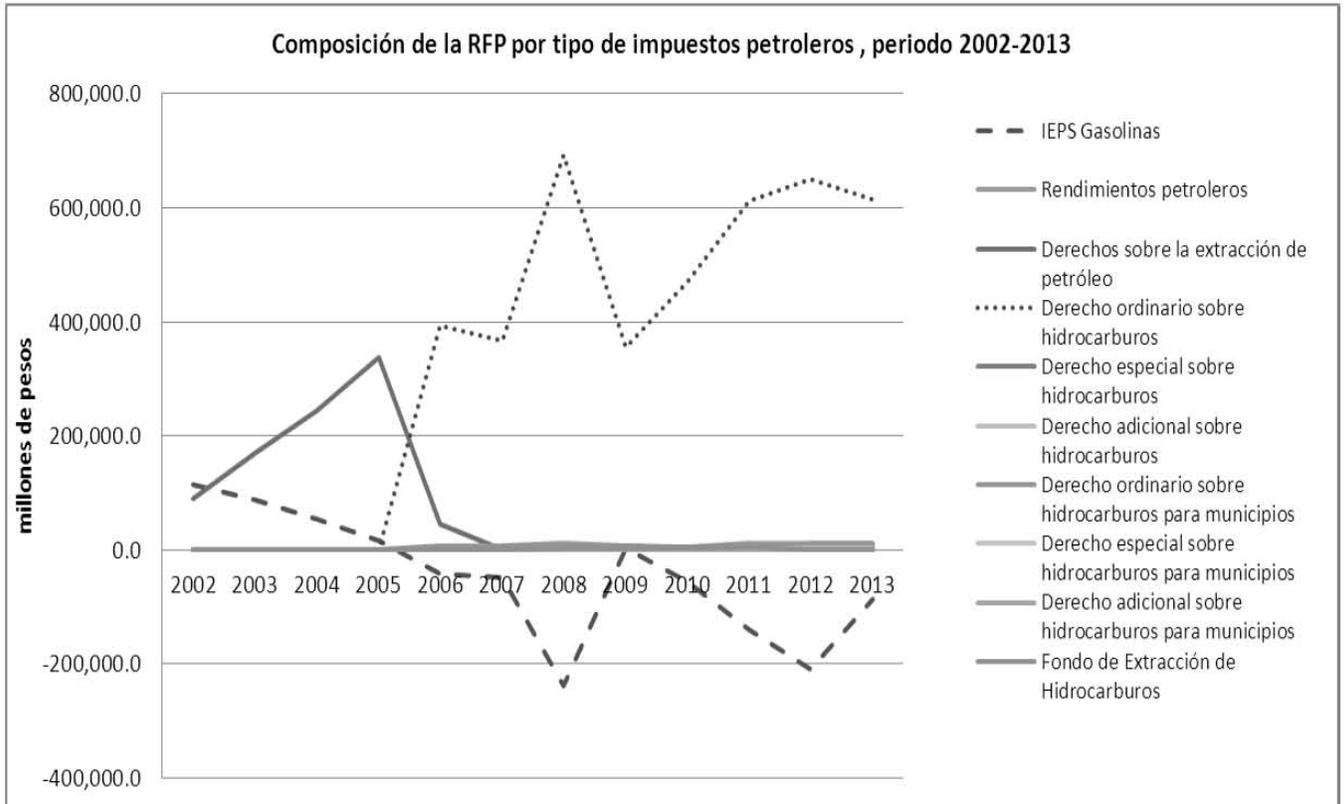
Grafica 2.1.



Grafica 2.2



Grafica 2.3



Cuadro 2.2. Participaciones pagadas en el 2013 por Entidad Federativa y por Fondo.

Crecimiento de las Participaciones Federales pagadas a entidades federativas y municipios en el periodo enero-octubre 2013 Participaciones Federales por entidad federativa y por fondo (millones de pesos)											
Entidad	FONDO GENERAL DE PARTICIPACIONES	FONDO DE FOMENTO MUNICIPAL	FONDO DE FISCALIZACIÓN	FONDO DE EXTRACCIÓN DE HIDROCARBUROS	IEPS	IMPUESTO ESPECIAL A LA VENTA FINAL DE GASOLINA Y	0.136% DE LA RECAUDACIÓN FEDERAL PARTICIPABLE	DERECHO ADICIONAL SOBRE LA EXTRACCIÓN DE	ISAN	INCENTIVOS ECONÓMICOS	
	Pagado 2013	Pagado 2013	Pagado 2013	Pagado 2013	Pagado 2013	Pagado 2013	Pagado 2013	Pagado 2013	Pagado 2013	Pagado 2013	
TOTAL	360,164.6	17,963.0	23,152.3	3,675.4	8,141.4	16,661.5	2,448.5	291.2	6,857.0	9,441.9	
Aguascalientes	3,889.2	430.9	204.6		81.6	177.1			67.9	114.3	
Baja California	10,160.4	300.3	572.4		259.6	541.2	84.6		147.8	428.7	
Baja California Sur	2,371.3	134.1	115.1		66.9	108.5	0.2		39.5	174.4	
Campeche	3,393.4	200.3	153.5	1,612.0	49.5	101.4	7.8	219.9	43.2	89.1	
Coahuila	8,672.7	308.8	442.2		227.3	360.5	57.3		194.5	281.3	
Colima	2,386.8	231.0	117.8		46.5	126.0	59.7		39.6	113.6	
Chiapas	15,532.0	407.3	777.8	232.4	139.4	822.2	2.9		105.6	158.6	
Chihuahua	10,355.9	403.3	572.5		292.6	602.2	81.8		249.9	406.9	
Distrito Federal	40,766.0	2,218.9	2,157.5		1,124.1	942.7			1,513.1	682.2	
Durango	4,824.9	391.5	256.9		99.6	194.6			69.4	86.1	
Guanajuato	14,865.6	652.5	1,052.2		370.7	638.5			230.9	402.2	
Guerrero	8,515.2	300.1	433.8		153.7	592.0	5.2		52.6	144.4	
Hidalgo	7,104.4	867.1	352.3		110.1	560.3			69.5	128.6	
Jalisco	23,110.0	746.1	1,297.2		705.3	958.0			550.9	941.6	
México	48,734.3	1,221.0	2,669.0		954.5	1,497.5			843.7	908.7	
Michoacán	11,436.5	907.8	541.3		304.4	752.5	86.4		157.9	197.0	
Morelos	5,148.8	377.9	254.1		103.9	205.6			77.6	105.6	
Nayarit	3,388.5	347.5	173.2		74.9	402.0			17.0	97.6	
Nuevo León	16,514.4	420.6	782.9		616.8	602.2	37.9		480.2	596.7	
Oaxaca	9,750.2	954.3	537.2		145.0	612.8	2.8		73.1	138.5	
Puebla	15,837.6	957.8	879.4		300.0	817.6			327.1	433.4	
Querétaro	5,977.4	453.2	351.8		115.6	340.5			149.8	334.9	
Quintana Roo	4,254.7	301.2	224.8		136.1	252.6	11.4		205.0	427.7	
San Luis Potosí	7,282.9	485.4	532.5		133.6	296.7			103.5	108.5	
Sinaloa	8,446.9	302.1	1,033.9		232.4	410.5	4.8		204.3	279.3	
Sonora	8,931.0	254.9	2,602.9		266.1	573.8	111.3		161.1	490.8	
Tabasco	12,329.1	463.0	1,463.6	1,119.9	155.5	540.8		26.7	114.0	108.5	
Tamaulipas	9,962.7	500.6	481.4	324.6	254.0	437.7	1,763.8	4.8	208.3	255.1	
Tlaxcala	3,569.0	316.1	181.1		24.1	437.1			19.1	63.4	
Veracruz	22,485.2	849.7	1,050.3	386.5	321.3	993.2	117.9	39.8	241.7	361.2	
Yucatán	5,721.2	595.6	684.5		181.4	239.9	12.7	0.0	75.5	184.4	
Zacatecas	4,446.4	662.1	202.6		94.9	523.3		0.0	23.7	198.6	

Fuente: INAFED con datos de la SHCP.

**ANEXO 3. TRANSFERENCIAS PAGADAS A ENTIDADES FEDERATIVAS POR CONCEPTO DE
APORTACIONES**

Cuadro 3.1. Aportaciones pagadas por Fondo a Entidades Federtaivas en el 2013.

Aportaciones pagadas por Fondo y por entidad Federativa en el 2013									
Millones de pesos									
	FAEB	FASSA	FAIS	FORTAMUN	FAM	FAETA	FASP	FAFEF	TOTAL
Total	278,503.1	67,871.1	53,090.8	54,413.8	7,909.4	5,375.7	7,631.8	29,730.9	504,526.6
Aguascalientes	3,478.6	1,178.4	198.0	580.3	67.6	82.5	119.3	272.3	5,976.8
Baja California	8,601.5	1,584.7	243.0	1,548.7	136.3	163.7	306.2	1,077.7	13,661.9
Baja California Sur	2,499.4	760.8	73.4	324.1	35.2	52.1	149.8	172.3	4,067.0
Campeche	3,220.9	1,142.9	548.7	398.4	65.6	80.3	119.9	215.6	5,792.2
Coahuila	7,830.0	1,324.6	406.2	1,332.4	120.4	213.7	213.4	607.8	12,048.6
Colima	2,328.2	1,020.4	85.2	315.6	38.9	57.5	118.2	196.0	4,160.0
Chiapas	14,697.8	3,157.3	9,565.5	2,336.5	682.0	269.7	312.1	1,647.6	32,668.5
Chihuahua	8,717.8	1,758.2	1,039.6	1,627.4	183.4	179.6	266.0	1,057.4	14,829.4
Distrito Federal		3,460.0	0.0	4,508.5	487.3	0.0	476.1	1,809.6	10,741.5
Durango	6,025.9	1,537.3	773.7	781.8	127.5	83.5	179.6	484.3	9,993.6
Guanajuato	13,019.8	2,296.8	2,017.3	2,650.6	323.2	252.0	275.6	1,245.1	22,080.4
Guerrero	12,714.4	3,160.5	4,662.5	1,614.2	422.0	182.0	235.9	1,067.3	24,058.8
Hidalgo	8,363.8	2,269.4	1,674.3	1,291.1	210.0	112.7	191.9	700.6	14,813.8
Jalisco	16,042.8	3,627.6	1,270.7	3,542.5	390.3	291.3	343.3	1,908.1	27,416.5
México	31,249.3	7,570.0	3,462.9	7,308.3	833.4	700.7	612.6	4,043.9	55,781.0
Michoacán	12,319.1	2,427.3	2,125.1	2,069.1	324.9	234.9	277.6	1,182.4	20,960.5
Morelos	4,856.0	1,229.2	471.0	853.3	119.1	101.8	165.6	419.7	8,215.8
Nayarit	3,901.4	1,163.4	469.4	524.4	72.2	84.4	146.3	365.4	6,727.0
Nuevo León	10,328.2	1,991.0	616.8	2,263.0	190.8	166.8	294.6	1,036.2	16,887.4
Oaxaca	13,845.9	2,746.1	5,349.7	1,812.9	485.5	116.5	243.4	1,101.3	25,701.2
Puebla	14,214.9	2,594.2	4,339.3	2,773.1	515.6	217.1	291.4	1,519.9	26,465.4
Querétaro	4,451.4	1,342.3	507.3	902.2	107.6	87.9	145.2	412.7	7,956.8
Quintana Roo	3,583.6	1,154.8	535.4	675.6	82.1	114.5	158.2	268.9	6,573.0
San Luis Potosí	8,057.5	1,474.5	1,750.1	1,237.3	180.4	125.9	215.1	615.4	13,656.3
Sinaloa	7,441.1	1,939.6	666.7	1,316.0	167.4	233.7	219.7	800.3	12,784.5
Sonora	7,039.9	1,743.6	412.8	1,291.9	137.8	233.4	297.7	764.2	11,921.2
Tabasco	6,328.4	1,899.2	1,019.7	1,082.8	170.6	146.3	179.0	519.6	11,345.5
Tamaulipas	9,238.0	2,223.6	684.2	1,582.1	174.1	192.6	282.0	811.3	15,187.9
Tlaxcala	3,584.0	1,057.0	477.0	569.1	91.7	65.7	139.9	361.3	6,345.7
Veracruz	19,726.7	4,185.2	5,601.4	3,644.9	653.4	321.0	365.4	2,038.6	36,536.6
Yucatán	5,248.9	1,375.4	1,279.6	945.3	203.4	137.4	165.4	581.9	9,937.2
Zacatecas	5,547.8	1,475.8	764.6	710.2	110.0	74.9	125.3	425.9	9,234.5

Fuente: Elaboracion propia con base en dtos de INAFED

Cuadro 3.2. Aportaciones Pagadas a Entidades Federativas en el periodo de 2002 al 2013.

Aportaciones Federales pagadas a Entidades Federativas y Municipios 2013 (Ramo 33)													
ENTIDAD	(millones de pesos a precios corrientes)												
	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	
Aguascalientes	2,673	2,757	2,959.3	3,078	3,436	3,896	4,216	4,456	4,831	5,239	5,484	5,857	
Baja California	5,536	6,017	6,555.6	6,827	7,666	8,937	9,596	10,225	10,882	11,939	12,420	13,356	
Baja California Sur	1,859	1,962	2,133.9	2,190	2,473	2,760	2,899	3,055	3,245	3,570	3,620	3,917	
Campeche	2,697	2,806	3,000.1	3,144	3,498	4,012	4,342	4,563	4,839	5,193	5,385	5,672	
Coahuila	5,535	5,791	6,192.8	6,452	7,249	8,324	8,967	9,459	9,945	10,766	11,205	11,835	
Colima	1,896	1,961	2,096.0	2,200	2,449	2,775	2,957	3,129	3,425	3,719	3,803	4,042	
Chiapas	12,618	13,289	14,279.4	15,228	16,645	18,612	20,423	21,997	23,052	25,275	30,352	32,356	
Chiuhahua	6,363	6,664	7,177.9	7,547	8,439	9,791	10,660	11,357	12,016	13,109	13,703	14,563	
Distrito Federal	4,405	4,431	4,850.8	4,994	5,392	7,258	7,855	8,063	8,440	9,557	9,647	10,265	
Durango	4,603	4,822	5,162.3	5,416	6,002	6,537	7,405	7,851	8,272	8,959	9,263	9,814	
Guanajuato	9,005	9,408	10,055.0	10,628	11,699	13,298	14,635	16,211	17,298	19,388	20,144	21,805	
Guerretero	11,091	11,738	12,522.3	13,290	14,568	16,218	17,796	18,762	19,672	21,266	22,656	23,823	
Hidalgo	6,788	7,227	7,708.6	8,113	8,951	10,051	11,041	11,688	12,347	13,328	13,884	14,622	
Jalisco	11,470	12,069	12,842.2	13,470	14,895	17,155	18,811	20,429	21,726	24,050	25,183	27,073	
México	21,163	23,041	24,764.6	26,123	28,718	32,617	35,600	40,064	43,199	47,952	50,780	55,168	
Michoacán	10,246	10,728	11,417.3	12,017	13,140	14,677	16,085	17,020	17,837	19,346	19,620	20,683	
Morelos	3,948	4,064	4,363.0	4,569	5,099	5,683	6,150	6,510	6,871	7,465	7,600	8,050	
Nayarit	3,163	3,270	3,490.3	3,651	4,017	4,520	4,851	5,134	5,470	5,956	6,208	6,581	
Nuevo León	6,644	7,110	7,635.3	8,044	8,966	10,516	11,445	12,296	13,050	14,385	15,356	16,593	
Oaxaca	11,644	12,442	13,303.8	14,188	15,554	17,309	19,122	20,122	21,115	22,858	24,162	25,458	
Puebla	10,410	11,070	11,830.7	12,558	13,870	15,734	17,446	19,126	20,392	22,604	24,222	26,174	
Querétaro	3,618	3,760	4,037.8	4,227	4,731	5,365	5,886	6,212	6,536	7,134	7,285	7,812	
Quintana Roo	2,798	2,968	3,221.9	3,374	3,803	4,281	4,633	4,895	5,256	5,672	6,044	6,415	
San Luis Potosí	6,459	6,784	7,228.0	7,591	8,437	9,477	10,399	10,957	11,517	12,441	12,783	13,441	
Sinaloa	5,747	5,997	6,401.0	6,671	7,353	8,389	9,146	9,718	10,461	11,406	11,775	12,565	
Sonora	5,451	5,683	6,087.5	6,310	7,031	8,111	8,704	9,247	9,743	10,704	10,974	11,624	
Tabasco	5,245	5,478	5,832.8	6,137	6,774	7,709	8,384	9,023	9,534	10,358	10,536	11,167	
Tamaulipas	7,375	7,651	8,199.1	8,565	9,506	10,788	11,612	12,213	12,834	13,814	14,124	14,906	
Tlaxcala	2,781	2,897	3,086.0	3,235	3,574	4,022	4,372	4,694	4,967	5,475	5,787	6,206	
Veracruz	16,852	17,849	18,969.3	20,074	21,932	24,761	27,400	28,968	30,492	32,897	34,258	36,171	
Yucatán	4,306	4,510	4,802.7	5,061	5,604	6,471	7,009	7,516	7,931	8,650	9,174	9,772	
Zacatecas	4,275	4,513	4,820.6	5,056	5,559	6,267	6,936	7,325	7,867	8,467	8,580	9,109	
No distribuido geográficamente										8,228	16,140	17,009	
Total	218,664	230,758	247,028	260,031	287,031	322,319	356,787	382,283	405,062	451,168	482,155	513,904	

Fuente: NAFED, Acuerdos de distribución publicados anualmente por la SHCP en el Diario Oficial de la Federación

Nota: Los totales podrían no coincidir debido al redondeo.

Cuadro 3.3. Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal por Entidad Federativa en el periodo 2002 – 2013.

FONDO DE APORTACIONES PARA LA EDUCACIÓN BÁSICA Y NORMAL (FAEB)												
(millones de pesos a precios corrientes)												
ENTIDAD	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Aguascalientes	1,742	1,853	1,996	2,084	2,287	2,465	2,698	2,846	3,003	3,155	3,320	3,479
Baja California	3,862	4,401	4,721	4,938	5,383	5,717	6,093	6,605	7,030	7,533	8,088	8,602
Baja California Sur	1,301	1,420	1,526	1,589	1,728	1,838	1,975	2,073	2,187	2,277	2,356	2,499
Campeche	1,728	1,828	1,966	2,062	2,252	2,443	2,606	2,740	2,891	3,007	3,112	3,221
Coahuila	3,891	4,219	4,523	4,719	5,228	5,657	6,082	6,431	6,784	7,126	7,490	7,830
Colima	1,216	1,315	1,401	1,492	1,606	1,737	1,871	1,976	2,084	2,168	2,249	2,328
Chiapas	7,390	7,884	8,496	8,939	9,618	10,156	10,827	11,669	12,311	12,994	13,853	14,698
Chihuahua	4,081	4,375	4,703	4,921	5,420	5,778	6,267	6,828	7,276	7,749	8,258	8,718
Distrito Federal	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Durango	3,036	3,241	3,474	3,664	3,992	4,326	4,653	4,941	5,217	5,476	5,751	6,026
Guanajuato	5,396	5,743	6,194	6,477	7,011	7,450	8,089	9,235	10,036	11,013	12,031	13,020
Guerrero	6,817	7,286	7,845	8,216	8,928	9,565	10,358	10,812	11,407	11,863	12,284	12,714
Hidalgo	4,430	4,754	5,101	5,329	5,814	6,259	6,776	7,105	7,496	7,796	8,068	8,364
Jalisco	6,932	7,466	8,037	8,381	9,163	9,592	10,411	11,614	12,540	13,665	14,872	16,043
México	12,249	13,724	14,670	15,282	16,474	17,290	18,488	21,689	23,613	26,046	28,667	31,249
Michoacán	6,748	7,163	7,678	8,017	8,631	9,137	9,880	10,393	10,965	11,404	11,841	12,319
Morelos	2,596	2,720	2,918	3,052	3,351	3,601	3,912	4,108	4,334	4,507	4,682	4,856
Nayarit	2,139	2,276	2,436	2,564	2,749	2,923	3,138	3,307	3,489	3,628	3,768	3,901
Nuevo León	4,307	4,837	5,185	5,501	6,001	6,420	6,942	7,638	8,187	8,852	9,630	10,328
Oaxaca	7,228	7,850	8,470	8,918	9,673	10,431	11,356	11,780	12,428	12,925	13,378	13,846
Puebla	6,002	6,489	6,974	7,295	7,963	8,472	9,173	10,325	11,159	12,155	13,196	14,215
Querétaro	2,214	2,348	2,526	2,637	2,911	3,104	3,385	3,566	3,762	3,976	4,208	4,451
Quintana Roo	1,800	1,975	2,142	2,241	2,473	2,658	2,871	3,009	3,175	3,302	3,438	3,584
San Luis Potosí	4,322	4,597	4,921	5,135	5,631	5,997	6,509	6,837	7,213	7,501	7,774	8,058
Sinaloa	3,780	4,013	4,305	4,487	4,847	5,129	5,566	5,939	6,273	6,659	7,062	7,441
Sonora	3,507	3,771	4,027	4,195	4,546	4,838	5,115	5,622	5,955	6,304	6,678	7,040
Tabasco	3,186	3,394	3,654	3,831	4,166	4,435	4,710	5,134	5,419	5,709	6,021	6,328
Tamaulipas	4,919	5,269	5,633	5,893	6,408	6,831	7,354	7,713	8,137	8,464	8,838	9,238
Tlaxcala	1,788	1,915	2,051	2,150	2,336	2,495	2,704	2,886	3,045	3,216	3,406	3,584
Veracruz	10,744	11,420	12,258	12,807	13,842	14,665	15,821	16,657	17,573	18,279	19,015	19,727
Yucatán	2,585	2,751	2,949	3,074	3,349	3,604	3,849	4,170	4,427	4,683	4,969	5,249
Zacatecas	2,913	3,148	3,406	3,556	3,862	4,142	4,449	4,685	4,942	5,140	5,320	5,548
Total	134,848	145,444	156,183	163,448	177,643	189,156	204,027	220,333	234,358	248,572	263,625	278,503

Fuente: INAFED; Acuerdos de distribución publicados anualmente por la SHCP en el D.O.F.

Nota: Los totales podrían no coincidir debido a los redondeos.

Cuadro 3.4. Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud por Entidad Federativa en el periodo 2002 – 2013.

FONDO DE APORTACIONES PARA LOS SERVICIOS DE SALUD (FASSA)												
2002 - 2013												
(millones de pesos a precios corrientes)												
ENTIDAD	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Aguascalientes	428	466	506	536	573	620	636	698	870	919	1,051	1,178
Baja California	588	669	736	776	838	895	941	1,044	1,146	1,211	1,377	1,585
Baja California Sur	301	328	362	380	410	435	454	503	557	584	659	761
Campeche	408	471	523	553	596	634	710	787	892	930	1,038	1,143
Coahuila	542	609	669	715	769	821	851	946	1,003	1,055	1,213	1,325
Colima	344	373	405	428	462	495	528	584	750	785	898	1,020
Chiapas	1,236	1,496	1,652	1,761	1,892	2,002	2,106	2,342	2,476	2,590	2,910	3,157
Chihuahua	740	886	964	1,042	1,110	1,177	1,204	1,321	1,393	1,466	1,620	1,758
Distrito Federal	1,613	1,797	1,962	2,067	2,239	2,343	2,387	2,637	2,830	2,977	3,217	3,460
Durango	590	678	750	793	856	918	983	1,091	1,179	1,232	1,389	1,537
Guanajuato	999	1,154	1,248	1,334	1,429	1,527	1,584	1,749	1,855	1,935	2,105	2,297
Guerrero	1,361	1,607	1,736	1,870	2,012	2,170	2,292	2,545	2,681	2,797	2,960	3,160
Hidalgo	790	971	1,072	1,144	1,228	1,311	1,443	1,598	1,777	1,854	2,095	2,269
Jalisco	1,755	1,957	2,104	2,224	2,370	2,504	2,620	2,860	3,012	3,190	3,415	3,628
México	3,076	3,595	3,936	4,189	4,515	4,795	4,914	5,476	6,027	6,257	6,986	7,570
Michoacán	969	1,118	1,220	1,297	1,391	1,481	1,605	1,767	1,874	1,972	2,247	2,427
Morelos	499	558	616	657	707	747	767	855	908	956	1,097	1,229
Nayarit	404	453	492	523	564	605	647	721	835	886	1,024	1,163
Nuevo León	816	913	1,002	1,062	1,145	1,224	1,276	1,419	1,512	1,586	1,721	1,991
Oaxaca	997	1,246	1,385	1,485	1,611	1,734	1,838	2,043	2,187	2,284	2,480	2,746
Puebla	912	1,214	1,332	1,407	1,506	1,614	1,748	1,924	2,041	2,148	2,312	2,594
Querétaro	536	613	677	715	771	820	879	975	1,033	1,081	1,197	1,342
Quintana Roo	435	498	539	571	613	653	700	770	901	939	1,061	1,155
San Luis Potosí	551	666	721	767	825	906	992	1,090	1,153	1,210	1,363	1,475
Sinaloa	630	738	811	856	926	987	1,048	1,160	1,489	1,556	1,741	1,940
Sonora	789	906	971	1,041	1,113	1,178	1,225	1,340	1,418	1,494	1,628	1,744
Tabasco	698	779	836	885	953	1,022	1,116	1,235	1,437	1,504	1,741	1,899
Tamaulipas	1,011	1,104	1,204	1,278	1,383	1,504	1,545	1,707	1,800	1,919	2,087	2,224
Tlaxcala	387	422	463	490	528	570	606	665	726	795	940	1,057
Veracruz	1,391	1,751	1,945	2,081	2,221	2,353	2,623	2,873	3,154	3,288	3,814	4,185
Yucatán	573	672	735	804	865	919	951	1,048	1,108	1,178	1,277	1,375
Zacatecas	394	453	488	526	565	608	774	847	1,076	1,122	1,289	1,476
Total	26,759	31,162	34,063	36,257	38,986	41,573	43,995	48,618	53,100	55,699	61,951	67,871

Fuente: INAFED; Acuerdos de distribución pública dos anualmente por la SHCP en el D.O.F.

Nota: Los totales podrían no coincidir debido a los redondeos.

Cuadro 3.5. Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social por Entidad Federativa en el periodo 2002 – 2013.

FONDO DE APORTACIONES PARA LA INFRAESTRUCTURA SOCIAL (FAIS)													
2002 - 2013													
(millones de pesos a precios corrientes)													
ENTIDAD	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	
Aguascalientes	81	86	89	101	107	121	147	154	163	181	179	198	
Baja California	161	164	173	196	210	235	282	293	305	342	219	243	
Baja California Sur	34	35	36	41	44	49	59	62	65	72	67	73	
Campeche	209	216	227	257	274	308	371	387	403	452	511	549	
Coahuila	174	183	190	215	230	259	313	329	346	385	367	406	
Colima	53	55	57	65	69	78	95	99	105	116	78	85	
Chiapas	2,507	2,534	2,685	3,042	3,259	3,635	4,349	4,503	4,635	5,233	9,028	9,565	
Chihuahua	453	458	485	550	589	657	786	814	840	947	968	1,040	
Distrito Federal	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	0	
Durango	358	364	384	435	466	520	624	648	669	753	722	774	
Guanajuato	1,100	1,125	1,186	1,344	1,437	1,608	1,930	2,008	2,082	2,338	1,862	2,017	
Guerrero	1,720	1,736	1,841	2,085	2,235	2,491	2,980	3,084	3,174	3,584	4,398	4,663	
Hidalgo	702	725	761	863	921	1,033	1,243	1,298	1,350	1,513	1,560	1,674	
Jalisco	695	716	752	852	911	1,021	1,228	1,282	1,335	1,495	1,169	1,271	
México	1,780	1,854	1,937	2,195	2,342	2,633	3,176	3,328	3,485	3,887	3,171	3,463	
Michoacán	1,135	1,163	1,224	1,387	1,483	1,660	1,994	2,076	2,154	2,419	1,972	2,125	
Morelos	248	259	270	306	327	368	444	466	489	545	433	471	
Nayarit	185	190	200	226	242	271	326	340	354	397	439	469	
Nuevo León	209	216	226	257	274	308	371	388	406	453	573	617	
Oaxaca	2,122	2,139	2,270	2,572	2,756	3,071	3,672	3,799	3,906	4,413	5,044	5,350	
Puebla	1,706	1,756	1,845	2,091	2,235	2,504	3,011	3,140	3,264	3,660	4,035	4,339	
Querétaro	293	301	317	359	384	430	517	538	559	627	469	507	
Quintana Roo	154	159	167	189	202	226	272	284	296	332	500	535	
San Luis Potosí	762	783	824	933	998	1,118	1,343	1,399	1,453	1,630	1,632	1,750	
Sinaloa	352	367	383	434	463	521	628	659	690	769	613	667	
Sonora	209	218	227	258	275	309	373	391	410	457	374	413	
Tabasco	582	601	631	715	763	856	1,030	1,074	1,117	1,252	940	1,020	
Tamaulipas	353	367	384	435	465	522	629	659	689	770	626	684	
Tlaxcala	179	188	196	222	236	266	322	338	355	395	438	477	
Veracruz	2,395	2,471	2,595	2,940	3,141	3,522	4,236	4,421	4,600	5,155	5,214	5,601	
Yucatán	454	476	496	562	599	675	815	855	896	999	1,186	1,280	
Zacatecas	420	429	453	513	549	613	736	764	791	890	712	765	
Total	21,784	22,331	23,510	26,639	28,486	31,888	38,297	39,881	41,387	46,460	49,499	53,091	

Fuente: INAFED; Acuerdos de distribución publicados anualmente por la SHCP en el D.O.F.

Nota: Los totales podrían no coincidir debido a los redondeos.

Cuadro 3.6. Fondo de Aportaciones Múltiples por Entidad Federativa en el periodo 2002 – 2013.

FONDO DE APORTACIONES MÚLTIPLES (FAM)													
2002 - 2013													
(millones de pesos a precios corrientes)													
ENTIDAD	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	
Aguascalientes	119	84	44	45	50	51	59	59	60	63	65	68	
Baja California	141	130	39	50	59	70	88	94	98	113	125	136	
Baja California Sur	51	51	26	26	28	30	32	33	33	34	35	35	
Campeche	94	80	25	31	37	43	47	48	51	58	61	66	
Coahuila	190	111	44	53	61	72	86	90	93	104	114	120	
Colima	88	59	22	23	26	28	33	33	33	35	38	39	
Chiapas	301	296	193	236	286	337	433	458	482	563	626	682	
Chihuahua	189	126	65	76	92	107	130	137	143	162	169	183	
Distrito Federal	738	738	738	739	418	419	449	453	457	470	475	487	
Durango	164	147	97	98	105	107	117	119	120	123	124	127	
Guanajuato	212	163	74	100	130	157	206	217	230	268	297	323	
Guerrero	288	276	161	183	218	247	285	297	308	347	369	422	
Hidalgo	227	184	102	112	132	133	163	166	170	188	199	210	
Jalisco	337	274	123	157	190	221	264	280	294	338	357	390	
México	417	377	206	269	341	407	530	562	591	689	765	833	
Michoacán	255	217	115	142	172	197	226	239	250	283	300	325	
Morelos	143	105	56	61	66	76	93	95	96	107	113	119	
Nayarit	135	92	51	52	56	57	67	68	68	70	71	72	
Nuevo León	229	162	90	94	104	119	149	151	155	171	181	191	
Oaxaca	328	320	180	214	257	293	339	358	373	422	448	485	
Puebla	388	283	164	208	254	293	339	359	379	436	473	516	
Querétaro	153	117	62	65	71	72	91	91	92	99	104	108	
Quintana Roo	111	72	25	32	38	45	52	56	59	67	75	82	
San Luis Potosí	137	117	51	67	84	99	119	126	134	156	165	180	
Sinaloa	187	149	79	86	94	108	133	136	139	154	159	167	
Sonora	188	134	73	75	82	84	113	114	114	124	129	138	
Tabasco	189	173	93	98	107	109	137	139	141	153	164	171	
Tamaulipas	243	147	77	81	97	111	134	138	141	157	164	174	
Tlaxcala	130	107	64	66	71	73	84	85	85	88	89	92	
Veracruz	398	385	204	258	320	371	439	465	491	570	599	653	
Yucatán	182	142	84	92	109	125	152	158	163	183	191	203	
Zacatecas	141	120	68	68	75	77	98	100	100	106	107	110	
No distribuido geográficamente										8,228	8,766	9,377	
Total	7,093	5,938	3,490	3,956	4,230	10,383	12,470	12,985	6,146	15,127	16,117	17,286	

Fuente: INAFED; Acuerdos de distribución publicados anualmente por la SHCP en el D.O.F.
 Nota: Los totales podrían no coincidir debido a los redondeos.

Cuadro 3.7. Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal por Entidad Federativa en el periodo 2002 – 2013.

FONDO DE APORTACIONES PARA EL FORTALECIMIENTO DE LOS MUNICIPIOS Y DE LAS DEMARCACIONES TERRITORIALES DEL DISTRITO FEDERAL													
2002-2013													
(millones de pesos a precios corrientes)													
ENTIDAD	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	
Aguascalientes	218	223	236	260	289	339	411	431	450	500	537	580	
Baja California	573	588	681	762	860	905	1,114	1,183	1,251	1,332	1,432	1,549	
Baja California Sur	98	100	109	121	135	163	200	212	223	269	295	324	
Campeche	159	163	171	187	206	240	289	302	314	347	371	398	
Coahuila	529	543	561	612	674	794	956	997	1,036	1,160	1,239	1,332	
Colima	125	128	141	155	173	180	217	227	237	274	293	316	
Chiapas	903	926	985	1,083	1,201	1,361	1,638	1,709	1,777	2,024	2,168	2,337	
Chihuahua	703	721	772	849	941	1,027	1,235	1,287	1,337	1,436	1,524	1,627	
Distrito Federal	1,850	1,896	1,997	2,188	2,419	2,708	3,252	3,387	3,515	3,945	4,203	4,508	
Durango	334	342	342	369	403	478	571	591	611	689	731	782	
Guanajuato	1,074	1,101	1,139	1,242	1,368	1,551	1,854	1,923	1,987	2,316	2,469	2,651	
Guerrero	710	727	751	820	902	985	1,168	1,204	1,236	1,430	1,514	1,614	
Hidalgo	515	528	546	595	656	744	889	923	954	1,125	1,201	1,291	
Jalisco	1,457	1,493	1,542	1,682	1,850	2,136	2,563	2,667	2,765	3,103	3,304	3,542	
México	3,017	3,093	3,396	3,755	4,188	4,436	5,363	5,612	5,851	6,406	6,818	7,308	
Michoacán	918	941	954	1,035	1,132	1,252	1,479	1,522	1,560	1,836	1,942	2,069	
Morelos	358	367	390	428	473	510	612	637	660	750	797	853	
Nayarit	212	217	219	237	259	300	358	370	382	458	488	524	
Nuevo León	883	906	952	1,044	1,155	1,335	1,611	1,684	1,754	1,960	2,102	2,263	
Oaxaca	792	812	842	921	1,015	1,110	1,318	1,359	1,398	1,605	1,699	1,813	
Puebla	1,170	1,199	1,288	1,418	1,574	1,710	2,057	2,144	2,228	2,440	2,592	2,773	
Querétaro	324	332	359	397	444	508	617	648	679	772	832	902	
Quintana Roo	202	207	242	275	314	366	455	487	520	559	614	676	
San Luis Potosí	530	543	556	605	664	765	913	947	979	1,092	1,158	1,237	
Sinaloa	584	599	613	667	732	824	981	1,014	1,044	1,168	1,235	1,316	
Sonora	511	524	543	593	653	761	915	953	990	1,124	1,201	1,292	
Tabasco	436	447	469	515	570	630	753	781	808	945	1,008	1,083	
Tamaulipas	634	650	688	755	837	960	1,157	1,209	1,259	1,381	1,473	1,582	
Tlaxcala	222	227	240	264	292	340	410	429	448	494	529	569	
Veracruz	1,592	1,632	1,646	1,783	1,949	2,255	2,687	2,780	2,866	3,225	3,416	3,645	
Yucatán	382	392	407	444	490	577	696	728	758	824	880	945	
Zacatecas	312	320	319	345	376	432	513	529	543	629	666	710	
Total	22,327	22,888	24,096	26,406	29,194	32,682	39,251	40,875	42,418	47,618	50,733	54,414	

Fuente: INAFED; Acuerdos de distribución publicados anualmente por la SHCP en el D.O.F.

Nota: Los totales podrían no coincidir debido a los redondeos.

Cuadro 3.8. Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública por Entidad Federativa en el periodo 2002 – 2013.

FONDO DE APORTACIONES PARA LA SEGURIDAD PÚBLICA DE LOS ESTADOS Y DEL DISTRITO FEDERAL (FASP)													
2002 - 2013													
(millones de pesos a precios corrientes)													
ENTIDAD	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	
Aguascalientes	45.4	37.6	37.6	76.0	76.0	76.0	93.5	107.7	107.7	111.6	115.7	119.3	
Baja California	123.7	105.5	105.5	205.9	205.9	205.9	244.1	281.4	281.4	290.1	296.9	306.2	
Baja California Sur	49.4	43.4	43.4	92.7	92.7	92.7	120.6	139.0	139.0	140.9	145.1	149.8	
Campeche	52.7	37.7	37.7	76.4	76.4	76.4	93.4	107.7	107.7	110.7	115.3	119.9	
Coahuila	86.6	73.3	73.3	142.5	142.5	142.5	169.5	195.4	195.4	202.3	208.5	213.4	
Colima	42.9	36.0	36.0	74.7	74.7	74.7	91.2	105.2	105.2	108.9	113.6	118.2	
Chiapas	134.0	109.5	109.5	212.5	212.5	212.5	249.3	287.5	287.5	294.6	303.1	312.1	
Chihuahua	102.5	85.0	85.0	171.5	171.5	171.5	207.0	238.6	238.6	249.5	259.1	266.0	
Distrito Federal	204.9	154.2	154.2	315.9	315.9	315.9	376.0	433.5	433.5	445.5	462.1	476.1	
Durango	73.2	61.2	61.2	120.8	120.8	120.8	141.7	163.4	163.4	168.7	173.8	179.6	
Guanajuato	109.7	90.6	90.6	180.9	180.9	180.9	217.6	250.9	250.9	260.3	268.4	275.6	
Guerrero	95.3	77.8	77.8	152.4	152.4	152.4	178.5	205.8	205.8	215.0	223.7	235.9	
Hidalgo	64.5	59.4	59.4	123.8	123.8	123.8	151.0	174.0	174.0	178.4	184.2	191.9	
Jalisco	142.6	116.7	116.7	228.8	228.8	228.8	269.6	310.7	310.7	319.1	330.4	343.3	
México	249.0	202.3	202.3	404.7	404.7	404.7	477.2	550.1	550.1	568.1	588.2	612.6	
Michoacán	100.5	94.1	94.1	185.7	185.7	185.7	216.3	249.3	249.3	258.8	267.1	277.6	
Morelos	57.0	50.8	50.8	107.2	107.2	107.2	128.1	147.7	147.7	153.6	158.0	165.6	
Navarrit	47.9	46.3	46.3	96.2	96.2	96.2	115.6	133.3	133.3	136.3	141.8	146.3	
Nuevo León	128.9	98.5	98.5	193.1	193.1	193.1	230.0	265.1	265.1	272.7	283.2	294.6	
Oaxaca	103.6	81.3	81.3	160.4	160.4	160.4	189.4	218.4	218.4	225.8	234.4	243.4	
Puebla	111.2	93.3	93.3	191.4	191.4	191.4	227.8	262.6	262.6	270.0	281.6	291.4	
Querétaro	52.7	45.5	45.5	93.6	93.6	93.6	114.5	132.0	132.0	136.3	140.5	145.2	
Quintana Roo	46.2	42.7	42.7	92.1	92.1	92.1	122.2	140.8	140.8	145.2	152.5	158.2	
San Luis Potosí	82.2	74.6	74.6	147.2	147.2	147.2	172.8	199.2	199.2	203.2	208.3	215.1	
Sinaloa	88.6	73.2	73.2	144.0	144.0	144.0	170.7	196.8	196.8	203.8	210.7	219.7	
Sonora	124.4	104.5	104.5	206.3	206.3	206.3	243.4	280.6	280.6	285.6	291.4	297.7	
Tabasco	74.2	60.2	60.2	117.7	117.7	117.7	139.4	160.7	160.7	165.0	170.8	179.0	
Tamaulipas	107.5	96.5	96.5	188.1	188.1	188.1	222.2	256.2	256.2	262.7	270.9	282.0	
Tlaxcala	38.7	30.7	30.7	65.9	65.9	65.9	111.4	128.5	128.5	131.9	136.8	139.9	
Veracruz	150.5	124.4	124.4	245.9	245.9	245.9	288.5	332.6	332.6	341.9	356.8	365.4	
Yucatán	55.0	51.2	51.2	104.4	104.4	104.4	129.8	149.6	149.6	152.5	159.9	165.4	
Zacatecas	52.9	40.2	40.2	81.4	81.4	81.4	97.7	112.6	112.6	115.2	121.1	125.3	
Total	3,000.0	2,498.2	2,498.2	5,000.0	5,000.0	5,000.0	6,000.0	6,916.8	6,916.8	7,124.3	7,373.7	7,631.8	

Fuente: INAFED; Acuerdos de distribución publicados anualmente por el Consejo Nacional de Seguridad Pública en el D.O.F.

Según el artículo 44 de la Ley de Coordinación Fiscal, el Consejo Nacional de Seguridad Pública es el responsable de publicar la información relacionada con las fórmulas y variables utilizadas para la distribución de los recursos del FASP, y el monto que de ellas resulta para cada entidad federativa.

Nota: Los totales podrían no coincidir debido a los redondeos.

Cuadro 3.9. Fondo de Aportaciones para la Educación Tecnológica y de Adultos por Entidad Federativa en el periodo 2002 – 2013.

ENTIDAD	FONDO DE APORTACIONES PARA LA EDUCACIÓN TECNOLÓGICA Y DE ADULTOS (FAETA)											
	2002-2013 (millones de pesos a precios corrientes)											
	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Aguascalientes	40.8	45.7	49.4	51.7	54.0	51.1	58.6	65.2	68.7	69.3	78.5	82.5
Baja California	87.9	92.3	100.7	105.6	110.0	118.5	129.5	136.3	140.8	142.2	156.3	163.7
Baja California Sur	25.2	28.3	31.9	33.5	35.0	37.8	40.5	43.0	45.4	45.6	49.5	52.1
Campeche	45.8	47.3	51.4	53.5	57.0	61.0	71.1	75.4	76.5	77.0	77.5	80.3
Coahuila	121.9	126.6	132.3	137.1	145.0	154.8	169.8	179.0	184.0	187.3	205.3	213.7
Colima	28.9	30.9	34.1	35.9	38.0	41.5	43.8	48.8	50.8	51.3	58.1	57.5
Chiapas	147.5	152.8	159.1	165.8	177.0	190.5	207.1	219.8	225.4	228.0	259.9	269.7
Chihuahua	94.2	99.1	104.8	109.9	115.0	122.9	133.8	140.9	145.9	152.2	168.4	179.6
Distrito Federal	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
Durango	49.4	50.9	54.3	56.6	59.0	61.8	64.7	72.2	72.9	73.4	81.6	83.5
Guanajuato	113.4	120.5	125.1	132.2	143.0	156.2	170.1	183.6	190.3	192.8	233.3	252.0
Guerrero	101.2	105.2	110.9	115.8	121.0	130.6	140.3	147.8	150.7	153.3	173.0	182.0
Hidalgo	59.9	63.7	67.4	70.4	76.0	81.2	88.2	93.7	97.0	98.1	108.5	112.7
Jalisco	151.1	161.7	167.9	174.9	182.0	197.0	217.8	229.1	237.7	241.8	272.9	291.3
México	373.9	397.7	417.2	433.2	453.0	486.0	530.5	553.3	576.4	588.8	672.3	700.7
Michoacán	121.0	127.4	132.2	138.3	145.0	156.4	170.5	179.3	182.4	185.6	220.2	234.9
Morelos	47.3	54.0	62.1	65.2	68.0	73.1	79.6	84.9	90.0	90.8	98.6	101.8
Nayarit	40.8	42.2	46.7	48.9	51.0	55.3	58.9	62.7	71.4	72.2	81.0	84.4
Nuevo León	71.4	75.7	81.5	85.5	94.0	100.1	115.1	119.8	127.1	129.7	150.2	166.8
Oaxaca	73.7	74.5	76.7	78.8	82.0	88.5	93.4	100.4	103.3	103.7	113.8	116.5
Puebla	122.7	128.3	134.0	139.8	147.0	159.6	171.5	181.3	186.8	189.2	210.0	217.1
Querétaro	45.5	47.5	51.0	53.6	56.0	60.5	64.7	68.9	73.7	74.1	84.6	87.9
Quintana Roo	50.2	56.6	64.4	67.2	71.0	75.3	82.5	91.8	97.5	98.7	108.5	114.5
San Luis Potosí	75.1	77.9	81.5	84.8	88.0	94.2	99.4	105.0	110.8	112.3	121.7	125.9
Sinaloa	125.3	131.3	136.1	141.7	147.0	159.8	169.7	178.2	180.6	185.5	222.6	233.7
Sonora	123.1	130.0	141.8	148.3	156.0	167.5	184.1	193.0	200.9	203.8	223.3	233.4
Tabasco	80.3	83.9	89.7	93.6	97.0	104.7	115.9	122.5	127.4	129.6	142.7	146.3
Tamaulipas	107.2	113.0	117.2	122.9	128.0	137.2	149.7	157.5	162.8	165.2	184.5	192.6
Tlaxcala	36.6	38.2	41.4	43.5	45.0	48.9	51.3	54.5	56.8	57.5	63.6	65.7
Veraacruz	182.1	189.8	196.6	203.9	213.0	231.3	250.1	264.8	269.8	275.2	310.7	321.0
Yucatán	75.0	78.3	81.2	84.7	88.0	96.3	102.1	108.0	110.3	111.9	129.5	137.4
Zacatecas	42.0	43.2	46.7	48.6	51.0	54.4	57.6	61.2	63.0	63.7	76.3	74.9
Total	2,862.2	3,014.5	3,187.3	3,325.1	3,492.0	3,760.0	4,082.3	4,321.6	4,477.1	4,549.7	5,136.7	5,375.7

Fuente: INADEF, Acuerdos de distribución publicados anualmente por la SHCP en el D.O.F.

Nota: Los totales podrían no coincidir debido a los redondeos.

Cuadro 3.10. Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas por Entidad Federativa en el periodo 2008 – 2012.

FONDO DE APORTACIONES PARA EL FORTALECIMIENTO DE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS (FAFEF)									
2007 - 2013									
(millones de pesos a precios corrientes)									
ENTIDAD	2007 *	2008	2009	2010	2011	2012	2013		
Aguascalientes	172.1	206.7	202.6	216.0	241.4	252.7	272.3		
Baja California	790.8	949.7	869.6	910.6	976.5	1,022.6	1,077.7		
Baja California Sur	115.0	138.2	129.8	135.0	147.9	158.4	172.3		
Campeche	206.9	248.5	222.5	211.0	212.0	215.1	215.6		
Coahuila	424.4	509.7	488.0	498.7	545.8	577.1	607.8		
Colima	140.5	168.8	160.6	165.3	180.5	188.3	196.0		
Chiapas	717.3	861.5	1,096.6	1,145.9	1,348.1	1,506.8	1,647.6		
Chihuahua	752.1	903.3	829.0	881.3	947.0	995.8	1,057.4		
Distrito Federal	1,471.5	1,767.3	1,585.9	1,637.3	1,718.6	1,751.5	1,809.6		
Durango	330.2	396.5	387.8	403.9	442.9	462.7	484.3		
Guanajuato	668.1	802.3	895.9	917.5	1,065.1	1,148.2	1,245.1		
Guerrero	477.0	572.9	672.9	715.8	877.5	957.1	1,067.3		
Hidalgo	364.7	438.0	505.4	503.1	575.5	651.5	700.6		
Jalisco	1,255.6	1,508.0	1,498.0	1,540.7	1,699.0	1,792.9	1,908.1		
México	2,163.8	2,598.8	2,843.3	3,055.4	3,509.3	3,700.6	4,043.9		
Michoacán	608.5	730.8	844.1	851.4	988.5	1,097.5	1,182.4		
Morelos	201.0	241.4	265.1	293.5	355.8	378.7	419.7		
Nayarit	213.2	256.1	265.6	270.7	308.3	337.4	365.4		
Nuevo León	817.2	981.5	896.3	909.9	960.9	998.8	1,036.2		
Oaxaca	420.5	505.0	682.7	719.8	879.5	999.7	1,101.3		
Puebla	788.8	947.3	1,052.4	1,136.0	1,307.1	1,404.2	1,519.9		
Querétaro	276.9	332.6	324.7	336.4	368.0	391.0	412.7		
Quintana Roo	166.8	200.3	196.6	207.6	229.8	246.9	268.9		
San Luis Potosí	351.7	422.4	452.5	474.5	536.3	570.0	615.4		
Sinaloa	516.9	620.8	633.4	644.8	710.1	742.0	800.3		
Sonora	566.3	680.1	633.6	655.7	711.7	739.8	764.2		
Tabasco	434.3	521.6	536.6	485.2	500.1	519.3	519.6		
Tamaulipas	535.3	642.9	630.5	644.8	695.6	751.5	811.3		
Tlaxcala	162.7	195.4	235.7	250.9	297.4	321.4	361.3		
Veracruz	1,118.5	1,343.3	1,507.8	1,538.6	1,763.4	1,888.7	2,038.6		
Yucatán	370.0	444.3	448.6	468.3	517.2	541.3	581.9		
Zacatecas	258.6	310.6	339.4	351.1	401.3	410.3	425.9		
Total	17,857.0	21,446.4	22,333.2	25,186.8	26,017.7	27,719.6	29,730.9		

Fuente: INAFED; Acuerdos de distribución publicados anualmente por la SHCP en el D.O.F.

* De 2000 a 2006 este fondo se denominaba PAFEF

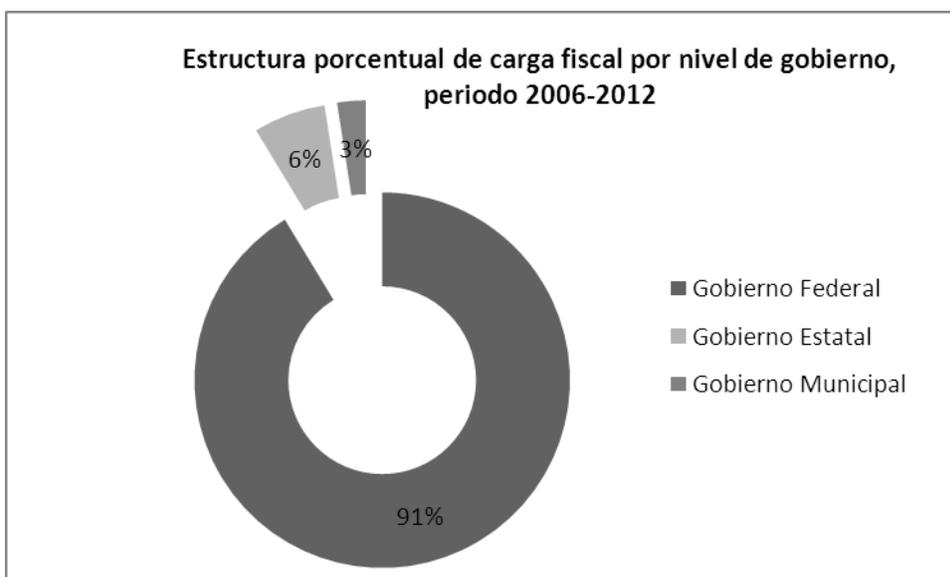
Nota: Los totales podrían no coincidir debido a los redondeos.

ANEXO 4. RECAUDACIÓN DE IMPUESTOS COMO PORCENTAJES DEL PIB

Cuadro 4.1 Carga fiscal por nivel de gobierno durante el periodo 2008-2012.

		2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Gobierno Federal	Millones de pesos	890,078.20	1,002,670.00	994,552.30	1,129,552.60	1,260,425.00	1,294,054.10	1,314,439.60
	% del PIB	8.5	8.8	8.1	9.4	9.5	8.9	8.4
Gobierno Estatal	Millones de pesos	39393.07	44924.90	49072.84	49930.84	58306.88	70552.79	89449.36
	% del PIB	0.4	0.4	0.4	0.4	0.4	0.5	0.6
Gobierno Municipal	Millones de pesos	21077.52	24336.72	26768.04	27343.10	29014.28	30951.81	35546.52
	% del PIB	0.20	0.21	0.22	0.23	0.22	0.21	0.23

Grafica 4.1.



Cuadro 4.2. Carga Fiscal Nacional de México, comparacion entre paises de America Latina y el Caribe.

AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (33 PAÍSES): INGRESOS TRIBUTARIOS, 2000 Y 2011
(En porcentajes del PIB)

País	Ingresos tributarios sin seguridad social		Ingresos tributarios con seguridad social		Ingresos totales	
	2000	2011	2000	2011	2000	2011
Grupo 1						
Argentina	18,1	27,4	21,5	34,9	25,0	38,0 ^a
Brasil	23,0	26,0	30,1	34,8	32,5	38,3 ^a
Uruguay	14,6	18,6	22,5	26,5	27,4	29,0
Grupo 2						
Bolivia (Estado Plurinacional de)	16,3	20,4	17,9	22,1	26,7	34,5
Costa Rica	12,6	14,4	18,9	22,0	21,3	24,1
Chile	16,9	18,9	18,2	20,2	21,9	24,6
Ecuador	8,9	14,4	10,1	20,1	19,0	31,2
Nicaragua	11,2	15,2	13,5	19,0	16,8	21,8
Colombia	11,6	16,2	14,0	18,1	17,7 ^a	22,4 ^a
Panamá	9,6	11,3	16,0	17,8	24,6	24,3
Perú	12,4	15,3	14,1	17,0	17,0	19,4
Paraguay	9,3	12,1	12,5	16,1	18,1	21,7
Honduras	13,8	15,0	14,3	15,8	16,2	18,3
El Salvador	10,2	13,9	12,4	15,5	14,2	17,1
Grupo 3						
Haití	7,9	13,1	7,9	13,1	8,2	14,3
Guatemala	10,5	10,9	12,4	12,8	14,1	13,6
República Dominicana	11,2	12,7	11,3	12,8	13,3	13,5
Venezuela (República Bolivariana de)	12,9	11,9	13,6	12,5	20,9	23,0
México	10,1	9,7	11,9	11,4	17,4 ^a	19,5 ^a
El Caribe						
Suriname	22,2	32,4	...	...	29,8	43,0
Trinidad y Tabago	21,4	29,2	...	...	25,4	33,0
Barbados	25,6	27,4	...	...	27,5	29,1
Dominica	20,8	23,9	...	...	27,6	29,9
Jamaica	22,5	23,4	...	...	26,1	26,1
Belice	17,2	23,4	...	...	26,1	28,0
San Vicente y las Granadinas	20,2	22,2	...	...	25,3	26,5

ANEXO 5. ESTRUCTURA DE INGRESOS DE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS

Cuadro 5.1.

Concepto	Estructura Porcentual %						
	2007	#	2008	2009	2010	2011	2012
Total	100.00		100.00	100.00	100.00	100.00	100.00
Total Ingresos propios	7.34		7.35	6.64	6.88	7.28	8.54
Impuestos	2.91		2.73	2.59	2.76	3.17	3.75
Derechos	2.25		2.10	1.90	2.16	2.21	2.44
Productos	0.63		0.71	0.46	0.42	0.34	0.34
Aprovechamientos	1.35		1.68	1.59	1.46	1.47	1.93
Contribuciones de mejoras	0.20		0.13	0.09	0.08	0.10	0.07
Total Transferencias federales	81.95		84.96	83.76	81.21	80.14	82.69
Participaciones federales	32.70		34.90	29.51	30.97	30.89	30.50
Aportaciones federales	49.26		50.07	54.25	50.24	49.25	52.19
Otros ingresos	5.63		4.15	3.00	3.15	2.39	2.86
Por cuenta de terceros	0.17		0.31	0.19	0.00	0.00	0.00
Financiamiento	2.33		1.02	3.57	6.70	8.39	4.98
Disponibilidad inicial	2.58		2.21	2.84	2.06	1.79	0.93

Cuadro 5.2. Ingresos tributarios de Entidades Federativas por tipo de Impuesto.

Tipo de Impuesto	Estructura Porcentual %					
	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Recaudación Total de Impuestos	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
Directos	87.7	87.3	86.6	87.1	86.2	85.6
A la propiedad	8.6	8.5	8.9	11.7	18.2	23.6
Impuesto sobre tenencia o uso de vehículos	3.8	3.4	4.5	8.0	14.7	20.9
Enajenación de bienes muebles y adquisición de vehículos	4.1	4.5	3.9	3.3	3.1	2.4
Traslado de dominio de bienes inmuebles	0.7	0.6	0.4	0.4	0.3	0.3
Adquisición de bienes inmuebles	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
A las remuneraciones	79.1	78.9	77.8	75.5	68.0	61.9
Impuesto sobre nómina	49.3	50.6	49.8	49.0	44.7	34.7
Remuneraciones al trabajo no subordinado	29.2	27.7	27.5	26.0	23.0	23.5
Ejercicio de profesiones y honorarios	0.3	0.3	0.2	0.2	0.1	3.5
Instrumentos públicos y operaciones contractuales	0.4	0.3	0.3	0.3	0.2	0.3
Impuestos directos diversos	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
Indirectos	5.0	5.2	5.1	5.4	4.1	4.1
Al comercio	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.0
Actividades mercantiles	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.0
Comercio de libros y revistas	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
A la producción	0.1	0.2	0.1	0.2	0.1	0.1
Actividades industriales	0.1	0.2	0.1	0.2	0.1	0.1
A la prestación de servicios	4.9	4.9	5.0	5.1	3.9	4.0
Impuesto sobre hospedaje	3.7	3.5	3.4	3.4	2.7	2.6
Transporte público	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
Diversiones y espectáculos públicos	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1
Loterías, rifas, sorteos y juegos permitidos	1.1	1.3	1.5	1.6	1.2	1.2
Servicios diversos	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
Impuestos indirectos diversos	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
Adicionales	7.0	7.2	7.8	7.0	7.0	7.0
Para educación	4.9	4.5	4.6	4.1	4.8	5.1
Para obras de infraestructura urbana	0.1	0.2	0.2	0.1	0.7	0.6
Para seguridad pública	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
Impuestos adicionales diversos	2.0	2.5	3.0	2.7	1.5	1.3
Otros impuestos	0.4	0.3	0.4	0.5	2.7	3.4

Cuadro 5.3. Recaudación de Impuestos por Entidad Federativa en el periodo 200 a 2012.

Entidad	Millones de Pesos											
	2,002	2,003	2,004	2,005	2,006	2,007	2,008	2,009	2,010	2,011	2,012	
Agascalientes	40.5	462.2	54.3	77.6	174.4	329.7	320.6	476.5	496.5	556.6	656.3	
Baja California	752.6	8,185.3	953.3	1,036.4	1,134.0	1,280.2	1,326.0	1,250.6	1,380.9	1,762.9	2,091.2	
Baja California Sur	71.9	1,047.3	120.5	207.2	279.9	345.1	379.5	354.3	362.8	408.2	581.0	
Campeche	193.1	2,321.9	281.9	297.7	355.7	444.0	492.5	546.5	822.5	1,015.6	1,116.7	
Coahuila	358.1	3,331.5	364.1	404.1	430.8	495.5	571.5	528.0	686.7	854.2	0.0	
Colima	24.0	237.4	24.6	109.3	138.1	166.8	169.8	178.6	414.1	457.7	509.1	
Chiapas	143.2	3,384.1	445.3	483.5	559.3	624.2	790.2	940.9	1,262.2	1,387.7	1,186.2	
Chihuahua	1105.0	11,607.8	1,231.8	1,359.7	1,549.1	1,708.5	1,729.6	1,677.5	1,703.3	1,877.0	2,185.3	
Distrito Federal	14017.8	147,666.8	14,753.5	16,974.0	17,832.7	18,945.0	14,062.8	20,147.5	24,241.9	27,027.6	35,058.5	
Durango	154.0	1,770.9	176.0	183.7	345.5	376.1	398.3	461.3	428.2	661.0	0.0	
Guanajuato	102.8	872.7	114.7	891.5	1,177.7	1,324.0	1,501.9	1,539.0	1,679.5	1,842.4	2,077.8	
Guerrero	298.7	3,396.2	275.3	437.3	537.5	584.8	656.4	889.2	905.9	990.2	1,079.6	
Hidalgo	125.8	2,154.2	257.1	284.5	367.1	392.7	626.6	688.0	817.8	777.9	1,019.6	
Jalisco	1211.3	12,652.8	1,370.3	1,503.8	1,655.5	1,852.9	2,000.4	2,035.5	2,172.1	2,456.3	2,731.5	
México	2365.7	23,252.8	2,423.3	2,612.6	3,117.5	4,963.6	5,339.6	5,538.9	6,028.6	6,654.5	10,159.8	
Michoacán	113.2	3,085.3	327.3	401.3	534.1	624.6	619.6	741.2	741.6	917.8	1,269.9	
Morelos	65.5	721.9	77.9	109.5	117.1	232.1	321.5	310.7	366.9	371.7	458.8	
Nayarit	138.4	1,403.0	195.6	206.3	232.9	298.4	327.6	327.0	466.1	511.9	500.1	
Nuevo Leon	1476.2	15,515.2	1,664.7	1,873.6	2,106.0	2,304.5	2,600.6	2,474.6	2,674.4	4,676.1	0.0	
Oaxaca	87.8	1,268.6	131.0	179.6	246.0	260.0	296.1	352.2	348.1	545.5	810.4	
Puebla	388.7	4,333.7	441.2	496.6	778.6	981.1	1,064.6	1,017.1	1,161.3	2,219.9	2,736.1	
Querétaro	99.2	966.1	105.4	562.9	777.0	855.1	997.5	999.7	1,531.5	1,764.1	1,995.7	
Quintana Roo	288.0	3,690.7	436.3	469.8	520.3	674.4	800.7	772.0	933.0	997.0	1,198.2	
San Luis Potosí	102.9	1,303.3	240.1	257.7	292.2	388.2	564.5	560.3	610.2	648.4	1,065.8	
Sinaloa	221.8	2,478.4	277.6	299.9	356.1	397.3	542.4	587.4	621.0	673.8	0.0	
Sonora	566.4	4,998.4	546.3	633.4	683.2	799.9	851.9	825.6	882.1	1,324.2	1,449.9	
Tabasco	137.3	1,687.1	181.8	212.3	246.1	255.7	252.5	330.6	737.2	1,558.9	1,691.2	
Tamaulipas	674.9	7,494.6	762.9	808.9	936.3	1,007.8	1,171.1	1,071.9	1,142.1	1,322.8	0.0	
Tlaxcala	92.5	1,079.1	113.4	121.9	137.8	135.0	152.8	137.4	147.2	228.3	211.2	
Veracruz	943.1	8,908.4	1,006.8	1,070.5	1,231.4	1,292.3	1,344.2	1,506.1	1,604.0	2,393.2	0.0	
Yucatán	195.2	2,288.7	232.1	260.1	346.4	353.9	377.1	416.3	670.4	938.9	1,130.3	
Zacatecas	117.9	1,307.3	141.9	167.7	196.7	231.6	273.5	248.6	266.8	308.0	475.9	
Total	26673.8	284873.4	29728.5	34994.9	39393.1	44924.9	42923.9	49930.8	58306.9	70130.5	75444.9	

Fuente: Elaboración propia con datos del INEGI

ANEXO 6. DÉFICIT FISCAL Y OBLIGACIONES FINANCIERAS DE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS

Cuadro 6.1.

BALANCE PRESUPUESTARIO DE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS Y MUNICIPIOS, 2006-2010^{1/}
(Millones de pesos)

Entidad Federativa	2006	2007	2008	2009	2010	Déficit (-) o Superávit (+)		Variación 2010/2006	
						Acumulado ⇕	Estructura %	Absoluta	Real (%)
Total	(3,178.4)	(9,748.7)	2,439.3	(24,751.8)	(56,324.3)	(91,563.9)		(53,145.9)	1,352.7
Subtotal Entidades con Déficit	(11,569.6)	(19,706.3)	(9,618.9)	(38,191.9)	(63,453.3)	(118,701.8)	100.0	(51,883.7)	349.6
No. de Entidades	16	22	17	23	23	27			
Jalisco	892.9	(1,375.9)	(2,557.2)	(5,035.9)	(3,745.9)	(11,822.0)	10.0	(4,638.8)	(443.9)
Coahuila	821.8	(356.6)	(386.4)	(1,601.9)	(9,454.3)	(10,977.4)	9.2	(10,276.1)	(1,043.1)
Tamaulipas	1,192.2	(1,184.5)	(327.1)	(5,032.0)	(4,450.8)	(9,802.2)	8.3	(5,643.0)	(406.0)
Nuevo León	664.3	(1,445.5)	(561.9)	1,430.6	(7,824.2)	(7,736.7)	6.5	(8,488.5)	(1,065.5)
Sonora	(890.5)	(120.2)	(74.8)	(2,869.8)	(3,409.5)	(7,364.8)	6.2	(2,519.0)	213.9
Michoacán	(1,440.2)	1,437.2	(706.1)	(4,733.2)	(1,858.2)	(7,300.5)	6.2	(418.0)	5.8
Quintana Roo	217.3	(184.0)	(859.1)	451.3	(6,855.8)	(7,230.3)	6.1	(7,073.1)	(2,686.3)
Veracruz	(601.5)	253.9	878.0	(6,016.8)	(1,601.1)	(7,087.5)	6.0	(999.6)	118.2
Puebla	0.4	(3,349.6)	0.4	0.5	(2,205.0)	(5,553.3)	4.7	(2,205.4)	(451,981.3)
Zacatecas	290.2	(54.7)	(636.3)	(775.9)	(3,397.5)	(4,574.2)	3.9	(3,687.7)	(1,059.7)
Chihuahua	384.4	(5.9)	(298.2)	(1,852.0)	(2,385.1)	(4,156.8)	3.5	(2,769.5)	(608.6)
Distrito Federal ^{2/}	1,475.6	930.6	(1,215.7)	(979.2)	(3,879.7)	(3,668.4)	3.1	(5,355.3)	(315.5)
Nayarit	(300.6)	(192.9)	(395.8)	(324.6)	(2,288.9)	(3,502.8)	3.0	(1,988.3)	524.2
Guerrero	(2,212.5)	(418.6)	51.7	722.0	(1,611.2)	(3,468.6)	2.9	601.3	(40.3)
Sinaloa	(1,599.8)	(918.8)	8.2	15.1	(883.3)	(3,378.6)	2.8	716.5	(54.7)
Tabasco	368.2	(3,235.8)	233.8	(722.4)	12.5	(3,343.7)	2.8	(355.7)	(97.2)
Hidalgo	35.3	(2,441.1)	(44.4)	(1,013.1)	254.9	(3,208.4)	2.7	219.6	491.9
Yucatán	(171.5)	316.9	191.0	(1,480.5)	(1,562.0)	(2,706.1)	2.3	(1,390.5)	646.6
Baja California	(52.9)	(849.4)	77.1	(263.0)	(1,436.3)	(2,524.5)	2.1	(1,383.4)	2,125.7
Aguascalientes	423.6	(1,824.8)	445.0	(1,032.7)	(359.8)	(2,348.7)	2.0	(783.4)	(169.6)
Baja California Sur	(191.3)	(329.9)	(30.5)	(414.6)	(1,061.6)	(2,027.9)	1.7	(870.3)	354.9
San Luis Potosí	(1,049.6)	(887.8)	(111.9)	(664.7)	1,010.3	(1,703.7)	1.4	2,059.9	(178.9)
Colima	(267.2)	(86.2)	(551.9)	(236.2)	3.2	(1,138.3)	1.0	270.4	(101.0)
Morelos	(299.6)	476.3	(377.9)	(159.8)	(437.1)	(798.1)	0.7	(137.5)	19.6
Campeche	(251.6)	406.0	814.2	(1,083.0)	(469.0)	(583.4)	0.5	(217.4)	52.8
Durango	4.3	(6.8)	(483.7)	4.5	14.0	(467.7)	0.4	9.7	166.9
Querétaro	310.5	665.0	203.1	(822.6)	(583.2)	(227.2)	0.2	(893.7)	(254.0)
Subtotal Entidades con Superavit	8,391.2	9,957.6	12,058.2	13,440.1	7,129.0	27,137.9	100.0	(1,262.2)	(30.4)
No. de Entidades	16	10	15	9	9	5			
Guanajuato	701.3	(407.2)	1,090.6	(479.2)	1,250.0	2,155.5	7.9	548.7	46.1
Tlaxcala	(257.9)	(30.1)	815.1	27.6	2,432.6	2,987.3	11.0	2,690.5	(873.2)
Oaxaca	(577.4)	898.6	1,056.3	3,351.6	(1,693.8)	3,035.3	11.2	(1,116.4)	140.5
Chiapas	608.9	1,770.5	3,061.4	(598.8)	1,555.6	6,397.6	23.6	946.7	109.4
Estado de México	(1,405.5)	2,802.6	3,132.3	7,436.9	595.9	12,562.2	46.3	2,001.4	(134.8)

NOTA:

La variación real se calculó con base en el deflactor del PIB de 1.2199.

Si se consideran los datos actualizados por el INEGI en agosto de 2012 respecto de 2010, el estado de Coahuila tuvo un déficit presupuestario de 20,806.0 mdp y un déficit acumulado en el periodo 2010-2006 de 22,329.1 mdp; Nayarit, un déficit de 1,768.1 mdp y un acumulado de 2,982.0 mdp en este lapso, y Tabasco, un superávit de 71.6 mdp y un déficit acumulado en el mismo lapso de 3,284.6 mdp. En este documento se mantuvieron los datos obtenidos de la consulta realizada en febrero de 2012 por razones de consistencia metodológica y porque los datos que se actualizaron por el INEGI no altera el fondo del análisis ni la clasificación realizada por la ASF.

- 1/ Balance Presupuestario = Ingresos Totales (sin Financiamiento ni Disponibilidad Inicial) - Egresos Totales (sin Disponibilidad Final). El orden de prelación de las entidades federativas se realizó con base en el resultado acumulado del periodo, en la columna identificada con ⇕.
- 2/ En el caso del Gobierno del Distrito Federal, el INEGI presenta por separado lo correspondiente al sector central y sus delegaciones políticas. Los datos considerados son los del sector central que incluye a las delegaciones políticas.

Cuadro
6.2.

OBLIGACIONES FINANCIERAS DE ENTIDADES FEDERATIVAS Y MUNICIPIOS^{13/}
SALDOS AL CIERRE DE CADA AÑO
(Millones de pesos)

Entidad Federativa	2008	Lugar Nacional	2011	Lugar Nacional	Variación 2011/2008			TM CRA	CNV		
					Absoluta	Lugar Nacional	Nominal %			Real %	Lugar Nacional
Total	203,070.2		390,777.5		187,707.3		92.4	67.9	18.9	1.9	
Campeche	35.0	31	1,010.9	31	975.9	26	2,788.3	2,420.5	1	193.2	28.9
Coahuila	1,831.9	22	36,509.6	4	34,677.7	1	1,893.0	1,639.2	2	159.1	19.9
Tamaulipas	1,507.4	25	11,277.3	13	9,769.9	8	648.1	552.9	3	86.9	7.5
Morelos	486.1	30	2,856.9	26	2,370.8	18	487.7	412.9	4	72.5	5.9
Zacatecas	639.6	29	3,708.5	22	3,068.9	15	479.8	406.0	5	71.7	5.8
Quintana Roo	2,756.4	17	13,025.7	11	10,269.3	7	372.6	312.4	6	60.4	4.7
Nayarit	1,539.7	24	5,534.5	16	3,994.8	14	259.5	213.7	7	46.4	3.6
Yucatán	730.9	28	2,504.8	27	1,773.9	20	242.7	199.1	8	44.1	3.4
Veracruz	9,169.7	6	27,938.1	5	18,768.4	3	204.7	165.9	9	38.5	3.0
Chihuahua	6,300.6	11	17,318.6	7	11,018.0	5	174.9	139.9	10	33.9	2.7
Baja California Sur	731.0	27	1,800.0	30	1,069.0	25	146.2	114.9	11	29.0	2.5
Michoacán	6,757.8	8	15,140.6	8	8,382.8	9	124.0	95.5	12	25.0	2.2
Guanajuato	3,801.1	14	8,499.3	15	4,698.2	13	123.6	95.1	13	25.0	2.2
Nuevo León	17,959.9	3	38,590.5	2	20,630.6	2	114.9	87.5	14	23.3	2.1
Colima	1,068.0	26	2,223.0	28	1,155.0	24	108.1	81.6	15	22.0	2.1
Chiapas*	7,069.9	7	14,225.9	9	7,156.0	10	101.2	75.6	16	20.6	2.0
Guerrero	1,773.0	23	3,528.9	23	1,755.9	21	99.0	73.7	17	20.2	2.0
Jalisco	12,309.9	4	24,309.0	6	11,999.1	4	97.5	72.3	18	19.9	2.0
Baja California	6,438.2	9	11,450.7	12	5,012.5	12	77.9	55.2	19	15.8	1.8
San Luis Potosí	2,865.4	16	4,639.8	19	1,774.4	19	61.9	41.3	20	12.2	1.6
Hidalgo	2,466.4	18	3,745.1	21	1,278.7	22	51.8	32.5	21	9.8	1.5
Puebla	6,327.4	10	9,318.2	14	2,990.8	16	47.3	28.5	22	8.7	1.5
Durango	3,153.3	15	4,425.5	20	1,272.2	23	40.3	22.5	23	7.0	1.4
Tabasco	2,068.0	20	2,900.1	25	832.1	27	40.2	22.4	24	7.0	1.4
Agua Calientes	2,440.2	19	3,076.7	24	636.5	30	26.1	10.0	25	3.2	1.3
Distrito Federal	45,579.6	1	56,232.2	1	10,652.6	6	23.4	7.7	26	2.5	1.2
Sonora	11,390.7	5	14,023.9	10	2,633.2	17	23.1	7.4	27	2.4	1.2
Oaxaca	4,544.6	12	5,360.3	17	815.7	28	17.9	2.9	28	1.0	1.2

^{13/} El saldo de la deuda corresponde al que las entidades federativas y municipios registran en la SHCP, en los términos del Reglamento del artículo 9 de la Ley de Coordinación Fiscal. En este registro no se incluyen los pasivos financieros de corto plazo, los contingentes y otras obligaciones que no se consideran deuda pública.

^{14/} La variación nominal calcula la magnitud del cambio observado en el saldo de la deuda en un tiempo determinado, con base en su valor monetario corriente, mientras que la variación en términos reales elimina el efecto de la inflación, con objeto de comparar los valores monetarios de manera equivalente o estandarizada en diferentes momentos o lapsos, por lo que se divide el valor nominal del saldo de la deuda que se desea expresar en términos reales, por un índice de precios o por el deflactor del Producto Interno Bruto que publica el INEGI.

^{15/} La flecha en los cuadros indica la columna por la que se ordenan las entidades federativas de mayor a menor valor observado en la variable seleccionada.

Cuadro 6.3.

OBLIGACIONES FINANCIERAS DE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS Y MUNICIPIOS, 2002-2013													
Saldos al 31 de diciembre de cada año													
(Millones de Pesos)													
Entidad	2002	2003	2004	2005	2006	2007*	2008	2009	2010	2011	2012	2013	
Aguascalientes	343.3	711.3	621.0	1,110.0	958.4	2,347.4	2,440.2	2,816.1	2,603.1	3,076.7	3,155.9	3,257.8	
Baja California	1,987.5	2,503.2	3,161.1	3,928.4	4,556.0	5,809.9	6,438.2	8,895.2	9,490.8	11,450.7	12,762.2	13,456.2	
Baja California Sur	689.8	602.8	572.3	637.5	647.9	662.3	731.0	2,015.4	2,030.0	1,800.0	1,687.7	2,483.8	
Campeche	21.7	0.0	20.5	55.7	0.0	56.4	35.0	0.0	328.6	1,010.9	1,115.1	998.5	
Coahuila	607.3	261.3	273.0	323.2	420.0	486.9	1,831.9	1,561.6	8,267.1	36,509.6	36,421.7	35,543.8	
Colima	342.9	509.2	437.2	593.1	889.7	901.6	1,068.0	1,270.0	1,303.9	2,223.0	2,138.7	2,777.8	
Chiapas	926.9	887.7	1,062.9	1,416.0	881.7	6,005.4	7,069.9	9,215.0	8,236.2	14,225.9	16,412.9	20,826.4	
Chihuahua	4,064.0	4,016.3	5,664.6	5,534.4	6,896.7	6,623.3	6,300.6	13,183.0	12,547.0	17,318.6	23,284.8	41,768.2	
Distrito Federal	38,284.9	41,634.0	42,310.0	43,527.4	44,085.9	44,079.5	45,579.6	47,529.5	52,578.5	56,232.2	58,773.8	62,962.5	
Durango	1,314.6	1,778.0	2,592.2	2,710.0	2,680.9	2,692.1	3,153.3	3,643.7	3,697.7	4,425.5	4,263.6	4,953.0	
Guajuato	636.6	1,181.3	1,536.4	1,889.8	1,972.4	3,174.9	3,801.1	6,410.0	7,632.2	8,499.3	8,074.1	8,416.5	
Guerrero	1,540.7	2,018.1	2,417.5	1,999.4	2,309.5	2,236.3	1,773.0	3,140.8	3,794.9	3,528.9	3,039.6	3,538.3	
Hidalgo	719.2	1,346.4	1,271.5	2,461.8	2,451.8	2,481.4	2,466.4	3,909.2	4,022.9	3,745.1	3,642.9	4,043.1	
Jalisco	5,864.2	5,672.3	6,231.9	8,160.9	8,830.8	8,480.4	12,309.9	20,163.4	22,122.9	24,309.0	26,015.3	26,944.6	
México	31,200.4	31,147.2	29,988.4	31,975.7	31,975.7	32,316.3	32,838.6	33,017.5	38,249.7	38,195.9	39,929.3	39,622.3	
Michoacán	152.8	1,597.7	1,481.8	2,787.8	2,811.4	6,581.1	6,757.8	7,770.9	10,069.5	15,140.6	15,528.1	15,531.9	
Morelos	486.2	842.6	851.1	935.7	737.8	653.3	486.1	346.2	1,269.6	2,856.9	2,871.1	4,653.6	
Nayarit	100.9	98.4	270.7	363.4	547.9	648.0	1,539.7	2,215.7	3,150.9	5,534.5	6,320.1	6,455.2	
Nuevo León	8,704.0	8,418.2	9,248.8	11,721.7	16,711.1	17,346.2	17,959.9	27,070.7	33,971.6	38,590.5	46,952.9	51,911.9	
Oaxaca	312.2	583.3	552.7	491.7	1,506.2	4,245.3	4,544.6	4,483.8	4,615.8	5,360.3	5,660.4	10,154.7	
Puebla	1,001.8	2,829.9	3,057.8	3,012.6	3,360.3	6,250.0	6,327.4	6,501.8	9,104.7	9,318.2	9,115.0	8,808.1	
Querétaro	1,400.8	1,493.5	1,559.5	1,717.3	1,717.9	1,891.2	1,975.2	2,355.8	2,219.8	2,082.8	1,811.1	1,767.0	
Quintana Roo	1,320.6	1,505.3	2,000.7	1,927.8	1,880.0	2,427.8	2,756.4	3,743.2	10,037.2	13,025.7	15,006.5	17,762.8	
San Luis Potosí	1,438.0	1,211.0	2,721.0	2,146.0	2,712.8	2,771.5	2,865.4	4,580.1	4,823.5	4,639.8	4,688.2	4,480.6	
Sinaloa	3,175.0	3,150.8	3,225.0	4,182.0	4,226.1	4,579.2	4,514.7	4,476.5	4,879.3	5,271.4	7,416.8	7,752.2	
Sonora	5,030.4	5,460.2	5,419.9	5,744.7	6,248.8	6,922.5	11,390.7	11,258.2	17,287.3	14,023.9	15,105.8	17,293.6	
Tabasco	576.2	535.5	493.4	690.4	639.4	4,561.7	2,068.0	1,962.7	2,233.2	2,900.1	4,823.8	4,665.2	
Tamaulipas	435.3	758.1	1,343.0	1,008.5	782.9	1,344.0	1,507.4	6,637.4	10,069.7	11,277.3	10,924.1	10,733.0	
Tlaxcala	0.0	0.0	0.0	180.0	180.0	210.0	0.0	0.0	0.0	52.8	43.1	0.0	
Veracruz	2,754.6	1,882.9	3,528.7	3,464.2	5,514.3	7,074.4	9,169.7	9,331.2	21,499.9	27,938.1	40,028.9	40,923.8	
Yucatán	578.7	874.9	730.3	607.1	743.1	476.0	730.9	2,076.1	1,844.3	2,504.8	2,426.0	2,478.9	
Zacatecas	206.9	381.6	370.1	293.5	216.1	133.7	639.6	572.8	681.6	3,708.5	5,321.8	5,842.1	
TOTAL	116,218.4	125,893.0	135,015.0	147,412.4	160,093.5	186,470.0	203,070.2	252,153.5	314,663.7	390,777.5	434,761.2	482,807.2	

Fuente: INAFED

ANEXO 7. LEY DE COORDINACIÓN FISCAL

LEY DE COORDINACIÓN FISCAL

Nueva Ley publicada en el Diario Oficial de la Federación el 27 de diciembre de 1978

TEXTO VIGENTE

Última reforma publicada DOF 09-12-2013

Notas de vigencia:

1. La adición del cuarto párrafo al artículo 9o., publicada en el DOF 09-12-2013, entrará en vigor el 1 de abril de 2014.
2. Las reformas a la fracción II del artículo 2o., y al artículo 3-B, publicadas en el DOF 09-12-2013, entrarán en vigor el 1 de enero de 2015.
3. La reforma a la fracción III, Apartado B, del artículo 33, publicada en el DOF 09-12-2013, entrará en vigor el 1 de enero de 2016.

Al margen un sello con el Escudo Nacional, que dice: Estados Unidos Mexicanos.- Presidencia de la República.

JOSE LOPEZ PORTILLO, Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, a sus habitantes, sabed:

Que el H. Congreso de la Unión se ha servido dirigirme el siguiente

DECRETO:

“El Congreso de los Estados Unidos Mexicanos, decreta:

LEY DE COORDINACION FISCAL

CAPITULO I

De las Participaciones de los Estados, Municipios y Distrito Federal en Ingresos Federales

Artículo 1o.- Esta Ley tiene por objeto coordinar el sistema fiscal de la Federación con las entidades federativas, así como con los municipios y demarcaciones territoriales, para establecer la participación que corresponda a sus haciendas públicas en los ingresos federales; distribuir entre ellos dichas participaciones; fijar reglas de colaboración administrativa entre las diversas autoridades fiscales; constituir los organismos en materia de coordinación fiscal y dar las bases de su organización y funcionamiento.

Cuando en esta Ley se utilicen los términos entidades federativas o entidades, éstos se referirán a los Estados y al Distrito Federal.

La Secretaría de Hacienda y Crédito Público celebrará convenio con las entidades que soliciten adherirse al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal que establece esta Ley. Dichas entidades participarán en el total de los impuestos federales y en los otros ingresos que señale esta Ley mediante la distribución de los fondos que en la misma se establecen.

La información financiera que generen las entidades federativas y los municipios, relativa a la coordinación fiscal, se deberá regir por los principios de transparencia y de contabilidad gubernamental, en los términos de la Ley General de Contabilidad Gubernamental.

Artículo 2o.- El Fondo General de Participaciones se constituirá con el 20% 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 la extracción de petróleo y de minería, disminuidos con el total de las devoluciones por dichas contribuciones y excluyendo los conceptos que a continuación se relacionan:

- I. Los derechos adicionales o extraordinarios, sobre la extracción de petróleo;
- II. El impuesto sobre la renta por concepto de salarios y, en general, por la prestación de un servicio personal subordinado causado por los servidores públicos de la Federación, de las entidades federativas, de los municipios y las demarcaciones territoriales del Distrito Federal, así como de sus organismos autónomos y entidades paraestatales y paramunicipales;
- III. La recaudación total que se obtenga de los derechos a que se refieren los artículos 268, 269 y 270 de la Ley Federal de Derechos;
- IV. Los incentivos que se establezcan en los convenios de colaboración administrativa en materia fiscal federal;
- V. El impuesto sobre automóviles nuevos;
- VI. La parte de la recaudación correspondiente al impuesto especial sobre producción y servicios en que participen las entidades en los términos del artículo 3o.-A de esta Ley;
- VII. La recaudación obtenida en términos de lo previsto en los artículos 2o., fracción II, inciso B) y 2o.-A, fracción II, de la Ley del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios;
- VIII. Las cantidades que se distribuyan a las entidades federativas de acuerdo con lo previsto en los artículos 4o.-A y 4o.-B de esta Ley, y
- IX. El excedente de los ingresos que obtenga la Federación por aplicar una tasa superior al 1% a los ingresos por la obtención de premios a que se refieren los artículos 138 y 169 de la Ley del Impuesto sobre la Renta.

Tercer Párrafo (Se deroga)

Cuarto Párrafo (Se deroga)

El Fondo General de Participaciones se distribuirá conforme a la fórmula siguiente:

$$P_{i,t} = P_{i,07} + \Delta FGP_{07,t} + 0.6C1_{i,t} + 0.3C2_{i,t} + 0.1C3_{i,t}$$

$$C1_{i,t} = \frac{\frac{PIB_{i,t-1}}{PIB_{i,t-2}} n_i}{\sum_i \frac{PIB_{i,t-1}}{PIB_{i,t-2}} n_i}$$

$$C2_{i,t} = \frac{\Delta IE_{i,t} n_i}{\sum_i \Delta IE_{i,t} n_i} \quad \text{con} \quad \Delta IE_{i,t} = \frac{1}{3} \sum_{j=1}^3 \frac{IE_{i,t-j}}{IE_{i,t-j-1}}$$

$$C3_{i,t} = \frac{IE_{i,t-1} n_i}{\sum_i IE_{i,t-1} n_i}$$

Donde:

$C1_{i,t}$, $C2_{i,t}$, y $C3_{i,t}$ son los coeficientes de distribución del Fondo General de Participaciones de la entidad i en el año t en que se efectúa el cálculo.

Considerando los coeficientes $C2$ y $C3$ como incentivos recaudatorios.

$P_{i,t}$ es la participación del fondo a que se refiere este artículo, de la entidad i en el año t .

$P_{i,07}$ es la participación del fondo a que se refiere este artículo que la entidad i recibió en el año 2007.

$\Delta FGP_{07,t}$ es el crecimiento en el Fondo General de Participaciones entre el año 2007 y el año t .

$PIB_{i,t-1}$ es la información oficial del Producto Interno Bruto del último año que hubiere dado a conocer el Instituto Nacional de Estadística y Geografía para la entidad i .

$PIB_{i,t-2}$ es la información oficial del Producto Interno Bruto del año anterior al definido en la variable anterior que hubiere dado a conocer el Instituto Nacional de Estadística y Geografía para la entidad i .

$IE_{i,t}$ es la información relativa a la recaudación de impuestos y derechos locales de la entidad i en el año t contenida en la última cuenta pública oficial y reportados en los formatos que emita la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Para tal efecto, se considerarán impuestos y derechos locales todos aquéllos que se recauden a nivel estatal, así como el impuesto predial y los derechos por suministro de agua que registren un flujo de efectivo.

Las cifras reportadas en la cuenta pública oficial de los citados ingresos, que estén relacionadas con el otorgamiento de beneficios, programas, subvenciones, o subsidios, aun cuando tengan una denominación distinta en la legislación local correspondiente, y que estén dirigidos a determinado sector de la población o de la economía, no se considerarán ingresos para efectos de la determinación de coeficientes de participaciones.

En lo que corresponde a los derechos, se considerarán aquellas contribuciones establecidas en Ley por el uso o aprovechamiento de los bienes del dominio público de la entidad, así como por los servicios que presten las entidades en sus funciones de derecho público, excepto cuando se presten por organismos descentralizados u órganos desconcentrados. No obstante, se considerarán los derechos a cargo de los organismos públicos descentralizados que presten servicios exclusivos de las entidades.

La Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales podrá aprobar otros impuestos y derechos respecto de los cuales exista información certera y verificable, atendiendo a criterios de equidad entre las entidades federativas.

$\Delta IE_{i,t}$ es un promedio móvil de tres años de las tasas de crecimiento en la recaudación de los impuestos y derechos locales de la entidad i , referidos en la variable anterior.

n_i es la última información oficial de población que hubiere dado a conocer el Instituto Nacional de Estadística y Geografía para la entidad i .

\sum_i es la suma sobre todas las entidades de la variable que le sigue.

Las entidades deberán informar de la totalidad de la recaudación que efectúen de cada uno de sus impuestos y derechos locales, en los formatos que para ello emita la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. La fórmula anterior no será aplicable en el evento de que en el año de cálculo la recaudación federal participable sea inferior a la observada en el año 2007. En dicho supuesto, la distribución se realizará en función de la cantidad efectivamente generada en el año de cálculo y de acuerdo al coeficiente efectivo que cada entidad haya recibido de dicho Fondo en el año 2007. La Secretaría de Hacienda y Crédito Público podrá solicitar a las entidades la información que estime necesaria para verificar las cifras recaudatorias locales presentadas por las entidades.

También se adicionará al Fondo General un monto equivalente al 80% del impuesto recaudado en 1989 por las entidades federativas, por concepto de las bases especiales de tributación. Dicho monto se actualizará 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. Este monto se dividirá entre doce y se distribuirá mensualmente a las entidades, en la proporción que representa la recaudación de estas bases de cada entidad, respecto del 80% de la recaudación por bases especiales de tributación en el año de 1989.

Adicionalmente, las entidades participarán en los accesorios de las contribuciones que forman parte de la recaudación federal participable, que se señalen en los convenios respectivos. En los productos de la Federación relacionados con bienes o bosques, que las leyes definen como nacionales, ubicados en el territorio de cada entidad, ésta recibirá el 50% de su monto, cuando provenga de venta o arrendamiento de terrenos nacionales o de la explotación de tales terrenos o de bosques nacionales.

Noveno párrafo (Se deroga)

Asimismo, las citadas entidades adheridas al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal podrán celebrar con la Federación convenio de colaboración administrativa en materia del impuesto sobre automóviles nuevos, supuesto en el cual la entidad de que se trate recibirá el 100% de la recaudación que se obtenga por este impuesto, del que corresponderá cuando menos el 20% a los municipios de la entidad, que se distribuirá entre ellos en la forma que determine la legislatura respectiva.

Artículo 2-A.- En el rendimiento de las contribuciones que a continuación se señalan, participarán los Municipios, en la forma siguiente:

I.- En la proporción de la recaudación federal participable en la forma siguiente:

0.136% de la recaudación federal participable, a aquellos Municipios colindantes con la frontera o los litorales por los que se realicen materialmente la entrada al país o la salida de él de los bienes que se importen o exporten, siempre que la entidad federativa de que

se trate celebre convenio con la Federación en materia de vigilancia y control de introducción ilegal al territorio nacional de mercancías de procedencia extranjera y en dichos convenios se establezcan descuentos en las participaciones a que se refiere esta fracción, en los casos en que se detecten mercancías de procedencia extranjera respecto de las cuales no se acredite su legal estancia en el país.

La distribución entre los municipios se realizará mediante la aplicación del coeficiente de participación que se determinará para cada uno de ellos conforme a la siguiente fórmula:

$$CCiT = Bi / TB$$

Donde:

CCiT es el coeficiente de participación de los municipios colindantes i en el año para el que se efectúa el cálculo.

TB es la suma de Bi.

i es cada entidad.

$$Bi = (CCiT-1) (IPDAiT-1) / IPDAT-2$$

Donde:

CCiT-1 = Coeficiente de participaciones del municipio i en el año inmediato anterior a aquel para el cual se efectúa el cálculo.

IPDAiT-1 = Recaudación local de predial y de los derechos de agua en el municipio i en el año inmediato anterior para el cual se efectúa el cálculo.

IPDAiT-2 = Recaudación local del predial y de los derechos de agua en el municipio i en el segundo año inmediato anterior para el cual se efectúa el cálculo.

- II.-** 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 litorales por los que se realice materialmente la salida del país de dichos productos.

Petróleos Mexicanos y sus organismos subsidiarios, por conducto de Petróleos Mexicanos, informará mensualmente a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público los montos y municipios a que se refiere el párrafo anterior.

- III.-** 1% de la recaudación federal participable, en la siguiente forma:

- a) El 16.8% se destinará a formar un Fondo de Fomento Municipal.
- b) El 83.2% incrementará dicho Fondo de Fomento Municipal y sólo corresponderá a las entidades que se coordinen en materia de derechos, siempre que se ajusten estrictamente a los lineamientos establecidos en el artículo 10-A de esta Ley.

El Fondo de Fomento Municipal se distribuirá entre las entidades conforme a la fórmula siguiente:

$$F_{i,t} = F_{i,13} + \Delta FFM_{13,t} (0.7 C_{i,t} + 0.3 CP_{i,t})$$

$$C_{i,t} = \frac{\frac{R_{i,t-1}}{R_{i,t-2}} n_i}{\sum_i \frac{R_{i,t-1}}{R_{i,t-2}} n_i}$$

$$CP_{i,t} = \frac{I_{i,t} n c_i}{\sum_i I_{i,t} n c_i}$$

$$I_{i,t} = \min \left\{ \frac{RC_{i,t-1}}{RC_{i,t-2}}, 2 \right\}$$

Donde:

$C_{i,t}$ es el coeficiente de distribución del 70% del excedente del Fondo de Fomento Municipal con respecto a 2013 de la entidad i en el año t en que se efectúa el cálculo.

$CP_{i,t}$ es el coeficiente de distribución del 30% del excedente del Fondo de Fomento Municipal con respecto a 2013 de la entidad i en el año t en que se efectúa el cálculo, siempre y cuando el gobierno de dicha entidad sea el responsable de la administración del impuesto predial por cuenta y orden del municipio.

Para que un estado compruebe la existencia de la coordinación fiscal en el impuesto predial, se deberá haber celebrado un convenio con el municipio correspondiente y publicado en el medio de difusión oficial estatal, en el entendido de que la inexistencia o extinción de dicho convenio hará que se deje de ser elegible para la distribución de esta porción del Fondo.

$F_{i,t}$ es la participación del fondo al que se refiere este artículo de la entidad i en el año t .

$F_{i,13}$ es la participación del fondo al que se refiere este artículo que la entidad i recibió en el año 2013.

$\Delta FFM_{13,t}$ es el crecimiento en el Fondo de Fomento Municipal entre el año 2013 y el periodo t .

$R_{i,t}$ es la recaudación local de predial y de los derechos de agua, que registren un flujo de efectivo, de la entidad i en el año t , reportada en los formatos que emita la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

$I_{i,t}$ es el valor mínimo entre el resultado del cociente $\frac{RC_{i,t-1}}{RC_{i,t-2}}$ y el número 2.

$RC_{i,t}$ es la suma de la recaudación de predial en los municipios que hayan convenido la coordinación del cobro de dicho impuesto con la entidad i en el año t y que registren un flujo de efectivo, o de las demarcaciones territoriales del Distrito Federal en su caso, reportada en los formatos que emita la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

n_i es la última información oficial de población que hubiere dado a conocer el Instituto Nacional de Estadística y Geografía para la entidad i .

nc_i es la última información oficial de población que hubiere dado a conocer el Instituto Nacional de Estadística y Geografía de los municipios que hayan convenido la coordinación del cobro de predial para la entidad i.

Los Estados entregarán íntegramente a sus municipios las cantidades que reciban del Fondo de Fomento Municipal, de acuerdo con lo que establezcan las legislaturas locales, garantizando que no sea menor a lo recaudado por los conceptos que se dejan de recibir por la coordinación en materia de derechos.

Las cantidades que correspondan a los Municipios en los términos de las fracciones I y II, se pagarán por la Federación directamente a dichos municipios.

La fórmula del Fondo de Fomento Municipal no será aplicable en el evento de que en el año que se calcula, el monto de dicho Fondo sea inferior al obtenido en el año 2013. En dicho supuesto, la distribución se realizará en relación con la cantidad efectivamente generada en el año que se calcula y de acuerdo al coeficiente efectivo que cada entidad haya recibido del Fondo de Fomento Municipal en el 2013.

Artículo 3o.- Primer y segundo párrafos (Se derogan).

La Secretaría de Hacienda y Crédito Público tiene la obligación de publicar en el Diario Oficial de la Federación el calendario de entrega, porcentaje, fórmulas y variables utilizadas, así como el monto, estimados, que recibirá cada Entidad Federativa del fondo general y del fondo de fomento municipal, para cada ejercicio fiscal a más tardar el 31 de enero del ejercicio de que se trate.

En los informes trimestrales sobre las finanzas públicas que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público entrega a la Cámara de Diputados deberá incluir la evolución de la recaudación federal participable, el importe de las participaciones entregadas de cada fondo a las entidades en ese lapso y, en su caso, el ajuste realizado al término de cada ejercicio fiscal.

Artículo 3-A.- 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 dicho impuesto 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, alcohol, bebidas alcohólicas fermentadas 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, y se liquidará conforme a lo establecido en el artículo 7o. de esta Ley.

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

Artículo 3-B.- Las entidades adheridas al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal participarán al 100% de la recaudación que se obtenga del impuesto sobre la renta que efectivamente se entere a la Federación, correspondiente al salario del personal que preste o desempeñe un servicio personal subordinado en las dependencias de la entidad federativa, del municipio o demarcación territorial del Distrito Federal, así como en sus respectivos organismos autónomos y entidades paraestatales y paramunicipales, siempre que el salario sea efectivamente pagado por los entes mencionados con cargo a sus participaciones u otros ingresos locales.

Para efectos del párrafo anterior, se considerará la recaudación que se obtenga por el Impuesto sobre la Renta, una vez descontadas las devoluciones por dicho concepto.

Asimismo, para que resulte aplicable lo dispuesto en el primer párrafo de este artículo, las entidades deberán enterar a la Federación el 100% de la retención que deben efectuar del Impuesto sobre la Renta correspondiente a los ingresos por salarios que las entidades paguen con cargo a recursos federales.

Las entidades deberán participar a sus municipios o demarcaciones territoriales, el 100% de la recaudación del impuesto al que se refiere el párrafo primero de este artículo, correspondiente al personal que preste o desempeñe un servicio personal subordinado en el municipio o demarcación territorial de que se trate.

Artículo 4o.- El Fondo de Fiscalización y Recaudación estará conformado por un monto equivalente al 1.25% de la recaudación federal participable de cada ejercicio.

Las entidades que se ajusten a lo establecido en el artículo 10-A de esta Ley, recibirán mensualmente un anticipo por concepto del Fondo a que se refiere este artículo, que ascenderá a la cantidad mensual promedio que corresponda a lo que la entidad recibió en el ejercicio de 2013 por concepto del Fondo de Fiscalización.

Adicionalmente, de forma trimestral, se distribuirán los recursos de este Fondo, disminuyendo las cantidades entregadas mediante los anticipos señalados en el párrafo anterior, de acuerdo con la siguiente fórmula:

$$T_{i,t} = T_{i,13} + \Delta FOFIR_{13,t} (0.3C1_{i,t} + 0.1C2_{i,t} + 0.3C3_{i,t} + 0.3C4_{i,t})$$

$$C1_{i,t} = \frac{\frac{CV_{i,t-1}}{PIB_{i,t-1}} n_i}{\sum_i \frac{CV_{i,t-1}}{PIB_{i,t-1}} n_i}$$

$$C2_{i,t} = \frac{VM_{i,t-1} n_i}{\sum_i VM_{i,t-1} n_i}$$

$$C3_{i,t} = \frac{\frac{R_{i,t-1}}{R_{i,t-2}} n_i}{\sum_i \frac{R_{i,t-1}}{R_{i,t-2}} n_i}$$

$$C4_{i,t} = \frac{\frac{R_{i,t-1}}{ILD_{i,t-1}} n_i}{\sum_i \frac{R_{i,t-1}}{ILD_{i,t-1}} n_i}$$

Donde:

$T_{i,t}$ es la participación de la entidad i en el año t .

$T_{i,13}$ es la participación que la entidad i recibió en el año 2013, por concepto del Fondo de Fiscalización.

$\Delta\text{FOFIR}_{13,t}$ es la diferencia entre el Fondo de Fiscalización y Recaudación del año t y el Fondo de Fiscalización del año 2013.

$CV_{i,t}$ son las cifras virtuales de la entidad i en el año t que dé a conocer el Servicio de Administración Tributaria.

$\text{PIB}_{i,t-1}$ es la información oficial del Producto Interno Bruto del último año que dé a conocer el Instituto Nacional de Estadística y Geografía para la entidad i .

$\text{VM}_{i,t}$ es el valor de la mercancía embargada o asegurada por la entidad i en el año t que dé a conocer el Servicio de Administración Tributaria.

$R_{i,t}$ es la recaudación de impuestos y derechos locales de la entidad i en el año t contenida en la última cuenta pública oficial y reportada en los formatos que emita la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

$\text{ILD}_{i,t}$ corresponde a la recaudación de impuestos y derechos que se recauden en la entidad i en el año t , contenida en la última cuenta pública oficial más las Participaciones Federales que se hayan percibido en dicho ejercicio, incluyendo los incentivos derivados de la aplicación del Convenio de Colaboración Administrativa en Materia Fiscal Federal.

n_i es la última información oficial de población que dé a conocer el Instituto Nacional de Estadística y Geografía para la entidad i .

\sum_i es la suma sobre todas las entidades de la variable que le sigue.

Para los efectos de la fórmula a que se refiere este artículo, se considerarán impuestos y derechos locales todos aquéllos que se recauden a nivel estatal, así como el impuesto predial y los derechos por suministro de agua que registren un flujo de efectivo.

Las cifras reportadas en la cuenta pública oficial de los citados ingresos, que estén relacionadas con el otorgamiento de beneficios, programas, subvenciones, o subsidios, aun cuando tengan una denominación distinta en la legislación local correspondiente, y que estén dirigidos a determinado sector de la población o de la economía, no se considerarán ingresos para efectos de la determinación de coeficientes de participaciones.

En lo que corresponde a los derechos, se considerarán aquellas contribuciones establecidas en Ley por el uso o aprovechamiento de los bienes del dominio público de la entidad; así como por los servicios que presten las entidades en sus funciones de derecho público, excepto cuando se presten por organismos descentralizados u órganos desconcentrados. No obstante, se considerarán los derechos a cargo de los organismos públicos descentralizados que presten servicios exclusivos de las entidades.

La fórmula del Fondo de Fiscalización y Recaudación no será aplicable en el evento de que en el año de cálculo dicho Fondo sea inferior a la participación que la totalidad de las entidades hayan recibido en el 2013 por concepto del Fondo de Fiscalización. En dicho supuesto, la distribución se realizará en función de la cantidad efectivamente generada en el año de cálculo y de acuerdo con el coeficiente efectivo que cada entidad haya recibido por concepto del Fondo de Fiscalización en el año 2013.

Los municipios y demarcaciones territoriales del Distrito Federal recibirán como mínimo el 20% de la recaudación que del Fondo de Fiscalización y Recaudación corresponda a las entidades.

La Secretaría de Hacienda y Crédito Público podrá verificar el cumplimiento de las labores de fiscalización efectuadas por las entidades federativas en los términos de este artículo.

Artículo 40-A.- La recaudación derivada de la aplicación de las cuotas previstas en el artículo 20-A, fracción II de la Ley del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios, se dividirá en dos partes:

- I. Del total recaudado 9/11 corresponderá a las entidades federativas en función del consumo efectuado en su territorio, de acuerdo con la información que Petróleos Mexicanos proporcione a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, complementada, en su caso, con la información del Servicio de Administración Tributaria, siempre y cuando se encuentren adheridas al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal.

Los recursos que obtengan las entidades federativas, municipios y demarcaciones territoriales, de acuerdo a lo previsto en esta fracción, podrán afectarse en términos del artículo 9o. de esta Ley, siempre que la afectación correspondiente en ningún caso exceda del 25% de los recursos que les correspondan.

Tratándose de obligaciones pagaderas en dos o más ejercicios fiscales, para cada año podrá destinarse al servicio de las mismas lo que resulte mayor entre aplicar el porcentaje a que se refiere el párrafo anterior a los recursos correspondientes al año de que se trate o a los recursos correspondientes al año en que las obligaciones hayan sido contratadas.

- II. Del total recaudado con motivo de la aplicación de las cuotas, 2/11 se destinarán a un Fondo de Compensación, el cual se distribuirá entre las 10 entidades federativas que, de acuerdo con la última información oficial del Instituto Nacional de Estadística y Geografía, tengan los menores niveles de Producto Interno Bruto per cápita no minero y no petrolero. Éste se obtendrá de la diferencia entre el Producto Interno Bruto Estatal total y el Producto Interno Bruto Estatal Minero, incluyendo todos los rubros contenidos en el mismo.

El Fondo de Compensación se distribuirá conforme a la fórmula siguiente:

$$T_{i,t} = \frac{\frac{1}{PIBpc_{i,t-1}}}{\sum_i \frac{1}{PIBpc_{i,t-1}}} FC_t$$

Donde:

$T_{i,t}$ es la transferencia de la entidad i en el año t .

$PIBpc_{i,t-1}$ es el último Producto Interno Bruto per cápita no minero y no petrolero de la entidad i construido con los últimos datos oficiales del Instituto Nacional de Estadística y Geografía.

FC_t es el Fondo de Compensación en el año t .

\sum_i es la sumatoria de la variable que le sigue.

La Secretaría de Hacienda y Crédito Público enterará a las entidades las cantidades a que se refiere este artículo, dentro del mes siguiente al entero de dichas cantidades por parte de Petróleos Mexicanos.

La Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales, en conjunto con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, deberá presentar al Congreso de la Unión una evaluación sobre los resultados y desempeño del Fondo a que se refiere esta fracción, así como sobre la conveniencia de conservar o modificar las reglas de su distribución. Dicha evaluación deberá presentarse en el mes de enero del año 2018 y posteriormente cada 5 años en caso de no modificarse las reglas de distribución.

Los municipios y demarcaciones territoriales recibirán como mínimo el 20% de la recaudación que corresponda a las entidades federativas en términos de este artículo. La distribución del porcentaje mencionado por parte de las entidades federativas a los municipios y demarcaciones territoriales deberá realizarse cuando menos en un 70% atendiendo a los niveles de población.

Las entidades deberán incluir en las publicaciones a que se refiere el artículo 6o., último párrafo de esta Ley, los recursos que en términos de este artículo correspondan a sus municipios, y en el caso del Distrito Federal, a sus demarcaciones territoriales, así como acreditar su cumplimiento a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Artículo 4o-B. El Fondo de Extracción de Hidrocarburos estará conformado con el 0.6 por ciento del importe obtenido por el derecho ordinario sobre hidrocarburos pagado por Pemex Exploración y Producción, en términos de lo previsto en el artículo 254 de la Ley Federal de Derechos.

El Fondo a que se refiere este artículo será distribuido entre aquellas entidades que formen parte de la clasificación de extracción de petróleo y gas definida en el último censo económico realizado por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía, de acuerdo a la fórmula siguiente:

$$T_{i,t} = (0.5C1_{i,t} + 0.5C2_{i,t})FEXHI_t$$

Donde $FEXHI_t$ se refiere al Fondo de Extracción de Hidrocarburos en el año a repartir.

$$C1_{i,t} = \frac{EXP_{i,t-1}}{\sum_i EXP_{i,t-1}}$$

es el coeficiente relativo a la extracción de petróleo y gas.

$$C2_{i,t} = \frac{EXG_{i,t-1}}{\sum_i EXG_{i,t-1}}$$

es el coeficiente relativo a la producción de gas asociado y no asociado.

$EXP_{i,t-1}$ es el valor de extracción bruta de los hidrocarburos de la entidad federativa i conforme a la clasificación de extracción de petróleo y gas definida en el último censo económico realizado por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía.

$EXG_{i,t-1}$ es el volumen de producción de gas natural asociado y no asociado de la entidad i , en el año anterior para el cual se realiza el cálculo, según el Sistema de Información Energética.

\sum_i es la sumatoria de la variable que le sigue, sobre las entidades que formen parte de la clasificación de extracción de petróleo y gas definida en el último censo económico realizado por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía.

La Secretaría de Hacienda y Crédito Público enterará a las entidades federativas las cantidades correspondientes, a más tardar el día 25 del mes posterior a la presentación de los pagos provisionales a que se refiere el artículo 255 de la Ley Federal de Derechos. Asimismo, dicha dependencia efectuará el ajuste que corresponda a los enteros mensuales provisionales, de acuerdo con la declaración definitiva a que se refiere el artículo 254 de dicha Ley.

Los municipios recibirán cuando menos el 20% de los recursos percibidos por las entidades federativas, incluyendo las cantidades que se perciban en tal caso por concepto de compensación.

Las entidades adheridas al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal que reciban ingresos por concepto del Fondo a que hace referencia el presente artículo, podrán celebrar con la Federación un convenio a fin de que los ingresos excedentes respecto a lo estimado y calendarizado en las disposiciones aplicables, se destinen en un porcentaje establecido en el citado convenio al Fondo de Estabilización de Extracción de Hidrocarburos.

El Fondo de Estabilización de Extracción de Hidrocarburos tendrá por finalidad compensar la disminución en la ministración de los recursos obtenidos por el Fondo de Extracción de Hidrocarburos, respecto a lo estimado y calendarizado para el ejercicio fiscal en cuestión.

El Fondo de Estabilización de Extracción de Hidrocarburos se sujetará a las reglas de operación que al efecto emita la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, previa opinión de las entidades que reciban ingresos por concepto del Fondo de Extracción de Hidrocarburos.

Artículo 5o.- Los cálculos de participaciones a que se refieren los artículos 2o. y 2o.-A de esta Ley se harán para todas las entidades, aunque algunas o varias de ellas no se encuentren adheridas al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal. Las participaciones que correspondan a las entidades que dejen de estar adheridas al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal serán deducidas del Fondo General de Participaciones, del Fondo de Fomento Municipal y del Fondo de Fiscalización y Recaudación.

Artículo 6o.- Las participaciones federales que recibirán los Municipios del total del Fondo General de Participaciones incluyendo sus incrementos, nunca serán inferiores al 20% de las cantidades que correspondan al Estado, el cual habrá de cubrirselas. Las legislaturas locales establecerán su distribución entre los Municipios mediante disposiciones de carácter general, atendiendo principalmente a los incentivos recaudatorios y principios resarcitorios, en la parte municipal, considerados en el artículo 2o. del presente ordenamiento.

La Federación entregará las participaciones a los municipios por conducto de los Estados; dentro de los cinco días siguientes a aquel en que el Estado las reciba; el retraso dará lugar al pago de intereses, a la tasa de recargos que establece el Congreso de la Unión para los casos de pago a plazos de contribuciones; en caso de incumplimiento la Federación hará la entrega directa

a los Municipios descontando la participación del monto que corresponda al Estado, previa opinión de la Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales.

Los municipios y, tratándose del Distrito Federal, sus demarcaciones territoriales, recibirán como mínimo el 20% de la recaudación que corresponda al Estado en los términos del último párrafo del artículo 2o. de esta Ley.

Las participaciones serán cubiertas en efectivo, no en obra, sin condicionamiento alguno y no podrán ser objeto de deducciones, sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 9 de esta Ley. Los Gobiernos de las entidades, a más tardar el 15 de febrero, deberán publicar en su Periódico Oficial, así como en su página oficial de Internet el calendario de entrega, porcentaje, fórmulas y variables utilizadas, así como los montos estimados, de las participaciones que las entidades reciban y de las que tengan obligación de participar a sus municipios o demarcaciones territoriales. También deberán publicar trimestralmente en el Periódico Oficial, así como en la página oficial de Internet del gobierno de la entidad, el importe de las participaciones entregadas y, en su caso, el ajuste realizado al término de cada ejercicio fiscal. La Secretaría de Hacienda y Crédito Público publicará en el Diario Oficial de la Federación la lista de las entidades que incumplan con esta disposición. Las publicaciones anteriores se deberán realizar conforme a los lineamientos que al efecto emita la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

El incumplimiento a las obligaciones de información previstas en este artículo será sancionado en los términos de la legislación en materia de responsabilidades administrativas de los servidores públicos.

Artículo 7o.- El Fondo General de Participaciones se determinará por cada ejercicio fiscal de la Federación, la cual en forma provisional hará un cálculo mensual considerando la recaudación federal participable obtenida en el mes inmediato anterior. En igual forma se procederá con las participaciones a que se refieren los artículos 2o.-A, fracciones I y III, y 3o.-A de esta Ley.

Las Entidades dentro del mismo mes en que se realice el cálculo mencionado en el párrafo que antecede, recibirán las cantidades que les correspondan conforme a esta Ley, en concepto de anticipos a cuenta de participaciones.

Cada cuatro meses la Federación realizará un ajuste de las participaciones, efectuando el cálculo sobre la recaudación obtenida en ese período. Las diferencias resultantes serán liquidadas dentro de los dos meses siguientes.

A más tardar dentro de los 30 días posteriores a que el Ejecutivo Federal presente la Cuenta Pública del año anterior a la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión para su revisión, la Federación determinará las participaciones que correspondan a la recaudación obtenida en el ejercicio, aplicará las cantidades que hubiera afectado provisionalmente a los Fondos y formulará de inmediato las liquidaciones que procedan.

Durante los primeros cinco meses de cada ejercicio, las participaciones en el Fondo General de Participaciones a que se refiere la fórmula del artículo 2o., así como las que se establecen en los artículos 2o.-A, fracciones I y III y 3o.-A de esta Ley, se calcularán provisionalmente con los coeficientes del ejercicio inmediato anterior, en tanto se cuente con la información necesaria para calcular los nuevos coeficientes.

Artículo 8o.- Para los efectos de las participaciones a que esta Ley se refiere y de los incentivos que se establezcan en los convenios de colaboración administrativa, las Entidades, los Municipios y la Federación estarán al resultado de la determinación y pago, que hubieren efectuado de créditos fiscales derivados de la aplicación de leyes sobre ingresos federales.

La Federación por conducto de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público informará bajo los lineamientos que se establezcan, del comportamiento de las participaciones a las partes beneficiadas.

Artículo 9o.- Las participaciones que correspondan a las Entidades y Municipios son inembargables; no pueden afectarse a fines específicos, ni estar sujetas a retención, salvo aquellas correspondientes al Fondo General de Participaciones, al Fondo de Fomento Municipal y a los recursos a que se refiere el Artículo 4-A, fracción I, de la presente Ley, que podrán ser afectadas para el pago de obligaciones contraídas por las Entidades o Municipios, con autorización de las legislaturas locales e inscritas 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, de acuerdo con lo establecido en el Reglamento del presente artículo.

Tratándose de obligaciones que se originen de la emisión de valores, para efectos de su inscripción en el Registro de Obligaciones y Empréstitos de Entidades y Municipios, bastará con que se presente evidencia de dichos valores de acuerdo al procedimiento establecido en el Reglamento, en el entendido que dentro de los diez días hábiles siguientes a la inscripción de los mismos, deberá notificarse a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, su circulación o colocación; de lo contrario, se procederá a la cancelación de la inscripción.

El Registro de Obligaciones y Empréstitos de Entidades y Municipios a cargo de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público será público a través de la página oficial de Internet de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y deberá permitir la identificación del porcentaje total de participaciones federales afectadas por cada Entidad y Municipio, así como el destino definido en los instrumentos que formalizan la obligación, en los términos que establezca el Reglamento del presente artículo.

Las Entidades y Municipios efectuarán los pagos de las obligaciones contraídas en términos de este artículo, a través de fideicomisos o vehículos de fuente de pago o garantía, sin perjuicio de los instrumentos 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, y deberán publicar en forma periódica su información y la de sus Municipios con respecto de las obligaciones garantizadas o aquellas cuya fuente de pago son las participaciones, al menos en la página oficial de Internet del gobierno de la entidad.

No estarán sujetas a lo dispuesto en el primer párrafo de este artículo, las compensaciones que se requieran 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. Asimismo, 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.

El Gobierno Federal, por conducto de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, y los gobiernos de las entidades que se hubieren adherido al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, podrán celebrar convenios de coordinación en materia contable y de información de finanzas públicas.

En el reglamento que expida el Ejecutivo Federal se señalarán los requisitos para el registro de las obligaciones de Entidades y Municipios.

Las publicaciones anteriores se deberán realizar conforme a los lineamientos de homologación de información pública que establezca la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Artículo 9-A.- La Federación, a través de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, y los estados y municipios en donde existan puentes de peaje operados por la primera, podrán convenir en crear fondos cuyos recursos se destinen a la construcción, mantenimiento, reparación y ampliación de obras de vialidad en aquellos municipios donde se ubiquen dichos puentes o, en su caso, a la realización de obras de infraestructura o gasto de inversión, de impacto regional directamente en la zona donde se encuentre el cobro del peaje, sin que en ningún caso tales recursos se destinen al gasto corriente.

La aportación a los fondos mencionados se hará por el estado, por el municipio o, cuando así lo acordaren, por ambos, en un 20% del monto que aporte la Federación, sin que la aportación de ésta exceda de un 25% del monto total de los ingresos brutos que obtenga por la operación del puente de peaje de que se trate. La aportación federal se distribuirá como sigue: municipios 50% y estados 50%.

Para que un municipio donde exista un puente o varios pueda ser sujeto de participación de estos fondos, deberá acreditar un nivel recaudatorio de al menos un 50% más uno de la recaudación potencial de su impuesto predial en el año inmediato anterior a la firma del convenio; en su defecto, podrá convenir un acuerdo de mejora recaudatoria de la Hacienda Pública local con la Federación, para poder aplicar a la creación de estos fondos en el ejercicio fiscal siguiente, siempre y cuando cumpla con el requisito de recaudación señalado con anterioridad.

En el caso de que el nivel recaudatorio, una vez firmado el convenio, se encuentre por debajo del 50%, la cantidad de recursos se verá reducida de manera proporcional a la disminución porcentual del nivel recaudatorio. Si en el momento de firmar nuevamente el convenio, el municipio se encuentra en este supuesto, no será sujeto de refrendo el convenio citado hasta no cumplir nuevamente con el nivel recaudatorio exigido y hasta el próximo ejercicio fiscal.

El aforo vehicular de los puentes estará sujeto a las disposiciones aplicables de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental.

Lo señalado en el presente artículo no será aplicable tratándose de los puentes administrados por el fideicomiso número 1936 del Fondo de Apoyo al Rescate Carretero.

CAPITULO II

Del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal

Artículo 10.- Las Entidades que deseen adherirse al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal para recibir las participaciones que establezca esta Ley, lo harán mediante convenio que celebren con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, que deberá ser autorizado o aprobado por su legislatura. También, con autorización de la legislatura podrán dar por terminado el convenio.

La Secretaría de Hacienda y Crédito Público y el Gobierno de la Entidad de que se trate, ordenarán la publicación en el Diario Oficial de la Federación y en el Periódico Oficial de la Entidad, respectivamente, del convenio celebrado, por el cual la Entidad se adhiera; del acto por el que se separe del sistema; y de los decretos de la Legislatura de la Entidad por los cuales se autoricen o se aprueben dichos actos, que surtirán efectos a partir del día siguiente a la publicación que se efectúe en último lugar.

La adhesión al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal deberá llevarse a cabo integralmente y no sólo en relación con algunos de los ingresos de la Federación.

Las Entidades que no deseen adherirse al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, participarán en los impuestos especiales a que se refiere el inciso 5o. de la fracción XXIX, del artículo 73 constitucional, en los términos que establecen las leyes respectivas.

Artículo 10-A.- Las entidades federativas que opten por coordinarse en derechos, no mantendrán en vigor derechos estatales o municipales por:

I.- Licencias, anuencias previas al otorgamiento de las mismas, en general concesiones, permisos o autorizaciones, o bien obligaciones y requisitos que condicionen el ejercicio de actividades comerciales o industriales y de prestación de servicios. Asimismo, los que resulten como consecuencia de permitir o tolerar excepciones a una disposición administrativa tales como la ampliación de horario, con excepción de las siguientes:

a).- Licencias de construcción.

b).- Licencias o permisos para efectuar conexiones a las redes públicas de agua y alcantarillado.

c).- Licencias para fraccionar o lotificar terrenos.

d).- Licencias para conducir vehículos.

e).- Expedición de placas y tarjeta para la circulación de vehículos.

f).- Licencias, permisos o autorizaciones para el funcionamiento de establecimientos o locales, cuyos giros sean la enajenación de bebidas alcohólicas o la prestación de servicios que incluyan el expendio de dichas bebidas, siempre que se efectúen total o parcialmente con el público en general.

g).- Licencias, permisos o autorizaciones para la colocación de anuncios y carteles o la realización de publicidad, excepto los que se realicen por medio de televisión, radio, periódicos y revistas.

II.- Registros o cualquier acto relacionado con los mismos, a excepción de los siguientes:

a).- Registro Civil

b).- Registro de la Propiedad y del Comercio.

III.- Uso de las vías públicas o la tenencia de bienes sobre las mismas. No se considerarán comprendidos dentro de lo dispuesto en esta fracción los derechos de estacionamiento de vehículos, el uso de la vía pública por comerciantes ambulantes o con puestos fijos o semifijos, ni por el uso o tenencia de anuncios.

IV.- Actos de inspección y vigilancia.

Los derechos locales o municipales no podrán ser diferenciales considerando el tipo de actividad a que se dedique el contribuyente, excepto tratándose de derechos diferenciales por los conceptos a los que se refieren los incisos del a) al g) de la fracción I y la fracción III.

Las certificaciones de documentos así como la reposición de éstos por extravío o destrucción parcial o total, no quedará comprendida dentro de lo dispuesto en las fracciones I y II de este

artículo. Tampoco quedan comprendidas las concesiones por el uso o aprovechamiento de bienes pertenecientes a las Entidades Federativas o a los Municipios.

En ningún caso lo dispuesto en este artículo, se entenderá que limita la facultad de los Estados y Municipios para requerir licencias, registros, permisos o autorizaciones, otorgar concesiones y realizar actos de inspección y vigilancia. Para el ejercicio de estas facultades no se podrá exigir cobro alguno, con las salvedades expresamente señaladas en este artículo.

Para los efectos de coordinación con las Entidades, se considerarán derechos, aún cuando tengan una denominación distinta en la legislación local correspondiente, las contribuciones que tengan las características de derecho conforme al Código Fiscal de la Federación y la Ley de Ingresos de la Federación.

También se considerarán como derechos para los efectos de este artículo, las contribuciones u otros cobros, cualquiera que sea su denominación, que tengan la característica de derechos de acuerdo con el Código Fiscal de la Federación, aun cuando se cobren por concepto de aportaciones, cooperaciones, donativos, productos, aprovechamientos o como garantía de pago por posibles infracciones.

Artículo 10-B.- Las Entidades podrán no coordinarse en derechos sin perjuicio de continuar adheridas al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal.

La Secretaría de Hacienda y Crédito Público hará la declaratoria de las Entidades que no tienen establecido o suspendan el cobro de los derechos a que se refiere el artículo anterior y que, por lo tanto, están coordinadas en esta materia, la cual se publicará en el Periódico Oficial de la Entidad y en el Diario Oficial de la Federación.

Cuando en la legislación de alguna entidad o municipio se establezcan derechos que contravengan lo dispuesto en el artículo que antecede, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público hará del conocimiento de la entidad de que se trate la violación específica, para que en un plazo de cinco días manifieste lo que a su derecho convenga. Transcurrido dicho plazo la propia Secretaría, en su caso, emitirá la declaratoria correspondiente, misma que se publicará en el Diario Oficial de la Federación y empezará a regir a partir del día siguiente al de su publicación, quedando sin efectos la coordinación en materia de derechos en esta última fecha. En el caso de que el Estado esté inconforme con esta declaratoria, podrá acudir ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación en los términos del artículo 12 de esta Ley.

Artículo 10-C.- Las entidades adheridas al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, sin que se considere un incumplimiento de los convenios a que se refiere el artículo 10 de esta Ley ni de lo dispuesto en el artículo 41 de la Ley del Impuesto al Valor Agregado, y en adición a los impuestos a que hace referencia el artículo 43 de este último ordenamiento, podrán establecer impuestos locales a la venta o consumo final de los bienes cuya enajenación se encuentre gravada por la Ley del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios, siempre que no se trate de bienes cuyo gravamen se encuentre reservado a la Federación, dicha venta o consumo final se realice dentro del territorio de la entidad de que se trate y se cumplan los requisitos siguientes:

- I. No se establezcan tratamientos especiales de ningún tipo.
- II. La tasa única aplicable sea del 4.5% sobre el precio de enajenación del bien de que se trate.
- III. La base no incluya los impuestos al valor agregado ni especial sobre producción y servicios.
- IV. El impuesto no sea acreditable contra otros impuestos locales o federales.

- V. No se traslade en forma expresa y por separado el impuesto a las personas que adquieran los bienes. El traslado del impuesto deberá incluirse en el precio correspondiente, sin que se considere que forma parte del precio de venta al público, ni se entienda violatorio de precios o tarifas, incluyendo los oficiales.
- VI. El impuesto se cause en el momento en que efectivamente se perciban los ingresos y sobre el monto que de ellos se perciba.
- VII. El impuesto no se aplique en dos o más etapas del proceso de comercialización.
- VIII. (Se deroga).

Las entidades podrán convenir con el Ejecutivo Federal, a través de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, que los impuestos locales que en términos de este artículo, en su caso, establezca la entidad, se paguen en las mismas declaraciones del impuesto sobre la renta identificados por entidad.

Los municipios recibirán como mínimo el 20% de la recaudación que corresponda a las entidades federativas en términos de este artículo. Tratándose del Distrito Federal, la distribución de dichos recursos se efectuará a sus demarcaciones territoriales.

Artículo 10-D.- Para los efectos de lo previsto en el artículo 10-C de esta Ley, se estará a lo siguiente:

- I. Serán aplicables las definiciones establecidas en la Ley del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios.
- II. Se considerará que la venta o consumo final de los bienes se efectúa en el territorio de una entidad cuando en el mismo se realice la entrega de los mismos por parte del productor, envasador, distribuidor o importador, según sea el caso, para su posterior venta al público en general o consumo.

Segundo párrafo (Se deroga).

Artículo 10-E.- Las entidades que estén adheridas al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal deberán llevar un registro estatal vehicular, que se integrará con los datos de los vehículos que los contribuyentes inscriban o registren en la circunscripción territorial de cada entidad.

Los datos de los vehículos y de los contribuyentes que deberá contener el registro estatal vehicular serán:

- I. El número de identificación vehicular.
- II. Las características esenciales del vehículo: marca, modelo, año modelo, número de cilindros, origen o procedencia, número de motor, número de chasis y número de placas.
- III. El nombre, denominación o razón social, domicilio del propietario y, en su caso, el Registro Federal de Contribuyentes.

Para efecto de intercambio de información, el registro estatal vehicular estará enlazado a los medios o sistemas de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público que se determinen mediante disposiciones de carácter general.

Artículo 11.- Cuando alguna entidad que se hubiera adherido al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal viole lo previsto por los artículos 73 fracción XXIX, 117 fracciones IV a VII y IX o 118 fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos o falte al cumplimiento del o de los convenios celebrados con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, ésta, oyendo a la entidad afectada y teniendo en cuenta el dictamen técnico que formule la Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales, podrá disminuir las participaciones de la entidad en una cantidad equivalente al monto estimado de la recaudación que la misma obtenga o del estímulo fiscal que otorgue, en contravención a dichas disposiciones.

La Secretaría de Hacienda y Crédito Público comunicará esta resolución a la entidad de que se trate, señalando la violación que la motiva, para cuya corrección la entidad contará con un plazo mínimo de tres meses. Si la entidad no efectuara la corrección se considerará que deja de estar adherida al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal. La Secretaría de Hacienda y Crédito Público hará la declaratoria correspondiente, la notificará a la entidad de que se trate y ordenará la publicación de la misma en el Diario Oficial de la Federación. Dicha declaratoria surtirá sus efectos 90 días después de su publicación.

Las cantidades en que se reduzcan las participaciones de una entidad, en los términos de este precepto, incrementarán al Fondo General de Participaciones en el siguiente año.

Artículo 11-A.- Las personas que resulten afectadas por incumplimiento de las disposiciones del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal y de las de coordinación en materia de derechos podrán presentar recurso de inconformidad ante la Secretaría de Hacienda y Crédito Público dentro de los cuarenta y cinco días hábiles siguientes a aquél en que haya surtido efectos la notificación del requerimiento o, en su caso, a partir de la fecha de pago de la contribución que corresponda. No procederá la interposición del recurso de inconformidad cuando se refiera a la interpretación directa del texto constitucional.

El recurso de inconformidad, podrá presentarse por un conjunto de contribuyentes que tengan un representante común. Para estos efectos los sindicatos, las cámaras de comercio y de industria y sus confederaciones, podrán fungir como representantes.

El recurso de inconformidad se tramitará conforme a las disposiciones que sobre el recurso de revocación establece el Código Fiscal de la Federación, con las siguientes modalidades:

- I.- La Secretaría de Hacienda y Crédito Público oír a la entidad de que se trate.
- II.- La Secretaría de Hacienda y Crédito Público solicitará un dictamen técnico a la Junta de Coordinación Fiscal.
- III.- El plazo para resolver el recurso será de un mes a partir de la fecha en que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público reciba el dictamen a que se refiere la fracción anterior.
- IV.- La resolución podrá ordenar a la Tesorería de la Federación la devolución de las cantidades indebidamente cobradas, con cargo a las participaciones de la entidad. A estas devoluciones les será aplicable lo que al respecto establece el Código Fiscal de la Federación.

La resolución podrá ser impugnada por los promoventes del recurso ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa y por la entidad afectada ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en los términos establecidos en el artículo 12 de la presente Ley.

Quinto párrafo (Se deroga).

Artículo 12.- La Entidad inconforme con la declaratoria por la que se considera que deja de estar adherida al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal podrá ocurrir ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, conforme al artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y de la Ley Orgánica del Poder Judicial Federal, demandando la anulación de la declaratoria que se haya dictado conforme al artículo anterior de esta Ley.

Desde la admisión de la demanda se suspenderán los efectos de la declaratoria impugnada, por 150 días. El fallo de la Suprema Corte de Justicia de la Nación producirá efectos 30 días después de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación ordenará la publicación en el Diario Oficial de la Federación, tanto de la suspensión de los efectos de la declaratoria impugnada, como de los puntos resolutivos del fallo de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

En caso de que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público infringiera las disposiciones legales y convenios relativos a la coordinación fiscal en perjuicio de un entidad federativa, ésta podrá reclamar su cumplimiento ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, siguiendo, en lo aplicable el procedimiento establecido en la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

CAPITULO III

De la Colaboración Administrativa entre las Entidades y la Federación

Artículo 13.- El Gobierno Federal, por conducto de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, y los Gobiernos de las Entidades que se hubieran adherido al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, podrán celebrar convenios de coordinación en materia de administración de ingresos federales, que comprenderán las funciones de Registro Federal de Contribuyentes, recaudación, fiscalización y administración, que serán ejercidas por las autoridades fiscales de las Entidades o de los Municipios cuando así se pacte expresamente.

En los convenios a que se refiere este artículo se especificarán los ingresos de que se trate, las facultades que ejercerán y las limitaciones de las mismas. Dichos convenios se publicarán en el Periódico Oficial de la Entidad y en el Diario Oficial de la Federación, y surtirán sus efectos a partir de las fechas que en el propio convenio se establezcan o, en su defecto, a partir del día siguiente de la publicación en el Diario Oficial de la Federación.

La Federación o la Entidad podrán dar por terminados parcial o totalmente los convenios a que se refiere este precepto, terminación que será publicada y tendrá efectos conforme al párrafo anterior.

En los convenios señalados en este precepto se fijarán las percepciones que recibirán las Entidades o sus Municipios, por las actividades de administración fiscal que realicen.

Artículo 14.- Las autoridades fiscales de las entidades que se encuentren adheridas al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal y las de sus Municipios, en su caso, serán consideradas, en el ejercicio de las facultades a que se refieren los convenios o acuerdos respectivos, como autoridades fiscales federales. En contra de los actos que realicen cuando actúen de conformidad con este precepto, sólo procederán los recursos y medios de defensa que establezcan las leyes federales.

La Secretaría de Hacienda y Crédito Público conservará la facultad de fijar a las entidades y a sus Municipios 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.

Artículo 15.- La recaudación de los ingresos federales se hará por las oficinas autorizadas por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público o por las oficinas autorizadas por las entidades, según se establezca en los convenios o acuerdos respectivos.

Cuando la entidad recaude ingresos federales, los concentrará directamente a dicha Secretaría y rendirá cuenta pormenorizada de recaudación. La Secretaría, también directamente, hará el pago a las entidades de las cantidades que les correspondan en el Fondo establecido en el artículo 2o. y 2-A, fracción III y pondrá a su disposición la información correspondiente. Se podrá establecer, si existe acuerdo entre las partes interesadas, un procedimiento de compensación permanente.

Las entidades coordinadas con la Federación en materia de automóviles nuevos, deberán rendir cuenta comprobada por la totalidad de la recaudación que efectúen de cada uno de estos impuestos.

La falta de entero en los plazos establecidos dará lugar a que las cantidades respectivas se actualicen por inflación y a que se causen, a cargo de la Entidad o de la Federación, intereses a la tasa de recargos que establezca anualmente el Congreso de la Unión para los casos de autorizaciones de pago a plazo de contribuciones.

La Secretaría de Hacienda y Crédito Público podrá compensar las cantidades no concentradas por la entidad, con las cantidades que a ésta correspondan en los fondos de participaciones establecidos por esta Ley.

Artículo 15-A.- (Se deroga).

CAPITULO IV De los Organismos en Materia de Coordinación

Artículo 16.- 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.

Artículo 17.- La Reunión Nacional de Funcionarios Fiscales se integrará por el Secretario de Hacienda y Crédito Público y por el titular del órgano hacendario de cada entidad. La Reunión será presidida conjuntamente por el Secretario de Hacienda y Crédito Público y el funcionario de mayor jerarquía presente en la Reunión, de la entidad en que ésta se lleve a cabo.

El Secretario de Hacienda y Crédito Público podrá ser suplido por el Subsecretario de Ingresos, y los titulares del área hacendaria de las entidades por la persona que al efecto designen.

Artículo 18.- La Reunión Nacional de Funcionarios Fiscales sesionará, cuando menos una vez al año en el lugar del territorio nacional que elijan sus integrantes. Será convocada por el Secretario de Hacienda y Crédito Público o por la Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales.

En la convocatoria se señalarán los asuntos de que deba ocuparse la Reunión.

Artículo 19.- Serán facultades de la Reunión Nacional de Funcionarios Fiscales:

I.- Aprobar los reglamentos de funcionamiento de la propia Reunión Nacional, de la Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales y de sus grupos de trabajo, del Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas y de la Junta de Coordinación Fiscal.

II.- Establecer, en su caso, las aportaciones ordinarias y extraordinarias que deban cubrir la Federación y las entidades, para el sostenimiento de los órganos citados en la fracción anterior.

III.- Fungir como asamblea general del Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas y aprobar sus presupuestos y programas.

IV.- Proponer al Ejecutivo Federal por conducto de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y a los Gobiernos de las Entidades por conducto del titular de su órgano hacendario, las medidas que estime convenientes para actualizar o mejorar el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal.

Artículo 20.- La Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales se integrará conforme a las siguientes reglas:

I.- Estará formada por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y por ocho entidades. Será presidida conjuntamente por el Secretario de Hacienda y Crédito Público, que podrá ser suplido por el Subsecretario de Ingresos de dicha Secretaría, y por el titular del órgano hacendario que elija la Comisión entre sus miembros. En esta elección no participará la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

II.- Las entidades estarán representadas por las ocho que al efecto elijan, las cuales actuarán a través del titular de su órgano hacendario o por la persona que éste designe para suplirlo.

III.- Las entidades que integren la Comisión Permanente serán elegidas por cada uno de los grupos que a continuación se expresan, debiendo representarlos en forma rotativa:

GRUPO UNO: Baja California, Baja California Sur, Sonora y Sinaloa.

GRUPO DOS: Chihuahua, Coahuila, Durango y Zacatecas.

GRUPO TRES: Hidalgo, Nuevo León, Tamaulipas y Tlaxcala.

GRUPO CUATRO: Aguascalientes, Colima, Jalisco y Nayarit.

GRUPO CINCO: Guanajuato, Michoacán, Querétaro y San Luis Potosí.

GRUPO SEIS: Distrito Federal, Guerrero, México y Morelos.

GRUPO SIETE: Chiapas, Oaxaca, Puebla y Veracruz.

GRUPO OCHO: Campeche, Quintana Roo, Tabasco y Yucatán.

Con base en un análisis de las características socio-económicas y geográficas que tengan las entidades federativas, cada 10 años, la Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales podrá proponer a la Reunión Nacional de Funcionarios Fiscales una reclasificación de los ocho grupos señalados en esta fracción, que deberá ser aprobada mediante votación unánime de esta última.

IV.- Las entidades miembros de la Comisión Permanente durarán en su encargo dos años y se renovarán anualmente por mitad; pero continuarán en funciones, aún después de terminado su período, en tanto no sean elegidas las que deban sustituirlas.

V.- La Comisión Permanente será convocada por el Secretario de Hacienda y Crédito Público, por el Subsecretario de Ingresos o por tres de los miembros de dicha Comisión. En la convocatoria se señalarán los asuntos que deban tratarse.

VI. Será invitado permanente a las reuniones de la Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales, el Presidente de la Conferencia Nacional de Municipios de México, siempre que las reuniones no correspondan a sesiones de trabajo con la participación exclusiva de los funcionarios a que se refiere la fracción II de este artículo.

Artículo 21.- Serán facultades de la Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales:

I.- Preparar las Reuniones Nacionales de Funcionarios Fiscales y establecer los asuntos de que deban ocuparse.

II.- Preparar los proyectos de distribución de aportaciones ordinarias y extraordinarias que deban cubrir la Federación y las Entidades para el sostenimiento de los órganos de coordinación, los cuales someterá a la aprobación de la Reunión Nacional de Funcionarios Fiscales.

III.- Fungir como consejo directivo del Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas y formular informes de las actividades de dicho Instituto y de la propia Comisión Permanente, que someterá a la aprobación de la Reunión Nacional.

IV.- Vigilar la creación e incremento de los fondos señalados en esta Ley, su distribución entre las Entidades y las liquidaciones anuales que de dichos fondos formule la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, así como 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 las Entidades;

V.- Formular los dictámenes técnicos a que se refiere el artículo 11 de esta Ley.

VI.- Las demás que le encomienden la Reunión Nacional de Funcionarios Fiscales, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y los titulares de los órganos hacendarios de las entidades.

Artículo 22.- El Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas (INDETEC), es un organismo público, con personalidad jurídica y patrimonio propios, con las siguientes funciones:

I.- Realizar estudios relativos al sistema nacional de coordinación fiscal.

II.- Hacer estudios permanentes de la legislación tributaria vigente en la Federación y en cada una de las entidades, así como de las respectivas administraciones.

III.- Sugerir medidas encaminadas a coordinar la acción impositiva federal y local, para lograr la más equitativa distribución de los ingresos entre la Federación y las entidades.

IV.- Desempeñar las funciones de secretaría técnica de la Reunión Nacional y de la Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales.

V.- Actuar como consultor técnico de las haciendas públicas.

VI.- Promover el desarrollo técnico de las haciendas públicas municipales.

VII.- Capacitar técnicos y funcionarios fiscales.

VIII.- Desarrollar los programas que apruebe la Reunión Nacional de Funcionarios Fiscales.

Para el desempeño de las funciones indicadas el Instituto podrá participar en programas con otras instituciones u organismos que realicen actividades similares.

Artículo 23.- Los órganos del Instituto a que se refiere el artículo anterior, serán:

I.- El director general, que tendrá la representación del mismo.

II.- La asamblea general que aprobará sus estatutos, reglamentos, programas y presupuesto. La Reunión Nacional de Funcionarios Fiscales Fungirá como asamblea general del Instituto.

III.- El consejo directivo que tendrá las facultades que señalen los estatutos. Fungirá como consejo directivo la Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales.

Artículo 24.- La Junta de Coordinación Fiscal se integra por los representantes que designe la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y los titulares de los órganos hacendarios de las ocho entidades que forman la Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales.

CAPITULO V

De los Fondos de Aportaciones Federales

Artículo 25.- Con independencia de lo establecido en los capítulos I a IV de esta Ley, respecto de la participación de los Estados, Municipios y el Distrito Federal en la recaudación federal participable, se establecen las aportaciones federales, como recursos que la Federación transfiere a las haciendas públicas de los Estados, Distrito Federal, y en su caso, de los Municipios, condicionando su gasto a la consecución y cumplimiento de los objetivos que para cada tipo de aportación establece esta Ley, para los Fondos siguientes:

- I.** Fondo de Aportaciones para la Nómina Educativa y Gasto Operativo;
- II.** Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud;
- III.** Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social;
- IV.** Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal;
- V.** Fondo de Aportaciones Múltiples.
- VI.-** Fondo de Aportaciones para la Educación Tecnológica y de Adultos, y
- VII.-** Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública de los Estados y del Distrito Federal.
- VIII.-** Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas.

Dichos Fondos se integrarán, distribuirán, administrarán, ejercerán y supervisarán, de acuerdo a lo dispuesto en el presente Capítulo.

El Fondo de Aportaciones para la Nómina Educativa y Gasto Operativo será administrado por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, y la transferencia de los recursos de dicho Fondo se realizará en los términos previstos en el artículo 26-A de esta Ley.

Artículo 26.- Con cargo a las aportaciones del Fondo de Aportaciones para la Nómina Educativa y Gasto Operativo que les correspondan, los Estados y el Distrito Federal serán apoyados con recursos económicos complementarios para ejercer las atribuciones, en materia de educación básica y normal, que de manera exclusiva se les asignan, respectivamente, en los artículos 13 y 16 de la Ley General de Educación.

La Federación apoyará a los Estados con los recursos necesarios para cubrir el pago de servicios personales correspondiente al personal que ocupa las plazas transferidas a los Estados, en el marco del Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 19 de mayo de 1992 y los convenios que de conformidad con el mismo fueron formalizados con los Estados, que se encuentren registradas por la Secretaría de Educación Pública, previa validación de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, en el Sistema de Información y Gestión Educativa a que se refiere el artículo 12, fracción X, de la Ley General de Educación. Asimismo, el registro en el Sistema podrá incluir plazas del personal docente que no es de jornada, de acuerdo a la asignación de horas correspondiente.

En el caso del Distrito Federal, el Fondo de Aportaciones para la Nómina Educativa y Gasto Operativo incluirá los recursos correspondientes a las plazas federales que sean transferidas a éste, mediante el convenio de descentralización correspondiente y registradas en el Sistema a que se refiere el párrafo anterior.

Asimismo, el Fondo incluirá recursos para apoyar a las entidades federativas a cubrir gastos de operación relacionados exclusivamente con las atribuciones a que se refiere el párrafo primero de este artículo.

Artículo 26-A.- El ejercicio de los recursos en materia de servicios personales a que se refiere el artículo anterior, se sujetará a lo siguiente:

- I. La Secretaría de Educación Pública establecerá un sistema de administración de nómina, a través del cual se realizarán los pagos de servicios personales a que se refiere el artículo anterior. Para tal efecto, las secretarías de Hacienda y Crédito Público y de Educación Pública, emitirán las disposiciones que deberán observar las entidades federativas para registrar cada nómina. El sistema de administración de nómina deberá identificar al menos el nivel, tipo y modalidad educativa y la clave del centro de trabajo a la que corresponda la plaza.

Las autoridades educativas de las entidades federativas deberán proporcionar a la Secretaría de Educación Pública toda la información que ésta les requiera en términos de este artículo;

- II. Las autoridades educativas de las entidades federativas deberán, en los plazos y condiciones establecidos en las disposiciones a que se refiere la fracción anterior, registrar en el sistema de administración de nómina la información relativa a los movimientos del personal que modifiquen cada nómina.

La información que las autoridades educativas de las entidades federativas registren en el sistema de administración de nómina, deberá corresponder a aquella registrada en el Sistema de Información y Gestión Educativa a que se refiere el artículo 12, fracción X, de la Ley General de Educación;

- III. Con base en la información registrada en el sistema de administración de nómina, la Secretaría de Educación Pública verificará que ésta corresponda con la contenida en el Sistema de Información y Gestión Educativa y solicitará a las autoridades educativas de las entidades federativas, la validación de la nómina correspondiente a cada una de ellas.

Una vez validada la información por las autoridades educativas de las entidades federativas, la Secretaría de Educación Pública solicitará a la Tesorería de la Federación, realizar el pago correspondiente, con cargo a los recursos que correspondan del Fondo a cada entidad federativa;

- IV.** Los recursos correspondientes a la nómina a que se refiere el artículo anterior serán pagados, por cuenta y orden de las entidades federativas en su calidad de patrones, a sus empleados del servicio educativo, a través de transferencias electrónicas a respectivas cuentas bancarias, salvo que los mismos se encuentren en localidades en donde no haya disponibilidad de servicios bancarios; en este último caso la Secretaría de Hacienda y Crédito Público determinará la forma y los medios a través de los cuales se entregarán los recursos correspondientes.

La Secretaría de Educación Pública se coordinará con las entidades federativas para que los pagos de nómina se realicen solamente al personal que cuente con Registro Federal de Contribuyentes con Homoclave, de acuerdo con las disposiciones aplicables;

- V.** Los pagos deberán hacerse por las cantidades líquidas que correspondan a cada empleado, considerando las cantidades devengadas en el periodo de pago correspondiente.

En todo caso, sólo procederán pagos retroactivos hasta por cuarenta y cinco días naturales, siempre y cuando se acredite la asistencia del personal durante dicho periodo en la plaza respectiva, debiendo precisar la autoridad educativa de la entidad federativa el tipo de plaza y el periodo que comprende.

En los casos en que por causa no imputable al personal no se realice el pago, a solicitud del interesado y conforme al procedimiento establecido en su caso, los pagos no realizados deberán efectuarse en un plazo no mayor a 30 días;

- VI.** La Secretaría de Educación Pública retendrá y enterará las cantidades que por ley deban pagarse por concepto de impuestos y seguridad social, de conformidad con la normatividad aplicable; así como, otras cantidades que, en su caso, deban retenerse con base en la instrucción correspondiente de la autoridad educativa de la entidad federativa;

- VII.** Para efectos de la comprobación de las erogaciones, los registros en medios electrónicos correspondientes a los abonos en las cuentas del personal, fungirán como comprobantes de la entrega de los recursos. Tratándose de los pagos que, por no existir servicios bancarios en la localidad correspondiente, se realicen a través de otros mecanismos, la comprobación de las erogaciones se realizará en términos de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria y demás disposiciones aplicables.

Sin perjuicio de lo anterior, las autoridades educativas de las entidades federativas entregarán a cada uno de sus trabajadores el recibo de nómina respectivo, desglosando los conceptos de pago y descuentos correspondientes;

- VIII.** Las entidades federativas realizarán los registros e informarán sobre las aportaciones federales a que se refiere este artículo, en los términos de los artículos 48 y 49 de esta Ley, y

- IX.** La Secretaría de Educación Pública presentará a través de Internet la información a que se refiere el artículo 73 de la Ley General de Contabilidad Gubernamental, respecto al Fondo a que se refiere este artículo.

Los recursos a que se refieren las fracciones anteriores sólo podrán erogarse en el ejercicio fiscal en que fueron presupuestados, exclusivamente para el pago de los conceptos relativos a servicios personales del personal a que se refiere el artículo anterior, incluyendo el incremento en remuneraciones que, en su caso, se acuerde en los términos del artículo 27-A de esta Ley.

Tratándose del gasto de operación a que se refiere el último párrafo del artículo 26 de esta Ley, los recursos podrán utilizarse en los fines a que se refiere el párrafo anterior. Para tal efecto, las Secretarías de Hacienda y Crédito Público y de Educación Pública emitirán los lineamientos para especificar el destino de estos recursos.

Artículo 27.- El monto del Fondo de Aportaciones para la Nómina Educativa y Gasto Operativo se determinará cada año en el Presupuesto de Egresos de la Federación correspondiente, exclusivamente a partir de los siguientes elementos:

- I. Las plazas registradas en términos de los artículos 26 y 26-A de esta Ley, con las erogaciones que correspondan por concepto de remuneraciones, incluyendo sueldos y prestaciones autorizados, impuestos federales y aportaciones de seguridad social;
- II. Las ampliaciones presupuestarias que se hubieren autorizado al Fondo durante el ejercicio fiscal inmediato anterior a aquél que se presupueste, como resultado del incremento salarial que, en su caso, se pacte en términos del artículo 27-A de esta Ley;
- III. La creación de plazas, que en su caso, se autorice.

No podrán crearse plazas con cargo a este Fondo, salvo que estén plenamente justificadas en términos de la Ley General del Servicio Profesional Docente y las demás disposiciones aplicables, así como los recursos necesarios para su creación estén expresamente aprobados en el Presupuesto de Egresos de la Federación del ejercicio fiscal correspondiente, y

- IV. Los gastos de operación y la actualización que se determine para el ejercicio que se presupueste. La distribución de estos recursos se realizará cada año a nivel nacional entre las entidades federativas, de acuerdo con la siguiente fórmula:

$$GO_i = GO_{i,2013} + ((GO_t - GO_{2013}) MP_i)$$

Donde:

$$= \quad /$$

GO_t es el monto total del recurso destinado a gasto operativo del FONE.

GO_i es el monto del recurso destinado a gasto operativo del FONE para la entidad federativa i. $= \quad /$

$GO_{i,2013}$ es el Gasto de Operación presupuestado para la entidad federativa i en el PEF 2013.

GO_{2013} es el Gasto de Operación presupuestado en el PEF 2013.

MP_i es la participación de la entidad federativa i en la matrícula potencial nacional en el año anterior para el cual se efectúa el cálculo. Por matrícula potencial se entiende el número de niños en edad de cursar educación básica.

Hn_i es el número de habitantes entre 5 y 14 años en la entidad federativa i .

HN es el número de habitantes entre 5 y 14 años del país.

Artículo 27-A.- El Ejecutivo Federal y los gobiernos de las entidades federativas, conforme a lo dispuesto en el artículo 25 de la Ley General de Educación, concurrirán en el financiamiento del gasto en servicios personales para la educación pública, conforme a lo siguiente:

- I. El Ejecutivo Federal proveerá los recursos necesarios para cubrir los pagos de servicios personales a que se refieren los artículos 26, 26-A y 43 de esta Ley;
- II. Los gobiernos de las entidades federativas cubrirán, con cargo a sus propios ingresos, las erogaciones en materia de servicios personales de las plazas distintas a las señaladas en la fracción anterior, incluyendo el incremento salarial y de prestaciones correspondiente a dichas plazas;
- III. Los incrementos en las remuneraciones del personal que ocupa las plazas a que se refieren los artículos 26 y 26-A de esta Ley, serán acordados con base en:
 - a) La disponibilidad de recursos públicos aprobada en el Presupuesto de Egresos de la Federación;
 - b) Los objetivos, metas y resultados alcanzados del Servicio Profesional Docente, y
 - c) La negociación del incremento en remuneraciones, la cual se llevará a cabo por parte de los patrones, por una representación de las autoridades educativas de las entidades federativas; por parte de los trabajadores, una representación de su sindicato, en términos de la legislación laboral; así como con la participación de la Secretaría de Educación Pública para efectos del financiamiento que corresponde a la Federación en los términos de los artículos 26 y 26-A de esta Ley y para vigilar su consistencia con los objetivos del Servicio Profesional Docente.

El incremento en remuneraciones que, en su caso, se acuerde, aplicable al personal a que se refiere esta fracción, deberá publicarse en el Diario Oficial de la Federación para que produzca sus efectos, así como en los medios oficiales de difusión de las entidades federativas, y

- IV. La Secretaría de Educación Pública y las autoridades educativas de las entidades federativas darán acceso al sistema establecido para el registro del personal educativo, para efectos de consulta, a las instancias locales y federales de control, evaluación y fiscalización que así lo soliciten. La información se hará pública en términos de las disposiciones aplicables en materia de transparencia y rendición de cuentas.

Artículo 28.- Las autoridades federales y de las entidades federativas, tanto en materia educativa como las responsables del ejercicio presupuestario, se reunirán con una periodicidad no mayor de un año, con el fin de analizar alternativas y propuestas que apoyen una mayor equidad e impulsen la mejor utilización de los recursos transferidos a las entidades federativas para la educación básica y, en su caso, normal.

Para tal efecto, los gobiernos estatales y del Distrito Federal proporcionarán al Ejecutivo Federal a través de la Secretaría de Educación Pública, la información financiera y operativa que les sea

requerida para el mejor cumplimiento de las atribuciones que en materia de planeación, programación y evaluación del Sistema Educativo Nacional, correspondan a la Federación.

Artículo 29.- Con cargo a las aportaciones que del Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud les correspondan, los Estados y el Distrito Federal recibirán los recursos económicos que los apoyen para ejercer las atribuciones que en los términos de los artículos 3o., 13 y 18 de la Ley General de Salud les competan.

Artículo 30.- El monto del Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud se determinará cada año en el Presupuesto de Egresos de la Federación correspondiente, exclusivamente a partir de los siguientes elementos:

I. Por el inventario de infraestructura médica y las plantillas de personal, utilizados para los cálculos de los recursos presupuestarios transferidos a las entidades federativas, con motivo de la suscripción de los Acuerdos de Coordinación para la Descentralización Integral de los Servicios de Salud respectivos, incluyendo las erogaciones que correspondan por concepto de impuestos federales y aportaciones de seguridad social;

II. Por los recursos que con cargo a las Previsiones para Servicios Personales contenidas al efecto en el Presupuesto de Egresos de la Federación que se hayan transferido a las entidades federativas, durante el ejercicio fiscal inmediato anterior a aquel que se presupueste, para cubrir el gasto en servicios personales, incluidas las ampliaciones presupuestarias que en el transcurso de ese ejercicio se hubieren autorizado por concepto de incrementos salariales, prestaciones, así como aquellas medidas económicas que, en su caso, se requieran para integrar el ejercicio fiscal que se presupueste;

III. Por los recursos que la Federación haya transferido a las entidades federativas, durante el ejercicio fiscal inmediato anterior a aquel que se presupueste, para cubrir el gasto de operación e inversión, excluyendo los gastos eventuales de inversión en infraestructura y equipamiento que la Federación y las entidades correspondientes convengan como no susceptibles de presupuestarse en el ejercicio siguiente y por los recursos que para iguales fines sean aprobados en el Presupuesto de Egresos de la Federación en adición a los primeros; y

IV. Por otros recursos que, en su caso, se destinen expresamente en el Presupuesto de Egresos de la Federación a fin de promover la equidad en los servicios de salud, mismos que serán distribuidos conforme a lo dispuesto en el artículo siguiente.

Artículo 31.- Para la distribución de los recursos a que se refiere la fracción IV del artículo anterior, se aplicará la siguiente fórmula de asignación de recursos, donde \sum representa la sumatoria correspondiente a las entidades federativas y el subíndice i se refiere a la i -ésima entidad federativa.

$$\sum F_i = \sum (M * T_i)$$

En donde:

M = Monto aprobado en el Presupuesto de Egresos de la Federación a que se refiere la fracción IV del artículo 30.

F_i = Monto correspondiente a la i -ésima entidad federativa del monto total M.

T_i = Distribución porcentual correspondiente a la i -ésima entidad federativa del monto total M.

Para el cálculo de T_i de la i -ésima entidad federativa se aplicará el siguiente procedimiento:

$$T_i = D_i / DM$$

En donde:

DM = Monto total del déficit en entidades federativas con gasto total inferior al mínimo aceptado.

D_i = Monto total del déficit de la i -ésima entidad federativa con gasto total inferior al mínimo aceptado.

En donde:

$$D_i = \max\{[POBi * (PMIN * 0.5 * (REMi + IEMi)) - Gti], 0\}$$

En donde:

POBi = Población abierta en i -ésima entidad federativa.

PMIN = Presupuesto mínimo per cápita aceptado.

REMi = Razón estandarizada de mortalidad de la i -ésima entidad federativa.

IEMi = Índice estandarizado de marginación de la i -ésima entidad federativa.

G_{ti} = Gasto total federal que para población abierta se ejerza en las entidades federativas sin incluir M del ejercicio correspondiente.

La Secretaría de Salud dará a conocer anualmente, en el seno del Consejo Nacional de Salud y, a más tardar el 31 de enero, en el Diario Oficial de la Federación, las cifras que corresponden a las variables integrantes de la fórmula anterior resultantes de los sistemas oficiales de información.

Artículo 32.- El Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social se determinará anualmente en el Presupuesto de Egresos de la Federación con recursos federales por un monto equivalente, sólo para efectos de referencia, al 2.5294% de la recaudación federal participable a que se refiere el artículo 2o. de esta Ley, según estimación que de la misma se realice en el propio presupuesto, con base en lo que al efecto establezca la Ley de Ingresos de la Federación para ese ejercicio. Del total de la recaudación federal participable el 0.3066% corresponderá al Fondo para la Infraestructura Social de las Entidades y el 2.2228% al Fondo para la Infraestructura Social Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal.

Este fondo se enterará mensualmente en los primeros diez meses del año por partes iguales a las entidades por conducto de la Federación y, a los municipios y demarcaciones territoriales a través de las entidades, de manera ágil y directa, sin más limitaciones ni restricciones, incluyendo las de carácter administrativo, que las correspondientes a los fines que se establecen en el artículo 33 de esta Ley.

Artículo 33.- Las aportaciones federales que con cargo al Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social reciban las entidades, los municipios y las demarcaciones territoriales, se destinarán exclusivamente al financiamiento de obras, acciones sociales básicas y a inversiones que beneficien directamente a población en pobreza extrema, localidades con alto o muy alto nivel de rezago social conforme a lo previsto en la Ley General de Desarrollo Social, y en las zonas de atención prioritaria.

A. Los recursos del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social, se destinarán a los siguientes rubros:

I. Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal: agua potable, alcantarillado, drenaje y letrinas, urbanización, electrificación rural y de colonias pobres, infraestructura básica del sector salud y educativo, mejoramiento de vivienda, así como mantenimiento de infraestructura, conforme a lo señalado en el catálogo de acciones establecido en los Lineamientos del Fondo que emita la Secretaría de Desarrollo Social.

II. Fondo de Infraestructura Social para las Entidades: obras y acciones que beneficien preferentemente a la población de los municipios, demarcaciones territoriales y localidades que presenten mayores niveles de rezago social y pobreza extrema en la entidad.

Asimismo, las obras y acciones que se realicen con los recursos del fondo a que se refiere este artículo, se deberán orientar preferentemente conforme al Informe anual de la situación de pobreza y rezago social de las entidades y sus respectivos municipios o demarcaciones territoriales que realice la Secretaría de Desarrollo Social, mismo que se deberá publicar en el Diario Oficial de la Federación a más tardar el último día hábil de enero.

En el caso de los municipios y de las demarcaciones territoriales, éstos podrán disponer de hasta un 2% del total de recursos del Fondo para la Infraestructura Social Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal que les correspondan para la realización de un Programa de Desarrollo Institucional Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal. Este programa será convenido entre el Ejecutivo Federal a través de la Secretaría de Desarrollo Social, el Gobierno de la entidad correspondiente y el municipio o demarcación territorial de que se trate. Los recursos de este programa podrán utilizarse para la elaboración de proyectos con la finalidad de fortalecer las capacidades de gestión del municipio o demarcación territorial, de acuerdo con lo señalado en el catálogo de acciones establecido en los Lineamientos del Fondo que emita la Secretaría de Desarrollo Social.

Adicionalmente, las entidades, los municipios o demarcaciones territoriales podrán destinar hasta el 3% de los recursos que les correspondan de este Fondo para ser aplicados como gastos indirectos para la verificación y seguimiento de las obras y acciones que se realicen, así como para la realización de estudios y la evaluación de proyectos que cumplan con los fines específicos a que se refiere este artículo.

B. La Secretaría de Desarrollo Social, las entidades y los municipios o demarcaciones territoriales y la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, tendrán las siguientes obligaciones:

I. De la Secretaría de Desarrollo Social:

a) Publicar el Informe anual sobre la situación de pobreza y rezago social de las entidades y sus respectivos municipios o demarcaciones territoriales, con base en lo que establece la Ley General de Desarrollo Social, para la medición de la pobreza, y

b) Proporcionar capacitación a las entidades y a sus respectivos municipios o demarcaciones territoriales, sobre el funcionamiento del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal, del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social de las Entidades y del Programa de Desarrollo Institucional Municipal y de las

Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal, en términos de lo establecido en los Lineamientos del Fondo que emita la Secretaría de Desarrollo Social;

II. De las entidades, municipios y demarcaciones territoriales:

- a)** Hacer del conocimiento de sus habitantes, al menos a través de la página oficial de Internet de la entidad federativa conforme a los lineamientos de información pública financiera en línea del Consejo de Armonización Contable, los montos que reciban, las obras y acciones a realizar, el costo de cada una, su ubicación, metas y beneficiarios;
- b)** Promover la participación de las comunidades beneficiarias en su destino, aplicación y vigilancia, así como en la programación, ejecución, control, seguimiento y evaluación de las obras y acciones que se vayan a realizar;
- c)** Informar a sus habitantes los avances del ejercicio de los recursos trimestralmente y al término de cada ejercicio, sobre los resultados alcanzados; al menos a través de la página oficial de Internet de la entidad federativa, conforme a los lineamientos de información pública del Consejo Nacional de Armonización Contable, en los términos de la Ley General de Contabilidad Gubernamental;
- d)** Proporcionar a la Secretaría de Desarrollo Social, la información que sobre la utilización del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social le sea requerida. En el caso de los municipios y de las demarcaciones territoriales, lo harán por conducto de las entidades;
- e)** Procurar que las obras que realicen con los recursos de los Fondos sean compatibles con la preservación y protección del medio ambiente y que impulsen el desarrollo sostenible;
- f)** Reportar trimestralmente a la Secretaría de Desarrollo Social, a través de sus Delegaciones Estatales o instancia equivalente en el Distrito Federal, así como a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, el seguimiento sobre el uso de los recursos del Fondo, en los términos que establecen los artículos 48 y 49 de esta Ley, así como con base en el Informe anual sobre la situación de pobreza y rezago social de las entidades y sus respectivos municipios o demarcaciones territoriales. Asimismo, las entidades, los municipios y las demarcaciones territoriales, deberán proporcionar la información adicional que solicite dicha Secretaría para la supervisión y seguimiento de los recursos, y
- g)** Publicar en su página oficial de Internet las obras financiadas con los recursos de este Fondo. Dichas publicaciones deberán contener, entre otros datos, la información del contrato bajo el cual se celebra, informes trimestrales de los avances y, en su caso, evidencias de conclusión.

Los municipios que no cuenten con página oficial de Internet, convendrán con el gobierno de la entidad federativa correspondiente, para que éste publique la información correspondiente al municipio, y

III. De la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, generar un sistema geo referenciado para difundir a través de su página oficial de Internet, las obras en cada municipio o demarcación territorial financiadas con los recursos provenientes de este Fondo. Dicho sistema deberá contener la información del contrato bajo el cual se celebra, informes trimestrales de los avances y, en su caso, evidencias de conclusión.

Artículo 34.- El Ejecutivo Federal, a través de la Secretaría de Desarrollo Social, distribuirá el Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social entre las entidades, conforme a la siguiente fórmula:

$$F_{i,t} = F_{i,2013} + \Delta F_{2013,t} (0.8z_{i,t} + 0.2e_{i,t})$$

Donde:

$$z_{i,t} = \frac{x_{i,t}}{\sum_i x_{i,t}}$$

$$x_{i,t} = CPPE_i \frac{PPE_{i,T}}{\sum_i PPE_{i,T}}$$

$$e_{i,t} = \frac{\frac{PPE_{i,T-1}}{PPE_{i,T}}}{\sum_i \frac{PPE_{i,T-1}}{PPE_{i,T}}}$$

Y las variables de cálculo se definen de la siguiente manera:

$F_{i,t}$ = Monto del FAIS de la entidad i en el año t.

$F_{i,2013}$ = Monto del FAIS de la entidad i en 2013, en el caso del Distrito Federal dicho monto será equivalente a 686,880,919.32 pesos.

$\Delta F_{2013,t}$ = $FAIS_t - \sum F_{i,2013}$, donde $FAIS_t$ corresponde a los recursos del Fondo en el año de cálculo t.

$z_{i,t}$ = La participación de la entidad i en el promedio nacional de las carencias de la población en pobreza extrema más reciente publicada por el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social al año t.

$CPPE_i$ = Número de carencias promedio de la población en pobreza extrema en la entidad i más reciente publicada por el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social al año t.

$PPE_{i,T}$ = Población en Pobreza Extrema de la entidad i, de acuerdo con la información más reciente provista por el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social; y

$PPE_{i,T-1}$ = Población en Pobreza Extrema de la entidad i, de acuerdo con la información inmediata anterior a la más reciente provista por el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social.

La fórmula del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social no será aplicable en el evento de que en el año de cálculo dicho Fondo sea inferior a la participación que la totalidad de los Estados hayan recibido en el 2013 por concepto del mismo Fondo. En dicho supuesto, la distribución se realizará en función de la cantidad efectivamente generada en el año de cálculo y de acuerdo con el coeficiente efectivo que cada Estado haya recibido por concepto del Fondo de

Aportaciones para la Infraestructura Social en el año 2013. De cumplirse dicho supuesto el Distrito Federal recibirá la proporción que representen los 686,880,919.32 pesos que recibirá de $F_{i,2013}$.

Para efectos de la formulación anual del Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación, el Ejecutivo Federal, por conducto de la Secretaría de Desarrollo Social, publicará, a más tardar el 15 de agosto de cada año, en el Diario Oficial de la Federación las variables y fuentes de información para el cálculo de esta fórmula y dará a conocer los porcentajes de participación que se asignará a cada entidad.

Artículo 35.- Las entidades distribuirán entre los municipios y las demarcaciones territoriales los recursos del Fondo para la Infraestructura Social Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal, con una fórmula igual a la señalada en el artículo anterior, que enfatice el carácter redistributivo de estas aportaciones hacia aquellos municipios y demarcaciones territoriales con mayor magnitud y profundidad de pobreza extrema. Para ello, utilizarán la información de pobreza extrema más reciente a nivel municipal y de las demarcaciones territoriales, a que se refiere el artículo anterior, publicada por el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social.

Con objeto de apoyar a las entidades en la aplicación de sus fórmulas, la Secretaría de Desarrollo Social publicará en el Diario Oficial de la Federación, a más tardar en los primeros diez días del ejercicio fiscal de que se trate, las variables y fuentes de información disponibles a nivel municipal y de las demarcaciones territoriales para cada entidad.

Las entidades, con base en lo previsto en los párrafos anteriores y previo convenio con la Secretaría de Desarrollo Social, calcularán las distribuciones del Fondo para la Infraestructura Social Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal correspondientes a sus municipios y demarcaciones territoriales, debiendo publicarlas en sus respectivos órganos oficiales de difusión, a más tardar el 31 de enero del ejercicio fiscal aplicable, así como la fórmula y su respectiva metodología, justificando cada elemento.

A más tardar el 25 de enero del ejercicio fiscal de que se trate, los convenios referidos en el párrafo anterior deberán remitirse a la Secretaría de Desarrollo Social, a través de sus Delegaciones Estatales o instancia equivalente en el Distrito Federal, una vez que hayan sido suscritos por éstas y por el gobierno de la entidad correspondiente, con el fin de que dicha Secretaría publique las distribuciones convenidas en su página oficial de Internet a más tardar el 31 de enero de dicho ejercicio fiscal.

En caso de que así lo requieran las entidades, la Secretaría de Desarrollo Social podrá coadyuvar en el cálculo de la distribución del Fondo para la Infraestructura Social Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal correspondientes a sus municipios y demarcaciones territoriales.

Las entidades deberán entregar a sus respectivos municipios y demarcaciones territoriales, los recursos que les corresponden conforme al calendario de enteros en que la Federación lo haga a las entidades, en los términos del último párrafo del artículo 32 de la presente Ley. Dicho calendario deberá comunicarse a los gobiernos municipales y de las demarcaciones territoriales por parte de los gobiernos de las entidades y publicarse por estos últimos a más tardar el día 31 de enero de cada ejercicio fiscal, en su respectivo órgano de difusión oficial.

Artículo 36.- El Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal se determinará anualmente en el Presupuesto de Egresos de la Federación con recursos federales, por un monto equivalente, sólo para efectos de referencia, como sigue:

a) Con el 2.35% de la recaudación federal participable a que se refiere el artículo 2o. de esta Ley, según estimación que de la misma se realice en el propio presupuesto, con base en lo que al efecto establezca la Ley de Ingresos de la Federación para ese ejercicio. Este Fondo se enterará mensualmente por partes iguales a los Municipios, por conducto de los Estados, de manera ágil y directa sin más limitaciones ni restricciones, incluyendo aquellas de carácter administrativo, que las correspondientes a los fines que se establecen en el artículo 37 de este ordenamiento; y

b) Al Distrito Federal y a sus Demarcaciones Territoriales, los fondos correspondientes les serán entregados en la misma forma que al resto de los Estados y Municipios, pero calculados como el 0.2123% de la recaudación federal participable, según estimación que de la misma se realice en el propio presupuesto, con base en lo que al efecto establezca la Ley de Ingresos de la Federación para ese ejercicio.

Al efecto, los Gobiernos Estatales y del Distrito Federal deberán publicar en su respectivo Periódico Oficial las variables y fórmulas utilizadas para determinar los montos que correspondan a cada Municipio o Demarcación Territorial por concepto de este Fondo, así como el calendario de ministraciones, a más tardar el 31 de enero de cada año.

Tercer párrafo. (Se deroga).

Artículo 37.- Las aportaciones federales que, con cargo al Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal, reciban los municipios a través de las entidades y las demarcaciones territoriales por conducto del Distrito Federal, se destinarán a la satisfacción de sus requerimientos, dando prioridad al cumplimiento de sus obligaciones financieras, al pago de derechos y aprovechamientos por concepto de agua, descargas de aguas residuales, a la modernización de los sistemas de recaudación locales, mantenimiento de infraestructura, y a la atención de las necesidades directamente vinculadas con la seguridad pública de sus habitantes. Respecto de las aportaciones que reciban con cargo al Fondo a que se refiere este artículo, los municipios y las demarcaciones territoriales del Distrito Federal tendrán las mismas obligaciones a que se refiere el artículo 33, apartado B, fracción II, incisos a) y c), de esta Ley.

Artículo 38.- El Ejecutivo Federal, a través de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, distribuirá el Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal a que se refiere el inciso a) del artículo 36 de esta Ley, en proporción directa al número de habitantes con que cuente cada Entidad Federativa, de acuerdo con la información estadística más reciente que al efecto emita el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática.

Para el caso de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal, su distribución se realizará conforme al inciso b) del artículo 36 antes señalado; el 75% correspondiente a cada Demarcación Territorial será asignado conforme al criterio del factor de población residente y el 25% restante al factor de población flotante de acuerdo con las cifras publicadas por el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática.

Las Entidades a su vez distribuirán los recursos que correspondan a sus Municipios y las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal, en proporción directa al número de habitantes con que cuente cada uno de los Municipios y Demarcaciones Territoriales antes referidos.

Artículo 39.- El Fondo de Aportaciones Múltiples se determinará anualmente en el Presupuesto de Egresos de la Federación por un monto equivalente, sólo para efectos de referencia, al 0.814% de la recaudación federal participable a que se refiere el artículo 2o. de esta Ley, según estimación que de la misma se realice en el propio presupuesto, con base a lo que al efecto establezca la Ley de Ingresos de la Federación para ese ejercicio.

Artículo 40.- Las aportaciones federales que con cargo al Fondo de Aportaciones Múltiples reciban los Estados de la Federación y el Distrito Federal se destinarán en un 46% al otorgamiento de desayunos escolares; apoyos alimentarios; y de asistencia social a través de instituciones públicas, con base en lo señalado en la Ley de Asistencia Social. Asimismo, se destinará el 54% restante a la construcción, equipamiento y rehabilitación de infraestructura física de los niveles de educación básica, media superior y superior en su modalidad universitaria según las necesidades de cada nivel.

Las entidades tendrán la obligación de hacer del conocimiento de sus habitantes, los montos que reciban, las obras y acciones realizadas, el costo de cada una, su ubicación y beneficiarios. Asimismo, deberán informar a sus habitantes, al término de cada ejercicio, sobre los resultados alcanzados.

Artículo 41.- El Fondo de Aportaciones Múltiples se distribuirá entre las entidades federativas de acuerdo a las asignaciones y reglas que se establezcan en el Presupuesto de Egresos de la Federación.

La Secretaría de Salud y la Secretaría de Educación Pública darán a conocer, a más tardar el 31 de enero del ejercicio de que se trate en el Diario Oficial de la Federación, el monto correspondiente a cada entidad por cada uno de los componentes del Fondo y la fórmula utilizada para la distribución de los recursos, así como las variables utilizadas y la fuente de la información de las mismas, para cada uno de los componentes del Fondo.

Artículo 42.- Con cargo a las aportaciones del Fondo de Aportaciones para la Educación Tecnológica y de Adultos que les correspondan, los Estados y el Distrito Federal, recibirán los recursos económicos complementarios para prestar los servicios de educación tecnológica y de educación para adultos, cuya operación asuman de conformidad con los convenios de coordinación suscritos con el Ejecutivo Federal, para la transferencia de recursos humanos, materiales y financieros necesarios para la prestación de dichos servicios.

Artículo 43.- El monto del Fondo de Aportaciones para la Educación Tecnológica y de Adultos se determinará anualmente en el Presupuesto de Egresos de la Federación con recursos federales, exclusivamente a partir de los siguientes elementos:

- I.- Los registros de planteles, de instalaciones educativas y de plantillas de personal utilizados para los cálculos de los recursos presupuestarios transferidos a las Entidades Federativas con motivo de la suscripción de los convenios respectivos, incluyendo las erogaciones que correspondan por conceptos de impuestos federales y aportaciones de seguridad social;
- II.- Por los recursos presupuestarios que con cargo al Fondo de Aportaciones para la Educación Tecnológica y de Adultos se hayan transferido a las Entidades Federativas de acuerdo con el Presupuesto de Egresos de la Federación durante el ejercicio inmediato anterior a aquél que se presupueste, adicionándole lo siguiente:
 - a) Las ampliaciones presupuestarias que en el transcurso de ese mismo ejercicio se hubieren autorizado con cargo a las Previsiones para el Fondo de Aportaciones para la Educación Tecnológica y de Adultos, contenidas en el propio Presupuesto de Egresos de la Federación,
 - b) El importe que, en su caso, resulte de aplicar en el ejercicio que se presupueste las medidas autorizadas con cargo a las citadas Previsiones derivadas del ejercicio anterior y

- c) La actualización que se determine para el ejercicio que se presupueste de los gastos de operación, distintos de los servicios personales, correspondientes a los registros de planteles y de instalaciones educativas, y

III.- Adicionalmente, en el caso de los servicios de educación para adultos, la determinación de los recursos del Fondo de Aportaciones para la Educación Tecnológica y de Adultos y su consiguiente distribución, responderán a fórmulas que consideren las prioridades específicas y estrategias compensatorias para el abatimiento del rezago en materia de alfabetización, educación básica y formación para el trabajo. Las fórmulas, así como las variables consideradas y la fuente de información correspondiente, a que se refiere esta fracción deberán publicarse por la Secretaría de Educación Pública, a más tardar el 31 de enero de cada año en el Diario Oficial de la Federación.

La información que presenten las entidades y la Secretaría de Educación Pública, por este Fondo, deberá sujetarse al artículo 73 de la Ley General de Contabilidad Gubernamental.

Artículo 44.- El Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública de los Estados y del Distrito Federal se constituirá con cargo a recursos federales, mismos que serán determinados anualmente en el Presupuesto de Egresos de la Federación. La Secretaría de Gobernación formulará a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público una propuesta para la integración de dicho Fondo.

En el Presupuesto de Egresos de la Federación de cada ejercicio fiscal se hará la distribución de los recursos federales que integran este Fondo entre los distintos rubros de gasto del Sistema Nacional de Seguridad Pública aprobados por el Consejo Nacional de Seguridad Pública.

El Ejecutivo Federal, a través de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, entregará a las entidades el Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública de los Estados y del Distrito Federal, con base en los criterios que el Consejo Nacional de Seguridad Pública determine, a propuesta de la Secretaría de Gobernación, por medio del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, utilizando para la distribución de los recursos, criterios que incorporen el número de habitantes de los Estados y del Distrito Federal; el índice de ocupación penitenciaria; la implementación de programas de prevención del delito; los recursos destinados a apoyar las acciones que en materia de seguridad pública desarrollen los municipios, y el avance en la aplicación del Programa Nacional de Seguridad Pública en materia de profesionalización, equipamiento, modernización tecnológica e infraestructura. La información relacionada con las fórmulas y variables utilizadas en el cálculo para la distribución y el resultado de su aplicación que corresponderá a la asignación por cada Estado y el Distrito Federal, deberá publicarse en el Diario Oficial de la Federación a más tardar a los 30 días naturales siguientes a la publicación en dicho Diario del Presupuesto de Egresos de la Federación del ejercicio fiscal de que se trate.

Los convenios y anexos técnicos celebrados entre el Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública y las entidades, deberán firmarse en un término no mayor a sesenta días, contados a partir de la publicación del resultado de la aplicación de las fórmulas y variables mencionadas con anterioridad.

Este Fondo se enterará mensualmente por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público durante los primeros diez meses del año a los Estados y al Distrito Federal, de manera ágil y directa sin más limitaciones ni restricciones, incluyendo aquéllas de carácter administrativo, salvo que no se cumpla lo dispuesto en este artículo.

Los Estados y el Distrito Federal reportarán trimestralmente a la Secretaría de Gobernación, a través del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, el ejercicio de los recursos del Fondo y el avance en el cumplimiento de las metas, así como las modificaciones o adecuaciones realizadas a las asignaciones previamente establecidas en los convenios de coordinación y sus anexos técnicos en la materia; en este último caso deberán incluirse la

justificación y la aprobación del Consejo Estatal de Seguridad Pública correspondiente, o la opinión favorable del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública. El Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública dará respuesta en un plazo no mayor a 30 días hábiles.

Las entidades federativas, municipios y demarcaciones territoriales deberán informar a sus habitantes trimestralmente y al término de cada ejercicio, entre otros medios, a través de la página oficial de Internet de la entidad correspondiente, los montos que reciban, el ejercicio, destino y resultados obtenidos respecto de este Fondo. Lo anterior, en términos de la Ley General de Contabilidad Gubernamental y conforme a los formatos aprobados por el Consejo Nacional de Armonización Contable.

Artículo 45.- Las aportaciones federales que, con cargo al Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública de los Estados y del Distrito Federal, reciban dichas entidades se destinarán exclusivamente a:

- I. La profesionalización de los recursos humanos de las instituciones de seguridad pública vinculada al reclutamiento, ingreso, formación, selección, permanencia, evaluación, reconocimiento, certificación y depuración;
- II. Al otorgamiento de percepciones extraordinarias para los agentes del Ministerio Público, los peritos, los policías ministeriales o sus equivalentes de las Procuradurías de Justicia de los Estados y del Distrito Federal, los policías de vigilancia y custodia de los centros penitenciarios; así como, de los centros de reinserción social de internamiento para adolescentes;
- III. Al equipamiento de los elementos de las instituciones de seguridad pública correspondientes a las policías ministeriales o de sus equivalentes, peritos, ministerios públicos y policías de vigilancia y custodia de los centros penitenciarios, así como, de los centros de reinserción social de internamiento para adolescentes;
- IV. Al establecimiento y operación de las bases de datos criminalísticos y de personal, la compatibilidad de los servicios de telecomunicaciones de las redes locales, el servicio telefónico nacional de emergencia y el servicio de denuncia anónima;
- V. A la construcción, mejoramiento, ampliación o adquisición de las instalaciones para la procuración e impartición de justicia, de los centros penitenciarios, de los centros de reinserción social de internamiento para adolescentes que realizaron una conducta tipificada como delito, así como de las instalaciones de los cuerpos de seguridad pública de las academias o institutos encargados de aplicar los programas rectores de profesionalización y de los Centros de Evaluación y Control de Confianza, y
- VI. Al seguimiento y evaluación de los programas relacionados con las fracciones anteriores.

Los recursos para el otorgamiento de percepciones extraordinarias para los agentes del Ministerio Público, los policías ministeriales o sus equivalentes, los policías de vigilancia y custodia y los peritos de las procuradurías de justicia de los Estados y del Distrito Federal, tendrán el carácter de no regularizables para los presupuestos de egresos de la Federación de los ejercicios subsecuentes y las responsabilidades laborales que deriven de tales recursos estarán a cargo de los gobiernos de los Estados y del Distrito Federal.

Dichos recursos deberán aplicarse conforme a la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública y los acuerdos aprobados por el Consejo Nacional de Seguridad Pública.

Los Estados y el Distrito Federal proporcionarán al Ejecutivo Federal, por conducto del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, la información financiera, operativa y estadística que les sea requerida.

Artículo 46. El Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas se determinará anualmente en el Presupuesto de Egresos de la Federación correspondiente con recursos federales por un monto equivalente al 1.40 por ciento de la recaudación federal participable a que se refiere el artículo 2o. de esta Ley.

Los montos del fondo a que se refiere este artículo se enterarán mensualmente por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público a los Estados y al Distrito Federal de manera ágil y directa, de acuerdo con la fórmula siguiente:

$$T_{i,t} = T_{i,07} + \Delta FAFEF_{07,t} C_{i,t}$$

$$C_{i,t} = \frac{\left[\frac{1}{PIBpc_i} \right] n_i}{\sum_i \left[\frac{1}{PIBpc_i} \right] n_i}$$

Donde:

$C_{i,t}$ es el coeficiente de distribución del Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas de la entidad i en el año en que se efectúa el cálculo.

$T_{i,t}$ es la aportación del fondo al que se refiere este artículo para la entidad i en el año t .

$T_{i,07}$ es la aportación del fondo al que se refiere este artículo que la entidad i recibió en el año 2007.

$PIBpc_i$ es la última información oficial del Producto Interno Bruto per cápita que hubiere dado a conocer el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática para la entidad i .

$\Delta FAFEF_{07,t}$ es el crecimiento en el Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas entre el año 2007 y el año t .

n_i es la última información oficial de población que hubiere dado a conocer el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática para la entidad i .

\sum_i es la sumatoria sobre todas las entidades de la variable que le sigue.

La fórmula anterior no será aplicable en el evento de que en el año de cálculo el monto del Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas sea inferior al observado en el año 2007. En dicho supuesto, la distribución se realizará en función de la cantidad efectivamente generada en el año de cálculo y de acuerdo al coeficiente efectivo que cada entidad haya recibido de dicho Fondo en el año 2007.

Artículo 47. Los recursos del Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas se destinarán:

- I. A la inversión en infraestructura física, incluyendo la construcción, reconstrucción, ampliación, mantenimiento y conservación de infraestructura; así como la adquisición de bienes para el equipamiento de las obras generadas o adquiridas; infraestructura hidroagrícola, y hasta un 3 por ciento del costo del programa o proyecto programado en el ejercicio fiscal correspondiente, para gastos indirectos por concepto de realización de estudios, elaboración y evaluación de proyectos, supervisión y control de estas obras de infraestructura;
- II. Al saneamiento financiero, preferentemente a través de la amortización de deuda pública, expresada como una reducción al saldo registrado al 31 de diciembre del año inmediato anterior. Asimismo, podrán realizarse otras acciones de saneamiento financiero, siempre y cuando se acredite un impacto favorable en la fortaleza de las finanzas públicas locales;
- III. Para apoyar el saneamiento de pensiones y, en su caso, reformas a los sistemas de pensiones de los Estados y del Distrito Federal, prioritariamente a las reservas actuariales;
- IV. A la modernización de los registros públicos de la propiedad y del comercio locales, en el marco de la coordinación para homologar los registros públicos; así como para modernización de los catastros, con el objeto de actualizar los valores de los bienes y hacer más eficiente la recaudación de contribuciones;
- V. Para modernizar los sistemas de recaudación locales y para desarrollar mecanismos impositivos que permitan ampliar la base gravable de las contribuciones locales, lo cual genere un incremento neto en la recaudación;
- VI. Al fortalecimiento de los proyectos de investigación científica y desarrollo tecnológico, siempre y cuando las aportaciones federales destinadas a este rubro sean adicionales a los recursos de naturaleza local aprobados por las legislaturas locales en dicha materia;
- VII. Para los sistemas de protección civil en los Estados y el Distrito Federal, siempre y cuando las aportaciones federales destinadas a este rubro sean adicionales a los recursos de naturaleza local aprobados por las legislaturas locales en dicha materia;
- VIII. Para apoyar la educación pública, siempre y cuando las aportaciones federales destinadas a este rubro sean adicionales a los recursos de naturaleza local aprobados por las legislaturas locales para dicha materia y que el monto de los recursos locales se incremente en términos reales respecto al presupuestado en el año inmediato anterior, y
- IX. Para destinarlas a fondos constituidos por los Estados y el Distrito Federal para apoyar proyectos de infraestructura concesionada o aquéllos donde se combinen recursos públicos y privados; al pago de obras públicas de infraestructura que sean susceptibles de complementarse con inversión privada, en forma inmediata o futura, así como a estudios, proyectos, supervisión, liberación del derecho de vía, y otros bienes y servicios relacionados con las mismas.

Los recursos del Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas, tienen por objeto fortalecer los presupuestos de las mismas y a las regiones que conforman. Para este fin y con las mismas restricciones, las Entidades Federativas podrán convenir entre ellas o con

el Gobierno Federal, la aplicación de estos recursos, los que no podrán destinarse para erogaciones de gasto corriente o de operación, salvo en los casos previstos expresamente en las fracciones anteriores. Las Entidades Federativas deberán presentar a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público un informe trimestral detallado sobre la aplicación de los recursos a más tardar 20 días naturales después de terminado el trimestre.

Artículo 48. Los Estados y el Distrito Federal enviarán al Ejecutivo Federal, por conducto de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, informes sobre el ejercicio y destino de los recursos de los Fondos de Aportaciones Federales a que se refiere este Capítulo.

Para los efectos del párrafo anterior, los Estados y el Distrito Federal reportarán tanto la información relativa a la Entidad Federativa, como aquella de sus respectivos Municipios o Demarcaciones Territoriales para el caso del Distrito Federal, en los Fondos que correspondan, así como los resultados obtenidos; asimismo, remitirán la información consolidada a más tardar a los 20 días naturales posteriores a la terminación de cada trimestre del ejercicio fiscal.

La Secretaría de Hacienda y Crédito Público incluirá los reportes señalados en el párrafo anterior, por Entidad Federativa, en los informes trimestrales que deben entregarse al Congreso de la Unión en los términos del artículo 107, fracción I, de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria; asimismo, pondrá dicha información a disposición para consulta en su página electrónica de Internet, la cual deberá actualizar a más tardar en la fecha en que el Ejecutivo Federal entregue los citados informes.

Los Estados, el Distrito Federal, los Municipios y las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal, publicarán los informes a que se refiere el párrafo primero de este artículo en los órganos locales oficiales de difusión y los pondrán a disposición del público en general a través de sus respectivas páginas electrónicas de Internet o de otros medios locales de difusión, a más tardar a los 5 días hábiles posteriores a la fecha señalada en el párrafo anterior.

Las entidades federativas enterarán al ente executor local del gasto, el presupuesto que le corresponda en un máximo de cinco días hábiles, una vez recibida la ministración correspondiente de cada uno de los Fondos contemplados en el Capítulo V del presente ordenamiento.

Artículo 49. Las aportaciones y sus accesorios que con cargo a los Fondos a que se refiere este Capítulo reciban las entidades y, en su caso, los municipios y las demarcaciones territoriales del Distrito Federal, no serán embargables, ni los gobiernos correspondientes podrán, bajo ninguna circunstancia, gravarlas ni afectarlas en garantía o destinarse a mecanismos de fuente de pago, salvo por lo dispuesto en los artículos 50, 51 y 52 de esta Ley. Dichas aportaciones y sus accesorios, en ningún caso podrán destinarse a fines distintos a los expresamente previstos en los artículos 26, 29, 33, 37, 40, 42, 45 y 47 de esta Ley.

Las aportaciones federales serán administradas y ejercidas por los gobiernos de las entidades federativas y, en su caso, de los municipios y las demarcaciones territoriales del Distrito Federal que las reciban, conforme a sus propias leyes, salvo en el caso de los recursos para el pago de servicios personales previsto en el Fondo de Aportaciones para la Nómina Educativa y Gasto Operativo, en el cual se observará lo dispuesto en el artículo 26 de esta Ley. En todos los casos deberán registrarlas como ingresos propios que deberán destinarse específicamente a los fines establecidos en los artículos citados en el párrafo anterior.

Para efectos del entero de los Fondos de Aportaciones a que se refiere el artículo 25 de esta Ley, salvo por lo dispuesto en el artículo 52 de este capítulo, no procederán los anticipos a que se refiere el segundo párrafo del artículo 7o. de la misma.

El control, la evaluación y fiscalización del manejo de los recursos federales a que se refiere este Capítulo quedará a cargo de las siguientes autoridades, en las etapas que se indican:

- I.- Desde el inicio del proceso de presupuestación, en términos de la legislación presupuestaria federal y hasta la entrega de los recursos correspondientes a las Entidades Federativas, corresponderá a la Secretaría de la Función Pública;
- II.- Recibidos los recursos de los fondos de que se trate por las Entidades Federativas, los Municipios y las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal, hasta su erogación total, corresponderá a las autoridades de control y supervisión interna de los gobiernos locales.

La supervisión y vigilancia no podrán implicar limitaciones ni restricciones, de cualquier índole, en la administración y ejercicio de dichos Fondos;
- III. La fiscalización de las Cuentas Públicas de las entidades, los municipios y las demarcaciones territoriales del Distrito Federal, será efectuada por el Poder Legislativo local que corresponda, por conducto de su Contaduría Mayor de Hacienda u órgano equivalente conforme a lo que establezcan sus propias leyes, a fin de verificar que las dependencias del Ejecutivo Local y, en su caso, de los municipios y las demarcaciones territoriales del Distrito Federal, respectivamente aplicaron los recursos de los fondos para los fines previstos en esta Ley;
- IV. La Auditoría Superior de la Federación de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, al fiscalizar la Cuenta Pública Federal que corresponda, verificará que las dependencias del Ejecutivo Federal cumplieron con las disposiciones legales y administrativas federales y, por lo que hace a la ejecución de los recursos de los Fondos a los que se refiere este capítulo, la misma se realizará en términos del Título Tercero de la Ley de Fiscalización Superior de la Federación, y
- V. El ejercicio de los recursos a que se refiere el presente capítulo deberá sujetarse a la evaluación del desempeño a que se refiere el artículo 110 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria. Los resultados del ejercicio de dichos recursos deberán ser evaluados, con base en indicadores, por instancias técnicas independientes de las instituciones que los ejerzan, designadas por las entidades, a fin de verificar el cumplimiento de los objetivos a los que se encuentran destinados los Fondos de Aportaciones Federales conforme a la presente Ley. Los resultados de las evaluaciones deberán ser informados en los términos del artículo 48 de la presente Ley.

En el caso de los recursos para el pago de servicios personales previsto en el Fondo de Aportaciones para la Nómina Educativa y Gasto Operativo, las autoridades de control interno de los gobiernos federal y de las entidades federativas supervisarán, en el ámbito de sus respectivas competencias, el proceso de integración y pago de la nómina del personal educativo. Asimismo, la Auditoría Superior de la Federación fiscalizará la aplicación de dichos recursos.

Cuando las autoridades de las entidades federativas, de los municipios o de las demarcaciones territoriales del Distrito Federal, que en el ejercicio de sus atribuciones de control y supervisión conozcan que los recursos de los Fondos no han sido aplicados a los fines que por cada Fondo se señale en la Ley, deberán hacerlo del conocimiento de la Auditoría Superior de la Federación y de la Secretaría de la Función Pública en forma inmediata.

Por su parte, cuando la entidad de fiscalización del Poder Legislativo local, detecte que los recursos de los Fondos no se han destinado a los fines establecidos en esta Ley, deberá hacerlo del conocimiento inmediato de la Auditoría Superior de la Federación de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión.

Las responsabilidades administrativas, civiles y penales en que incurran los servidores públicos federales o locales por el manejo o aplicación indebidos de los recursos de los Fondos a que se refiere este Capítulo, serán determinadas y sancionadas por las autoridades federales o locales competentes, en los términos de las leyes aplicables.

Artículo 50. Las aportaciones que con cargo a los Fondos a que se refiere el artículo 25, en sus fracciones III y VIII, de esta Ley correspondan a las Entidades Federativas o Municipios, podrán afectarse para garantizar obligaciones en caso de incumplimiento, o servir como fuente de pago de dichas obligaciones que contraigan con la Federación, las instituciones de crédito que operen en territorio nacional o con personas físicas o morales de nacionalidad mexicana, siempre que cuenten con autorización de las legislaturas locales y se inscriban a petición de las Entidades Federativas o los Municipios, según corresponda, ante la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, en el Registro de Obligaciones y Empréstitos de Entidades y Municipios, así como en el registro único de obligaciones y empréstitos a que se refiere el quinto párrafo del artículo 9o. del presente ordenamiento.

Los financiamientos que den origen a las obligaciones a que hace referencia el párrafo anterior únicamente podrán destinarse a los fines establecidos en el artículo 33 de esta Ley, para el caso de las aportaciones con cargo al Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social, y a los fines establecidos en el artículo 47 de esta Ley por lo que se refiere al Fondo de Aportaciones Federales para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas.

Las Entidades Federativas y los Municipios que contraigan obligaciones al amparo de este artículo, no podrán destinar más del 25% de los recursos que anualmente les correspondan por concepto de los fondos a que se refiere el párrafo anterior, para servir dichas obligaciones.

Tratándose de obligaciones pagaderas en dos o más ejercicios fiscales, para cada año podrá destinarse al servicio de las mismas lo que resulte mayor entre aplicar el porcentaje a que se refiere el párrafo anterior a los recursos correspondientes al año de que se trate o a los recursos correspondientes al año en que las obligaciones hayan sido contratadas.

Las obligaciones de los Municipios a que se refiere el segundo párrafo de este artículo se inscribirán en el Registro de Obligaciones y Empréstitos de Entidades Federativas y Municipios, cuando cuenten con la garantía del Gobierno del Estado respectivo, salvo cuando a juicio de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público tengan suficientes aportaciones con cargo al Fondo a que se refiere el artículo 25, fracción III, de esta Ley, para responder a sus compromisos.

Las Entidades Federativas y Municipios efectuarán los pagos de las obligaciones contraídas en los términos de este artículo, con cargo a las aportaciones que les correspondan de los Fondos a que el mismo se refiere, a través de mecanismos de garantía o de fuente de pago, sin perjuicio de los instrumentos y sistemas de registro establecidos, en su caso, en las leyes estatales de deuda.

Artículo 51.- Las aportaciones que con cargo al Fondo a que se refiere el artículo 25, fracción IV de esta Ley correspondan a los municipios y a las demarcaciones territoriales del Distrito Federal podrán afectarse como garantía del cumplimiento de sus obligaciones de pago de derechos y aprovechamientos por concepto de agua y descargas de aguas residuales, cuando así lo dispongan las leyes locales y de conformidad con lo dispuesto en este artículo.

En caso de incumplimiento por parte de los municipios o de las demarcaciones territoriales del Distrito Federal a sus obligaciones de pago de derechos y aprovechamientos por concepto de agua y descargas de aguas residuales, la Comisión Nacional del Agua podrá solicitar al gobierno local correspondiente, previa acreditación del incumplimiento, la retención y pago del adeudo con cargo a los recursos del Fondo mencionado en el párrafo anterior que correspondan al municipio o Demarcación Territorial de que se trate, conforme a lo dispuesto por el artículo 36 de esta Ley. La

Comisión Nacional del Agua sólo podrá solicitar la retención y pago señalados cuando el adeudo tenga una antigüedad mayor de 90 días naturales.

Lo previsto en el párrafo anterior, será aplicable aun y cuando el servicio de suministro de agua no sea proporcionado directamente por la Comisión Nacional del Agua, sino a través de organismos prestadores del servicio.

La Comisión Nacional del Agua podrá ceder, afectar y en términos generales transferir los recursos derivados de la retención a que se refiere este artículo a fideicomisos u otros mecanismos de fuente de pago o de garantía constituidos para el financiamiento de infraestructura prioritaria en las materias de abastecimiento de agua potable, drenaje o saneamiento de aguas residuales.

Artículo 52.- Las aportaciones que con cargo a los Fondos de Aportaciones Múltiples y para la Seguridad Pública de los Estados y el Distrito Federal, a que se refiere el artículo 25 de esta Ley, fracciones V y VII, respectivamente, que correspondan a las entidades, podrán afectarse para garantizar obligaciones en caso de incumplimiento, o servir como fuente de pago de obligaciones que se contraigan en términos de los convenios que celebren las Entidades Federativas con la Federación, a través de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, mediante los cuales se establezcan mecanismos de potenciación, financiamiento o esquemas similares respecto de dichos Fondos.

Las entidades convendrán con la Federación los términos y condiciones de dichos esquemas, incluyendo el reconocimiento de la recepción anticipada de recursos correspondientes a dichos Fondos como resultado de los mecanismos referidos, así como su compensación a través del tiempo.

Los recursos netos que se obtengan de los mecanismos antes referidos, únicamente podrán destinarse a infraestructura directamente relacionada con los fines establecidos en los artículos 40 y 45 de esta Ley, en términos de los convenios respectivos.

Para las obligaciones al amparo de este artículo, no podrán destinarse más del 25% de los recursos que anualmente correspondan por concepto de los fondos a que se refiere el párrafo anterior, para servir dichas obligaciones, excepto por lo establecido en el párrafo siguiente.

Tratándose de obligaciones pagaderas en dos o más ejercicios fiscales, para cada año podrá destinarse al servicio de las mismas lo que resulte mayor entre aplicar el porcentaje a que se refiere el párrafo anterior a los recursos correspondientes al año de que se trate o a los recursos correspondientes al año en que las obligaciones hayan sido contratadas.

TRANSITORIOS

Artículo Primero.- Esta Ley entrará en vigor, en toda la República, el día 1o. de enero de 1980, salvo las disposiciones del Capítulo IV, las que entrarán en vigor en lo conducente, el 1o. de enero de 1979.

Artículo Segundo.- Al entrar en vigor la presente Ley se abroga la Ley de Coordinación Fiscal entre la Federación y los Estados de 28 de diciembre de 1953.

Artículo Tercero.- A partir de la fecha en que entre en vigor la presente Ley, quedarán abrogadas la Ley que Regula el Pago de Participaciones en Ingresos Federales a las Entidades Federativas, de 29 de diciembre de 1948; y la Ley que Otorga Compensaciones Adicionales a los Estados que Celebren Convenio de Coordinación en Materia de Impuesto Federal sobre Ingresos Mercantiles, de 28 de diciembre de 1953.

Artículo Cuarto.- Para los efectos del artículo 2o., fracción I, de esta Ley, los gravámenes que las entidades locales o municipales convengan en derogar o dejar en suspenso al adherirse al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, referirán al año de 1978 y a los gravámenes que estuvieron en vigor en dicho año.

Artículo Quinto.- Por el año de 1980, no se aplicará el procedimiento señalado en el artículo 3o. de esta Ley, sino que procederá como sigue:

I.- Se sumarán todas las cantidades que cada entidad hubiera percibido en 1978, por concepto de participaciones que en impuestos federales hubieran correspondido a la propia entidad y las que la Federación hubiera pagado directamente a sus Municipios con exclusión de las relativas a los impuestos adicionales de 3% y de 2% sobre importaciones y exportaciones, respectivamente, y el monto de las recaudaciones, que la entidad hubiera obtenido en dicho año por gravámenes estatales o municipales, que no deba mantener en vigor al iniciar la vigencia de la presente Ley.

II.- Se determinará la recaudación por el total de impuestos que en el mismo año a que se refiere la fracción anterior obtenga la Federación en la República.

III.- Se dividirá la suma que resulte conforme a la fracción I, entre el monto determinado de acuerdo con la fracción II.

IV.- Se sumarán los resultados que, de acuerdo con la fracción anterior se obtengan en todas las entidades, y se determinará el tanto por ciento que el resultado que corresponda a cada entidad represente en el total. Dicho tanto por ciento será la proporción en la que cada entidad participará en el Fondo General de Participaciones durante el ejercicio de 1980.

A partir del ejercicio de 1981, se aplicará en sus términos la formula del artículo 3o. de esta Ley.

Artículo Sexto.- Los Estados que se adhieran al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal y el Distrito Federal, percibirán, a partir de la fecha en que esta Ley entre en vigor, las participaciones que les correspondan sobre la recaudación federal que se obtenga a partir del 1o. de enero de 1980, aun cuando por los cuales ya no percibirán participaciones conforme a las diferentes leyes y decretos que las otorguen o que queden derogadas por la Ley del Impuesto al Valor Agregado.

Las entidades que no se adhieran al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal continuarán percibiendo las participaciones que les correspondan, conforme a las leyes y decretos que quedarán derogados por los impuestos causados con anterioridad a dicha derogación y las de impuestos especiales a que se refiere el inciso 5o., fracción XXIX, del artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que subsistan.

Lo dispuesto en este precepto es aplicable a las participaciones de los Municipios que se pagan directamente por la Federación.

México, D.F., 22 de diciembre de 1978.- **Antonio Riva Palacio López, D.P.- Antonio Ocampo Ramírez, S.P.- Pedro Avila Hernández, D.S.- Joaquín E. Repetto Ocampo, S.S.- Rúbricas."**

En cumplimiento de lo dispuesto por la fracción I del artículo 89 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y para su debida publicación y observancia, expido el presente Decreto en la residencia del Poder Ejecutivo Federal, en la ciudad de México, Distrito Federal, a los veintidós días del mes de diciembre de mil novecientos setenta y ocho.- **José López Portillo.- Rúbrica.-** El Secretario de Hacienda y Crédito Público, **David Ibarra Muñoz.- Rúbrica.-** El Secretario de Gobernación, **Jesús Reyes Heróles.- Rúbrica.**

ARTÍCULOS TRANSITORIOS DE DECRETOS DE REFORMA

Ley que establece las reducciones impositivas acordadas en el Pacto para la Estabilidad, la Competitividad y el Empleo.

Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 3 de diciembre de 1993

LEY DE COORDINACION FISCAL

ARTICULO SEGUNDO.- Se **REFORMAN** los artículos 2º, segundo y tercer párrafos y el párrafo siguiente a la fracción III; 2º- A, fracciones II y III, primer párrafo y el actual inciso 2, mismo que pasa a ser el subinciso 2 del inciso a) de la citada fracción III; 4º, quinto párrafo; 10-A, fracción I, primer párrafo y cuarto párrafo del artículo; 10-B, tercer párrafo; se **ADICIONAN** los artículos 2º- A, fracción III, los incisos a) y b); 10-A, con un sexto párrafo, pasando el actual sexto a ser séptimo párrafo, de y a la Ley de Coordinación Fiscal, para quedar como sigue:

.....

DISPOSICION TRANSITORIA DE LA LEY DE COORDINACION FISCAL

ARTICULO TERCERO.- Las entidades federativas contarán con un plazo de cuatro meses a partir de la entrada en vigor de lo dispuesto en el ARTICULO SEGUNDO de esta Ley, para proponer a la Reunión Nacional de Funcionarios Fiscales, previo dictamen de la Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales y conforme a las facultades establecidas en los artículos 19 y 21 de la Ley de Coordinación Fiscal, un programa de reordenamiento del comercio urbano en el ámbito de su competencia y jurisdicción, en los términos y plazos que determinen de mutuo acuerdo las citadas entidades federativas y el Gobierno Federal por conducto de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Durante el período comprendido del 1o. de enero al 30 de junio de 1994, el porcentaje a que se refiere el artículo 2o.A fracción III, inciso b) de la Ley de Coordinación Fiscal, será distribuido a las entidades federativas coordinadas en derechos, conforme a lo dispuesto en el citado artículo 2º-A fracción III, inciso a) de la citada Ley.

La propia Secretaría y las entidades federativas, por conducto de la Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales, revisarán periódicamente los resultados de dichos programas y

determinarán a partir de julio de 1994, la procedencia del otorgamiento de la participación adicional a que se refiere la fracción III, inciso b) del artículo 2º-A de la Ley de Coordinación Fiscal.

TRANSITORIOS

PRIMERO.- La presente Ley entrará en vigor a partir del 1o. de enero de 1994.

SEGUNDO.- Se establece como impuesto al comercio exterior, por los años de 1994 a 1996, inclusive, un impuesto a la exportación de energía eléctrica que se genere con vapor geotérmico. Este impuesto será del 13% del valor de exportación de la energía.

Del monto que se recaude por esta contribución se participará con un 6% al Municipio productor colindante con la frontera por el que se realice materialmente la exportación. El remanente se destinará a la Comisión Federal de Electricidad para el financiamiento de los programas de aislamiento térmico.

Sobre el impuesto a que se refiere este artículo, no se pagará el adicional del 2% a la exportación que establece el artículo 35, fracción II, apartado B, inciso a) de la Ley Aduanera.

México, D.F. a 2 de diciembre de 1993.- Sen. **Eduardo Robledo Rincón**, Presidente.- Dip. **Cauhtémoc López Sánchez**, Presidente.- Sen. **Israel Soberanis Noguera**, Secretario.- Dip. **Juan Adrián Ramírez García**, Secretario.- Rúbricas".

En cumplimiento de lo dispuesto por la fracción I del Artículo 89 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y para su debida publicación y observancia, expido el presente Decreto en la residencia del Poder Ejecutivo Federal, en la Ciudad de México, Distrito Federal, a los dos días del mes de diciembre de mil novecientos noventa y tres.- **Carlos Salinas de Gortari**.- Rúbrica.- El Secretario de Gobernación, **José Patrocinio González Blanco Garrido**.- Rúbrica.

DECRETO que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones fiscales relacionadas con el comercio y las transacciones internacionales.

Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 29 de diciembre de 1993

LEY DE COORDINACION FISCAL

ARTICULO NOVENO.- Se **REFORMAN** los artículos 2o., tercer párrafo; 2o-A, fracciones I y II, primer párrafo; 4o., primer párrafo; 7o., primer y último párrafos, de la Ley de Coordinación Fiscal, para quedar como sigue:

.....

DISPOSICION DE VIGENCIA ANUAL DE LA LEY DE COORDINACION FISCAL

ARTICULO DECIMO.- Durante el año de 1994, la distribución entre los municipios a que se refiere la fracción I del artículo 2o-A de la Ley de Coordinación Fiscal de las participaciones mencionadas en dicha fracción, se hará utilizando el procedimiento señalado en este artículo, en lugar de la fórmula a que se refiere el tercer párrafo de dicha fracción.

La distribución de las citadas participaciones se determinarán para cada municipio colindante con la frontera o los litorales por los que se realicen materialmente la entrada al país o la salida de él de los bienes que se importen o exporten, conforme al porcentaje que representen las participaciones federales recibidas en 1993 por concepto del 95% del 2.8% de los impuestos generales de importación y 2% adicional sobre el impuesto general de exportación, a que se refiere el artículo 2o-A, fracción I de la Ley de Coordinación Fiscal vigente hasta el 31 de diciembre de 1993, en el total de las participaciones que la Federación haya canalizado a los municipios por dichos conceptos durante 1993.

El porcentaje que resulte para cada municipio conforme al párrafo anterior, será el coeficiente de participación que se le aplicará para el año de 1994.

Los municipios colindantes con la frontera o con litorales, podrán recibir las participaciones a que se refiere este artículo, siempre que la entidad federativa de que se trate celebre convenio con la Federación en materia de vigilancia y control de introducción ilegal al territorio nacional de

mercancías de procedencia extranjera y en dichos convenios se establezcan descuentos en las participaciones a que se refiere el párrafo segundo de este artículo, en los casos en que se detecten mercancías de procedencia extranjera respecto de las cuales no se acredite su legal estancia en el país."

TRANSITORIO

UNICO.- El presente Decreto entrará en vigor el día 1o. de enero de 1994.

México, D.F., a 20 de diciembre de 1993.- Dip. **Cuauhtémoc López Sánchez**, Presidente.- Sen. **Eduardo Robledo Rincón**, Presidente.- Dip. **Jorge Sánchez Muñoz**, Secretario.- Sen. **Antonio Melgar Aranda**, Secretario.- Rúbricas".

En cumplimiento de lo dispuesto por la fracción I del Artículo 89 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y para su debida publicación y observancia, expido el presente Decreto en la residencia del Poder Ejecutivo Federal, en la Ciudad de México, Distrito Federal, a los veintitrés días del mes de diciembre de mil noveciento noventa y tres.- **Carlos Salinas de Gortari**.- Rúbrica.- El Secretario de Gobernación, **José Patrocinio González Blanco Garrido**.- Rúbrica.

LEY reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 11 de mayo de 1995

TRANSITORIOS

PRIMERO.- El presente decreto entrará en vigor 30 días después de su publicación en el **Diario Oficial de la Federación**.

SEGUNDO.- Las controversias constitucionales y ordinarias pendientes de resolución a la entrada en vigor del presente decreto, se tramitarán y resolverán en los términos establecidos en las disposiciones aplicables al momento en que se iniciaron.

TERCERO.- Se derogan los párrafos segundo a cuarto, inclusive, del artículo 12 de la Ley de Coordinación Fiscal, así como todas las disposiciones legales y reglamentarias que se opongan a esta ley.

CUARTO.- En tanto entra en vigor el presente decreto, la Suprema Corte de Justicia de la Nación dictará los acuerdos generales necesarios para la debida aplicación de esta ley.

México, D.F., a 24 de abril de 1995.- Sen. **Martha Lara Alatorre**, Presidenta.- Dip. **Anselmo García Cruz**, Presidente.- Sen. **Juan Fernando Palomino Topete**, Secretario.- Dip. **Ricardo Fidel Pacheco Rodríguez**, Secretario.- Rúbricas".

En cumplimiento de lo dispuesto por la fracción I del Artículo 89 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y para su debida publicación y observancia, expido el presente Decreto en la residencia del Poder Ejecutivo Federal, en la Ciudad de México, Distrito Federal, a los diez días del mes de mayo de mil novecientos noventa y cinco.- **Ernesto Zedillo Ponce de León**.- Rúbrica.- El Secretario de Gobernación, **Esteban Moctezuma Barragán**.- Rúbrica.

DECRETO por el que se expiden nuevas leyes fiscales y se modifican otras.

Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 15 de diciembre de 1995

Ley de Coordinación Fiscal

Artículo Décimo Segundo. Se realizan las modificaciones siguientes a la Ley de Coordinación Fiscal:

I. Se **reforman** los artículos:

- 2o., primer, cuarto y último párrafos,
- 2o.-A, fracción I, segundo párrafo; y la fracción III;
- 3o., último párrafo;
- 4o., primero y quinto párrafos;
- 7o., primero y quinto párrafos;
- 8o., primer párrafo;
- 9o., tercero y cuarto párrafos;
- 9o.-A;
- 10-A, fracción III y segundo párrafo del propio artículo;
- 12, último párrafo, y
- 13, segundo párrafo.

II. Se **adicionan** los artículos:

- 3o.-A;
- 9o., quinto párrafo, pasando el actual quinto a ser sexto párrafo;
- 10-A, fracción I, incisos f) y g).

Disposiciones Transitorias de la Ley de Coordinación Fiscal

Artículo Décimo Tercero. En relación con las modificaciones a que se refiere el Artículo Décimo Segundo que antecede, se estará a lo siguiente:

- I.** Las reformas y adiciones a la Ley de Coordinación Fiscal entrarán en vigor a partir del 1o. de enero de 1996, con excepción de la reforma al último párrafo del artículo 3o., la cual entrará en vigor a partir del 1o. de enero de 1997.
- II.** El impuesto asignable correspondiente al impuesto sobre automóviles nuevos a que se refiere el último párrafo del artículo 3o. de la Ley de Coordinación Fiscal, para los años de 1995 y 1996, se determinará conforme a lo siguiente:
- a)** Se considerará como base la información mensual que presentan los fabricantes, ensambladores y distribuidores de automóviles nuevos conforme a lo dispuesto por el artículo 13 de la Ley de la materia.
 - b)** A los precios de los automóviles contenidos en la información a que se refiere la fracción anterior; se aplicará la tarifa a que se refiere el artículo 3o. de la Ley del Impuesto Sobre Automóviles Nuevos, vigente al mes en que se efectuó la enajenación.

Para los estados en que se aplique lo dispuesto en la fracción II del artículo 8o. de la Ley del Impuesto Sobre Automóviles Nuevos, el impuesto asignable para los años de 1995 y 1996 se determinará conforme a este artículo.

- III. 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.

T r a n s i t o r i o s

Primero. El presente Decreto entrará en vigor el 1o. de enero de 1996.

Segundo. De conformidad con la disposición del Banco de México publicada en el **Diario Oficial de la Federación** el día 6 de enero de 1994, todas las sumas en moneda nacional que en las leyes fiscales se encuentren expresadas en "nuevos pesos" y su abreviatura "N", a partir del 1o. de enero de 1996 deberán entenderse como "pesos" y su símbolo "\$".

México, D.F., a 7 de diciembre de 1995.- Dip. **Oscar Cantón Zetina**, Presidente.- Sen. **Gustavo Carvajal Moreno**, Presidente.- Dip. **Emilio Solórzano Solís**, Secretario.- Sen. **Jorge G. López Tijerina**, Secretario.- Rúbricas".

En cumplimiento de lo dispuesto por la fracción I del Artículo 89 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y para su debida publicación y observancia, expido el presente Decreto en la residencia del Poder Ejecutivo Federal, en la Ciudad de México, Distrito Federal, a los trece días del mes de diciembre de mil novecientos noventa y cinco.- **Ernesto Zedillo Ponce de León**.- Rúbrica.- El Secretario de Gobernación, **Emilio Chuayffet Chemor**.- Rúbrica.

LEY que establece y modifica diversas Leyes Fiscales.

Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 30 de diciembre de 1996

LEY DE COORDINACION FISCAL

Artículo Décimo.- Se **REFORMAN** los artículos 2o., cuarto párrafo y el actual último párrafo; 3o., último párrafo; 6o., tercer párrafo y 15, tercer párrafo, y se **ADICIONA** el artículo 2o., con un último párrafo, de la Ley de Coordinación Fiscal, para quedar como sigue:

.....

Disposición Transitoria de la Ley de Coordinación Fiscal

Artículo Décimo Primero.- En relación con las modificaciones a que se refiere el Artículo Décimo que antecede, se estará a lo siguiente:

I.- Se deja sin efecto la reforma al último párrafo del artículo 3o., de la Ley de Coordinación Fiscal, que de conformidad con el Artículo Décimo Tercero, fracción I del Decreto por el que se expiden nuevas leyes fiscales y se modifican otras, publicado en el **Diario Oficial de la Federación** el 15 de diciembre de 1995, entrará en vigor el 1o. de enero de 1997.

II.- El impuesto asignable correspondiente al impuesto sobre automóviles nuevos a que se refiere el último párrafo del artículo 3o. de la Ley de Coordinación Fiscal, para los años de 1995 y 1996, se determinará conforme a lo siguiente:

a).- Se considerará como base la información mensual que presentan los fabricantes, ensambladores y distribuidores de automóviles nuevos conforme a lo dispuesto por el artículo 13 de la Ley de la materia, vigente hasta el 31 de diciembre de 1996.

b).- A los precios de los automóviles contenidos en la información a que se refiere la fracción anterior, se aplicará la tarifa a que se refiere el artículo 3o. de la Ley del Impuesto sobre Automóviles Nuevos, vigente al mes en que se efectuó la enajenación.

Para las entidades en que se aplique lo dispuesto en la fracción II del artículo 8o. de la Ley del Impuesto sobre Automóviles Nuevos, vigente hasta el 31 de diciembre de 1996, el impuesto asignable para los años de 1995 y 1996 se determinará conforme a este artículo.

III.- El impuesto asignable correspondiente al impuesto sobre automóviles nuevos a que se refiere el último párrafo del artículo 3o. de la Ley de Coordinación Fiscal, para los años de 1997 y 1998, se determinará conforme a lo establecido en la Ley Federal del Impuesto sobre Automóviles Nuevos, sin considerar las reducciones a que se refieren los artículos quinto y sexto transitorios de la citada Ley.

Transitorio

UNICO.- La presente Ley entrará en vigor a partir del 1o. de enero de 1997.

México, D.F., 5 de diciembre de 1996.- Dip. **Sara Esther Muza Simón**, Presidente.- Sen. **Laura Pavón Jaramillo**, Presidenta.- Dip. **José Luis Martínez Alvarez**, Secretario.- Sen. **Angel Ventura Valle**, Secretario.- Rúbricas".

En cumplimiento de lo dispuesto por la fracción I del Artículo 89 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y para su debida publicación y observancia, expido el presente Decreto en la residencia del Poder Ejecutivo Federal, en la Ciudad de México, Distrito Federal, a los dieciocho días del mes de diciembre de mil novecientos noventa y seis.- **Ernesto Zedillo Ponce de León**.- Rúbrica.- El Secretario de Gobernación, **Emilio Chuayffet Chemor**.- Rúbrica.

DECRETO por el que se adiciona y reforma la Ley de Coordinación Fiscal.

Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 29 de diciembre de 1997

Artículo Primero.- Se adiciona un Capítulo V a la Ley de Coordinación Fiscal, denominado “De los Fondos de Aportaciones Federales”, que comprende de los artículos 25 al 42, para quedar como sigue:

.....

Artículo Segundo.- Se REFORMA el artículo 2o., cuarto párrafo; y se ADICIONA el artículo 3o.- B, para quedar como sigue:

.....

TRANSITORIOS

Primero.- El presente Decreto entrará en vigor el 1o. de enero de 1998.

Segundo.- Se derogan todas las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas que se opongan al presente Decreto.

Tercero.- Los Acuerdos a que se refiere la fracción I del artículo 27 de este Decreto serán:

- a) Para las entidades federativas, el Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica del 18 de mayo de 1992 publicado en el **Diario Oficial de la Federación** el día 19 del mismo mes y año y los convenios que de conformidad con el mismo fueron formalizados con cada uno de los Estados de la Federación, incluyendo las actualizaciones autorizadas por las Secretarías de Hacienda y Crédito Público y de Educación Pública a partir de ese año y hasta 1997, así como las erogaciones que correspondan por conceptos de impuestos federales y las aportaciones de seguridad social; y
- b) En el caso del Distrito Federal, el Acuerdo que en su oportunidad se suscriba con motivo de la transferencia de los servicios de educación básica.

Cuarto.- En tanto se concluye el proceso de transferencia de los servicios de educación básica de la Federación al Gobierno del Distrito Federal, las aportaciones que al efecto realice aquélla de acuerdo a lo dispuesto en el Presupuesto de Egresos de la Federación, no se tomarán en cuenta para la determinación del monto de recursos que se afecte al Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal.

Una vez concluido el proceso correspondiente, el Distrito Federal recibirá recursos del Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal y las aportaciones respectivas se computarán para la integración de dicho Fondo en el ejercicio presupuestario.

Quinto.- Para el ejercicio fiscal de 1998, la distribución de los recursos entre los Estados, del Fondo para la Infraestructura Social Municipal a que se refiere el primer párrafo del artículo 32 de la Ley, se hará de la siguiente manera: El 69% de los recursos se distribuirá de acuerdo a la fórmula a que se refiere el artículo 34 de esta Ley y el monto restante por partes iguales entre los Estados. Sin embargo, para la distribución hacia los Municipios por parte de los Estados, del monto

total que resulte del procedimiento descrito, se aplicará estrictamente la fórmula a que se refiere el artículo 34 de esta Ley.

Sexto.- El Programa de Apoyos a la Educación Básica que se encuentra operando en algunos Municipios, seguirá siendo financiado con recursos del Fondo para la Infraestructura Social Municipal, hasta que el Ejecutivo Federal ejerza en el Municipio respectivo, recursos de programas especiales que atiendan a la población en condiciones de pobreza extrema.

Séptimo.- En tanto se concluye el proceso de transferencia de los servicios de salud de la Federación al Gobierno de Baja California, las aportaciones que al efecto realice aquélla, no se tomarán en cuenta para la determinación del monto de recursos que se afecte al Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud.

Una vez concluido el proceso correspondiente, el Gobierno de Baja California recibirá recursos del Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud y las aportaciones correspondientes se computarán para la integración de dicho Fondo en el ejercicio presupuestario.

Octavo.- Para el ejercicio fiscal 1998, el porcentaje a que se refiere el artículo 32 de esta Ley, correspondiente al Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social, será del 2.318% de la recaudación federal participable. Del total de ésta, el 0.281% corresponderá al Fondo para la Infraestructura Social Estatal y el 2.037% al Fondo para la Infraestructura Social Municipal.

Noveno.- Para el ejercicio fiscal 1998, el porcentaje a que se refiere el artículo 36 de esta Ley, correspondiente al Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y del Distrito Federal, será del 1.5% de la Recaudación Federal Participable.

México, D.F., a 15 de diciembre de 1997.- Dip. **Juan Cruz Martínez**, Presidente.- Sen. **Heladio Ramírez López**, Presidente.- Dip. **José Antonio Alvarez Hernández**, Secretario.- Sen. **Samuel Aguilar Solís**, Secretario.- Rúbricas".

En cumplimiento de lo dispuesto por la fracción I del Artículo 89 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y para su debida publicación y observancia, expido el presente Decreto en la residencia del Poder Ejecutivo Federal, en la Ciudad de México, Distrito Federal, a los veintiséis días del mes de diciembre de mil novecientos noventa y siete.- **Ernesto Zedillo Ponce de León**.- Rúbrica.- El Secretario de Gobernación, **Emilio Chuayffet Chemor**.- Rúbrica.

DECRETO por el que se reforma la Ley de Coordinación Fiscal.

Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 31 de diciembre de 1998

ARTÍCULO ÚNICO.- Se **REFORMAN** los artículos 25, primer párrafo y fracción IV, 32, 33, 35, último párrafo, 36, 37, 38 y 42; y se **ADICIONAN** los artículos 25, con las fracciones VI y VII, 43, 44, 45 y 46 de la Ley de Coordinación Fiscal, para quedar como sigue:

.....

TRANSITORIOS

PRIMERO.- El presente Decreto entrará en vigor el 1o. de enero de 1999.

SEGUNDO.- Para el ejercicio fiscal de 1999 el Fondo de Aportaciones para la Educación Tecnológica y de Adultos se determinará y distribuirá de conformidad con lo dispuesto en el Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el citado ejercicio y según lo acordado en los convenios de coordinación que suscriban los Estados y el Distrito Federal con el Ejecutivo Federal, por conducto de los organismos descentralizados correspondientes y de las Secretarías de Hacienda y Crédito Público, de Contraloría y Desarrollo Administrativo y de Educación Pública.

TERCERO.- Para el ejercicio fiscal de 1999, la distribución de los recursos entre los Estados, del Fondo de Infraestructura Social Municipal a que se refiere el primer párrafo del artículo 32 de la Ley, se hará de la siguiente manera: el 84.5% de los recursos se distribuirá de acuerdo a la fórmula a que se refiere el artículo 34 de esta Ley y el 15.5% restante por partes iguales entre los Estados. Sin embargo, para la distribución hacia los Municipios por parte de los Estados, del monto total que resulte del procedimiento descrito, se aplicará estrictamente la fórmula a que se refiere el artículo 34 de esta Ley.

México, D.F., a 30 de diciembre de 1998.- Dip. **María Mercedes Maciel Ortiz**, Presidente.- Sen. **Mario Vargas Aguiar**, Presidente.- Dip. **Antonino Galaviz Olaiz**, Secretario.- Sen. **Víctor Hugo Islas Hernández**, Secretario.- Rúbricas".

En cumplimiento de lo dispuesto por la fracción I del Artículo 89 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y para su debida publicación y observancia, expido el presente Decreto en la residencia del Poder Ejecutivo Federal, en la Ciudad de México, Distrito Federal, a los treinta y un días del mes de diciembre de mil novecientos noventa y ocho.- **Ernesto Zedillo Ponce de León**.- Rúbrica.- El Secretario de Gobernación, **Francisco Labastida Ochoa**.- Rúbrica.

LEY que Reforma, Adiciona y Deroga Diversas Disposiciones Fiscales.

Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 31 de diciembre de 1999

Ley de Coordinación Fiscal

Artículo Décimo Primero. Se **REFORMAN** los artículos 2o., fracción I, segundo párrafo; 3o.-A, fracción I, 3o.-B, 7o., cuarto párrafo, 34, último párrafo, 35, penúltimo y último párrafos, 36, primer párrafo, 37, 44 y 45, se **ADICIONA** el artículo 3o. con un penúltimo y último párrafos de la Ley de Coordinación Fiscal para quedar como sigue:

.....

TRANSITORIO

Único. La presente Ley entrará en vigor el 1o. de enero de 2000.

México, D.F., a 15 de diciembre de 1999.- Dip. **Francisco José Paoli Bolio**, Presidente.- Sen. **Dionisio Pérez Jácome**, Vicepresidente en funciones.- Dip. **Francisco J. Loyo Ramos**, Secretario.- Sen. **Raúl Juárez Valencia**, Secretario.- Rúbricas".

En cumplimiento de lo dispuesto por la fracción I del Artículo 89 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y para su debida publicación y observancia, expido el presente Decreto en la residencia del Poder Ejecutivo Federal, en la Ciudad de México, Distrito Federal, a los veintinueve días del mes de diciembre de mil novecientos noventa y nueve.- **Ernesto Zedillo Ponce de León**.- Rúbrica.- El Secretario de Gobernación, **Diódoro Carrasco Altamirano**.- Rúbrica.

DECRETO por el que se reforma la Ley de Coordinación Fiscal, para incorporar al Distrito Federal en el Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios.

Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 31 de diciembre de 2000

Artículo UNICO.- Se **reforman** los artículos 1o. en su último párrafo; 6o., en su último párrafo; 10; en sus párrafos primero, segundo y último; 10-B, en sus párrafos primero y segundo; 12, párrafo primero; 13, párrafos primero, segundo, tercero y quinto, 19, fracción IV; 21, fracción IV; 25, fracción IV; 36, en su párrafo primero, para establecer los incisos a) y b); 37 y 38; se **derogan** el párrafo cuarto del artículo 10, el último párrafo del artículo 10-A y el párrafo cuarto del artículo 13 de la Ley de Coordinación Fiscal, para quedar como sigue:

.....

Transitorios

PRIMERO.- El presente Decreto entrará en vigor el 1o. de enero de 2001, con las excepciones que se establecen en el artículo siguiente.

SEGUNDO.- En tanto entra en vigor en el Distrito Federal el Convenio de Adhesión al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal y el Convenio de Colaboración Administrativa en Materia Fiscal Federal que al efecto sean celebrados por el Gobierno del Distrito Federal y la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, así como la declaratoria de coordinación en derechos que dicte la propia Secretaría, continuarán vigentes las disposiciones y acuerdos siguientes:

- a) El último párrafo del artículo 1o. de la Ley de Coordinación Fiscal.
- b) El penúltimo párrafo del artículo 10 de la Ley de Coordinación Fiscal.
- c) El último párrafo del artículo 10-A de la Ley de Coordinación Fiscal.
- d) El cuarto y quinto párrafos del artículo 13 de la Ley de Coordinación Fiscal.
- e) El Acuerdo a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y al Departamento del Distrito Federal para su Coordinación en Impuestos Federales, publicado en el **Diario Oficial de la Federación** de 28 de diciembre de 1979.
- f) Anexo al Acuerdo a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y al Departamento del Distrito Federal para su Coordinación en Impuestos Federales, publicado en el **Diario Oficial de la Federación** de 28 de diciembre de 1979.
- g) El Acuerdo que Modifica y Adiciona el Acuerdo a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y al Departamento del Distrito Federal para su Coordinación en Impuestos Federales, publicado en el **Diario Oficial de la Federación** de 9 de septiembre de 1981.
- h) El artículo Primero Transitorio del Acuerdo a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y al Departamento del Distrito Federal para la Colaboración Administrativa de este último en Materia Fiscal Federal, publicado en el **Diario Oficial de la Federación** de 21 de diciembre de 1983.

- i) El Acuerdo a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y al Departamento del Distrito Federal para la Colaboración Administrativa de este último en Materia Fiscal Federal, publicado en el **Diario Oficial de la Federación** de 23 de mayo de 1997.

TERCERO.- Se derogan todas las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas que se opongan al presente Decreto.

México, D.F., a 28 de diciembre de 2000.- Dip. **Ricardo García Cervantes**, Presidente.- Sen. **Enrique Jackson Ramírez**, Presidente.- Dip. **Manuel Medellín Milán**, Secretario.- Sen. **Sara Castellanos Cortés**, Secretaria.- Rúbricas."

En cumplimiento de lo dispuesto por la fracción I del Artículo 89 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y para su debida publicación y observancia, expido el presente Decreto en la residencia del Poder Ejecutivo Federal, en la Ciudad de México, Distrito Federal, a los veintinueve días del mes de diciembre de dos mil.- **Vicente Fox Quesada**.- Rúbrica.- El Secretario de Gobernación, **Santiago Creel Miranda**.- Rúbrica.

DECRETO por el que se reforman diversas disposiciones fiscales.

Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 31 de diciembre de 2000

Disposiciones Transitorias de la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación

Artículo Décimo Primero. En relación con las modificaciones a que se refiere el Artículo Décimo de este Decreto, se estará a lo siguiente:

- I. La reforma al artículo 28 de la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación, entrará en vigor el 1o. de febrero de 2001.
- II. Para los efectos del artículo 31 de la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación, las demandas presentadas antes del 1o. de enero de 2001, serán competencia de la Sala Regional que corresponda, de conformidad con el citado artículo 31, vigente hasta el 31 de diciembre de 2000.
- III. Se reforma la denominación del Tribunal Fiscal de la Federación por la de Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa. En consecuencia, se reforma la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación tanto en su título como en sus disposiciones, así como en todas aquellas contenidas en el Código Fiscal de la Federación y en las demás leyes fiscales y administrativas federales, en las que se cite al Tribunal Fiscal de la Federación, para sustituir ese nombre por el de Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

Transitorios

Primero. El presente Decreto entrará en vigor el 1o. de enero de 2001.

Segundo. Las menciones hechas en el presente Decreto a las Secretarías cuyas denominaciones se modificaron por efectos del Decreto publicado en el **Diario Oficial de la Federación** el jueves 30 de noviembre de 2000, mediante el cual se reformó la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, se entenderán conforme a la denominación que para cada una se estableció en este último.

México, D.F., a 28 de diciembre de 2000.- Sen. **Enrique Jackson Ramírez**, Presidente.- Dip. **Ricardo Francisco García Cervantes**, Presidente.- Sen. **Yolanda González Hernández**, Secretario.- Dip. **Manuel Medellín Milán**, Secretario.- Rúbricas".

En cumplimiento de lo dispuesto por la fracción I del Artículo 89 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y para su debida publicación y observancia, expido el presente Decreto en la residencia del Poder Ejecutivo Federal, en la Ciudad de México, Distrito Federal, a los veintinueve días del mes de diciembre de dos mil.- **Vicente Fox Quesada**.- Rúbrica.- El Secretario de Gobernación, **Santiago Creel Miranda**.- Rúbrica.

DECRETO por el que se expide la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, y se reforman la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y la Ley de Coordinación Fiscal.

Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 13 de marzo de 2002

ARTICULO TERCERO.- Se reforma el artículo 46, último párrafo de la Ley de Coordinación Fiscal, para quedar como sigue:

.....

TRANSITORIOS

Artículo Primero.- El presente Decreto entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el **Diario Oficial de la Federación**.

Artículo Segundo.- Se derogan todas aquellas disposiciones que se opongan a lo establecido en el presente ordenamiento.

Artículo Tercero.- En relación con la reforma a que se refiere el ARTICULO TERCERO del presente Decreto, los asuntos relativos a las responsabilidades administrativas, civiles y penales en que hubieren incurrido las autoridades locales o municipales, con motivo de la desviación de recursos federales recibidos y que se encuentren en trámite o pendientes de resolución, deberán sustanciarse de conformidad con las disposiciones vigentes al momento en que se cometió la irregularidad.

México, D.F., a 15 de diciembre de 2001.- Dip. **Beatriz Elena Paredes Rangel**, Presidenta.- Sen. **Diego Fernández de Cevallos Ramos**, Presidente.- Dip. **Adrián Rivera Pérez**, Secretario.- Sen. **María Lucero Saldaña Pérez**, Secretaria.- Rúbricas".

En cumplimiento de lo dispuesto por la fracción I del Artículo 89 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y para su debida publicación y observancia, expido el presente Decreto en la Residencia del Poder Ejecutivo Federal, en la Ciudad de México, Distrito Federal, a los doce días del mes de marzo de dos mil dos.- **Vicente Fox Quesada**.- Rúbrica.- El Secretario de Gobernación, **Santiago Creel Miranda**.- Rúbrica.

DECRETO por el que se reforman los artículos 3, 6 y 36 de la Ley de Coordinación Fiscal.

Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 14 de julio de 2003

ARTÍCULO ÚNICO.- Se reforman los artículos 3, 6, y 36 de la Ley de Coordinación Fiscal para quedar de la siguiente forma:

.....

TRANSITORIOS

Primero.- El presente Decreto entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el **Diario Oficial de la Federación**.

Segundo.- A partir del ejercicio fiscal 2004, los Estados deberán hacer los cambios pertinentes a los lineamientos que rigen a los Periódicos Oficiales, a efecto de dar cumplimiento a lo estipulado en el artículo 36 de esta Ley.

México, D.F., a 30 de abril de 2003.- Dip. **Armando Salinas Torre**, Presidente.- Sen. **Enrique Jackson Ramírez**, Presidente.- Dip. **Adela Cerezo Bautista**, Secretario.- Sen. **Lydia Madero García**, Secretaria.- Rúbricas".

En cumplimiento de lo dispuesto por la fracción I del Artículo 89 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y para su debida publicación y observancia, expido el presente Decreto en la Residencia del Poder Ejecutivo Federal, en la Ciudad de México, Distrito Federal, a los diez días del mes de julio de dos mil tres.- **Vicente Fox Quesada**.- Rúbrica.- El Secretario de Gobernación, **Santiago Creel Miranda**.- Rúbrica.

DECRETO por el que se reforma el artículo 9-A de la Ley de Coordinación Fiscal.

Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 14 de julio de 2003

Artículo Único.- Se reforma el artículo 9-A de la Ley de Coordinación Fiscal, para quedar como sigue:

.....

TRANSITORIOS

Primero.- El presente Decreto entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el **Diario Oficial de la Federación**.

Segundo.- Para los convenios que se firmen a partir de la fecha de publicación de este Decreto en el **Diario Oficial de la Federación**, se tomará como base de medición del nivel recaudatorio, el mostrado en el año inmediato anterior a la firma del mismo.

México, D.F., a 30 de abril de 2003.- Dip. **Armando Salinas Torre**, Presidente.- Sen. **Enrique Jackson Ramírez**, Presidente.- Dip. **Adela Cerezo Bautista**, Secretario.- Sen. **Lydia Madero García**, Secretaria.- Rúbricas".

En cumplimiento de lo dispuesto por la fracción I del Artículo 89 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y para su debida publicación y observancia, expido el presente Decreto en la Residencia del Poder Ejecutivo Federal, en la Ciudad de México, Distrito Federal, a los once días del mes de julio de dos mil tres.- **Vicente Fox Quesada**.- Rúbrica.- El Secretario de Gobernación, **Santiago Creel Miranda**.- Rúbrica.

DECRETO por el que se reforma el artículo 9-A de la Ley de Coordinación Fiscal.

Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 30 de diciembre de 2003

Artículo Único. Se reforma el artículo 9-A de la Ley de Coordinación Fiscal, para quedar como sigue:

.....

TRANSITORIOS

Primero.- El presente Decreto entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el **Diario Oficial de la Federación**.

Segundo.- Por el ejercicio de 2003, la Federación, por conducto de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, continuará efectuando las aportaciones que le correspondan de conformidad con los convenios que se hubieren celebrado con los estados y municipios, con fundamento en lo dispuesto en el artículo 9-A de la Ley de Coordinación Fiscal vigente hasta el 14 de julio de 2003, relativos a puentes de peaje operados por la Federación.

Tercero.- Los convenios a que se refiere el artículo 9-A, que se reforma por medio de este Decreto, podrán ser celebrados a partir del 1 de enero de 2004 y para su suscripción se tomará como base de recaudación del impuesto predial la correspondiente al año inmediato anterior a la firma del mismo.

México, D.F., a 2 de diciembre de 2003.- Dip. **Juan de Dios Castro Lozano**, Presidente.- Sen. **Enrique Jackson Ramírez**, Presidente.- Dip. **Marcos Morales Torres**, Secretario.- Sen. **Lydia Madero García**, Secretaria.- Rúbricas".

En cumplimiento de lo dispuesto por la fracción I del Artículo 89 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y para su debida publicación y observancia, expido el presente Decreto en la Residencia del Poder Ejecutivo Federal, en la Ciudad de México, Distrito Federal, a los veintinueve días del mes de diciembre de dos mil tres.- **Vicente Fox Quesada**.- Rúbrica.- El Secretario de Gobernación, **Santiago Creel Miranda**.- Rúbrica.

DECRETO por el que se reforma el artículo 44 de la Ley de Coordinación Fiscal.

Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 26 de agosto de 2004

Artículo Único.- Se reforma el tercer párrafo del artículo 44 de la Ley de Coordinación Fiscal, para quedar como sigue:

.....

Transitorio

Único.- El presente Decreto entrará en vigor al día siguiente al de su publicación en el **Diario Oficial de la Federación**.

México, D.F., a 29 de abril de 2004.- Sen. **Enrique Jackson Ramírez**, Presidente.- Dip. **Juan de Dios Castro Lozano**, Presidente.- Sen. **Rafael Melgoza Radillo**, Secretario.- Dip. **Amalín Yabur Elías**, Secretaria.- Rúbricas."

En cumplimiento de lo dispuesto por la fracción I del Artículo 89 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y para su debida publicación y observancia, expido el presente Decreto en la Residencia del Poder Ejecutivo Federal, en la Ciudad de México, Distrito Federal, a los veinticuatro días del mes de agosto de dos mil cuatro.- **Vicente Fox Quesada**.- Rúbrica.- El Secretario de Gobernación, **Santiago Creel Miranda**.- Rúbrica.

DECRETO por el que se reforma el artículo 44 de la Ley de Coordinación Fiscal.

Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 10 de febrero de 2005

ARTÍCULO ÚNICO.- Se **reformen** los párrafos primero y tercero del artículo 44 de la Ley de Coordinación Fiscal, para quedar como sigue:

.....

TRANSITORIO

Único.- El presente Decreto entrará en vigor el día siguiente al de su publicación en el **Diario Oficial de la Federación**.

México, D.F., a 14 de diciembre de 2004.- Dip. **Manlio Fabio Beltrones Rivera**, Presidente.- Sen. **Diego Fernández de Cevallos Ramos**, Presidente.- Dip. **Marcos Morales Torres**, Secretario.- Sen. **Sara I. Castellanos Cortés**, Secretaria.- Rúbricas."

En cumplimiento de lo dispuesto por la fracción I del Artículo 89 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y para su debida publicación y observancia, expido el presente Decreto en la Residencia del Poder Ejecutivo Federal, en la Ciudad de México, Distrito Federal, a los cuatro días del mes de febrero de dos mil cinco.- **Vicente Fox Quesada**.- Rúbrica.- El Secretario de Gobernación, **Santiago Creel Miranda**.- Rúbrica.

DECRETO por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley de Coordinación Fiscal y de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria.

Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 27 de diciembre de 2006

ARTÍCULO PRIMERO.- Se **Reforman** los artículos 25, en sus fracciones VI y VII, 44, en sus párrafos tercero y cuarto, 45, en sus párrafos primero y segundo, y 46, y se **Adicionan** el artículo 25, con una fracción VIII, y los artículos 44, con un párrafo sexto, 47, 48, 49 y 50, de la Ley de Coordinación Fiscal, para quedar como sigue:

.....

TRANSITORIOS

Primero. El presente Decreto entrará en vigor el primero de enero de 2007.

Segundo. Durante el ejercicio fiscal 2007, en tanto se expide el Programa Nacional de Seguridad Pública, lo dispuesto en el artículo 44 de la Ley de Coordinación Fiscal se sujetará a los acuerdos y resoluciones que establezca el Consejo Nacional de Seguridad Pública en los términos del artículo 11 de la Ley General que establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública.

Tercero. Para el ejercicio fiscal 2007, la distribución entre los Estados y el Distrito Federal de los recursos del Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas, a que se refiere el artículo 46 de la Ley de Coordinación Fiscal, se realizará de acuerdo con los porcentajes que a cada entidad federativa le haya correspondido conforme a la distribución del Programa de Apoyos para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas en el Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal de 2006.

México, D.F., a 19 de diciembre de 2006.- Dip. **Jorge Zermeño Infante**, Presidente.- Sen. **Manlio Fabio Beltrones Rivera**, Presidente.- Dip. **Jose Gildardo Guerrero Torres**, Secretario.- Sen. **Claudia Sofía Corichi García**, Secretario.- Rúbricas."

En cumplimiento de lo dispuesto por la fracción I del Artículo 89 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y para su debida publicación y observancia, expido el presente Decreto en la Residencia del Poder Ejecutivo Federal, en la Ciudad de México, Distrito Federal, a los veintiséis días del mes de diciembre de dos mil seis.- **Felipe de Jesús Calderón Hinojosa**.- Rúbrica.- El Secretario de Gobernación, **Francisco Javier Ramírez Acuña**.- Rúbrica.

DECRETO por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de las Leyes Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria; Orgánica de la Administración Pública Federal; de Coordinación Fiscal; de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público, y de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas.

Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 1º de octubre de 2007

LEY DE COORDINACIÓN FISCAL

ARTÍCULO CUARTO.- Se **REFORMA** el artículo 49, párrafo tercero y las fracciones III y IV, y se **ADICIONA** el mismo precepto con una fracción V, de la Ley de Coordinación Fiscal, para quedar como sigue:

.....

TRANSITORIOS

PRIMERO. El presente Decreto entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

SEGUNDO. Se derogan el artículo 41 de la Ley del Servicio de Tesorería de la Federación y las demás disposiciones que se opongan a lo previsto en el presente Decreto.

México, D.F., a 14 de septiembre de 2007.- Dip. **Ruth Zavaleta Salgado**, Presidenta.- Sen. **Santiago Creel Miranda**, Presidente.- Dip. **Patricia Villanueva Abrajan**, Secretaria.- Sen. **Renán Cleominio Zoreda Novelo**, Secretario.- Rúbricas."

En cumplimiento de lo dispuesto por la fracción I del Artículo 89 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y para su debida publicación y observancia, expido el presente Decreto en la Residencia del Poder Ejecutivo Federal, en la Ciudad de México, Distrito Federal, a los veintiocho días del mes de septiembre de dos mil siete.- **Felipe de Jesús Calderón Hinojosa**.- Rúbrica.- El Secretario de Gobernación, **Francisco Javier Ramírez Acuña**.- Rúbrica.

DECRETO por el que se reforman, adicionan, derogan y abrogan diversas disposiciones de la Ley de Coordinación Fiscal, de la Ley del Impuesto sobre Tenencia o Uso de Vehículos y de la Ley del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios.

Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 21 de diciembre de 2007

ARTÍCULO PRIMERO.- Se **REFORMAN** los artículos 2o., cuarto, quinto y sexto párrafos; 2o.-A, segundo párrafo; 4o.; 5o.; 6o., tercer y cuarto párrafos; 7o., último párrafo; 9o., quinto párrafo; 11, último párrafo; 11-A, primero y cuarto párrafos; 15, tercer párrafo; 37; 44, tercer párrafo; 46, segundo párrafo, y 49, primer párrafo; se **ADICIONAN** los artículos 2o.-A, último párrafo; 4o.-A; 4o.-B; 10-C; 10-D; 10-E; 27, segundo, tercero, cuarto y quinto párrafos; 46, último párrafo; 50, cuarto párrafo, pasando los actuales cuarto y quinto párrafos a ser quinto y sexto párrafos respectivamente, y 51, y se **DEROGAN** los artículos 2o, noveno párrafo; 3o., primer y segundo párrafos, y 11-A, quinto párrafo, de la Ley de Coordinación Fiscal, para quedar como sigue:

.....

DISPOSICIONES TRANSITORIAS DE LA LEY DE COORDINACIÓN FISCAL

ARTÍCULO SEGUNDO.- Para los efectos de las modificaciones a la Ley de Coordinación Fiscal previstas en el artículo anterior se estará a lo siguiente:

- I. La reforma a los artículos 2o., cuarto párrafo, 6o. tercer párrafo, y 15, tercer párrafo; la adición del artículo 10-E, y la derogación del artículo 2o., noveno párrafo, de la Ley de Coordinación Fiscal, por lo que respecta al impuesto sobre tenencia o uso de vehículos, entrarán en vigor el 1o. de enero de 2012.

Las entidades en las que, de conformidad con el artículo cuarto de este Decreto, se suspenda el cobro del impuesto sobre tenencia o uso de vehículos, no estarán sujetas a lo dispuesto por el artículo 2o., noveno párrafo de la Ley de Coordinación Fiscal vigente hasta el 31 de diciembre de 2011. Sin perjuicio de lo anterior deberán cumplir con sus obligaciones en materia de registro estatal de vehículos en términos del artículo 16-A de la Ley del Impuesto sobre Tenencia o Uso de Vehículos, vigente hasta el 31 de diciembre de 2011 y demás disposiciones aplicables.

- II. La Comisión Nacional del Agua sólo podrá solicitar la retención a que se refiere el artículo 51 que se adiciona a la Ley de Coordinación Fiscal para el cobro de adeudos que se generen a partir del 1 de enero de 2008.

Sin perjuicio de lo señalado en el párrafo anterior y de conformidad con las reglas que al efecto emita la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, la Comisión Nacional del Agua podrá aplicar los pagos corrientes que reciba de los municipios o Demarcaciones Territoriales por concepto de derechos y aprovechamientos de agua, a la disminución de adeudos históricos que registren tales conceptos al cierre del mes de diciembre de 2007. Lo anterior, siempre y cuando las entidades a las que pertenezcan los municipios o Demarcaciones Territoriales contemplen en su legislación local el destino y afectación de los recursos del Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal para el pago de dichos derechos o aprovechamientos, en términos de lo previsto en el artículo 51 de la Ley de Coordinación Fiscal.

- III.** El artículo 4o.-A de la Ley de Coordinación Fiscal entrará en vigor a los quince días naturales siguientes a la publicación del presente Decreto en el Diario Oficial de la Federación.

Las entidades federativas que celebren los convenios de coordinación a que se refiere el artículo 4o.-A, fracción I de la Ley de Coordinación Fiscal, dentro de los 30 días naturales siguientes a la fecha de entrada en vigor de dicha fracción, recibirán los recursos previstos en el mismo desde el inicio de la aplicación de las cuotas correspondientes y, en caso contrario, sobre la recaudación obtenida a partir del mes siguiente a aquél en que se celebre el convenio de coordinación.

El 1 de enero de 2015, quedará derogada la fracción I del artículo 4o.-A de la Ley de Coordinación Fiscal. A partir de esa fecha, las cuotas federales aplicables a la venta final de gasolinas y diesel, previstas en el artículo 2o.-A, fracción II, de la Ley del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios, se disminuirán en 9/11. El remanente de 2/11 se destinará al Fondo de Compensación a que se refiere la fracción II del primer artículo mencionado.

- IV.** Hasta en tanto la Secretaría de Educación Pública determine el índice de calidad educativa a que se refiere la variable $IC_{i,t}$ contenida en el artículo 27 de esta Ley, el porcentaje asignado a este coeficiente se adicionará al coeficiente de la matrícula.

A partir de la entrada en vigor de este Decreto, la Auditoría Superior de la Federación, en coordinación con la Secretaría de la Función Pública y la Secretaría de Educación Pública, así como con los órganos de fiscalización competentes de las entidades federativas, deberá practicar auditorías al ejercicio de los recursos del Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal correspondientes al año 2007. Asimismo, la Auditoría Superior de la Federación auditará a la Secretaría de Educación Pública en relación con el ejercicio de los citados recursos. En ambos casos se entregará un informe en un plazo máximo de 6 meses, contados a partir de la entrada en vigor de este Decreto, en el que se contendrán las medidas a adoptar.

- V.** El Ejecutivo Federal deberá diseñar un programa para la regularización de los adeudos que tengan con la Federación, las entidades federativas, municipios y demarcaciones territoriales en el caso del Distrito Federal, incluyendo sus organismos descentralizados, por concepto de impuesto sobre la renta a cargo de sus trabajadores.

Dicho programa deberá incluir la regularización de los adeudos que tenga la Federación con las entidades federativas y sus municipios, incluyendo sus organismos descentralizados.

El programa deberá considerar un finiquito de adeudo entre los 3 niveles de gobierno referidos.

- VI.** El impuesto sobre adquisición de inmuebles no computará para efectos del cálculo de los dos coeficientes asociados a la recaudación local, contenidos en la fórmula de distribución del Fondo General de Participaciones prevista en el artículo 2o. de esta Ley, hasta en tanto la Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales no determine que existe información certera y verificable en relación con dicha contribución.

- VII.** El Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, a más tardar a los 60 días contados a partir de la entrada en vigor de este Decreto, deberá notificar a la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, la metodología a utilizar para estimar

los niveles de población por entidad federativa. Dicho Instituto deberá rendir un informe trimestral a dicha Cámara, elaborado conforme a dicha metodología sobre el comportamiento y resultados obtenidos al respecto.

- VIII.** La Secretaría de Hacienda y Crédito Público evaluará la política de homologación de precios de las gasolinas y diesel aplicada en la franja fronteriza norte tomando en consideración los parámetros y la estructura tributaria vigentes.

TRANSITORIO

ÚNICO.- El presente Decreto entrará en vigor el 1 de enero de 2008, salvo por lo que respecta a los artículos Segundo, fracción III y Sexto del mismo, los cuales iniciarán su vigencia a los quince días siguientes a la fecha de publicación de este Decreto en el Diario Oficial de la Federación.

México, D.F., a 14 de septiembre de 2007.- Dip. **Ruth Zavaleta Salgado**, Presidenta.- Sen. **Santiago Creel Miranda**, Presidente.- Dip. **Santiago Gustavo Pedro Cortes**, Secretario.- Sen. **Claudia Sofía Corichi García**, Secretaria.- Rúbricas."

En cumplimiento de lo dispuesto por la fracción I del Artículo 89 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y para su debida publicación y observancia, expido el presente Decreto en la Residencia del Poder Ejecutivo Federal, en la Ciudad de México, Distrito Federal, a diecinueve de diciembre de dos mil siete.- **Felipe de Jesús Calderón Hinojosa**.- Rúbrica.- El Secretario de Gobernación, **Francisco Javier Ramírez Acuña**.- Rúbrica.

SENTENCIA dictada en la Acción de Inconstitucionalidad 29/2008 promovida por diputados integrantes de la Sexagésima Legislatura del Congreso de la Unión en contra del propio Congreso y del Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos.

Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 11 de julio de 2008

Al margen un sello con el Escudo Nacional, que dice: Estados Unidos Mexicanos.- Suprema Corte de Justicia de la Nación.- Secretaría General de Acuerdos.

**ACCION DE
INCONSTITUCIONALIDAD 29/2008.**

**PROMOVENTE: DIPUTADOS
INTEGRANTES DE LA SEXAGESIMA
LEGISLATURA DEL CONGRESO DE
LA UNION.**

PONENTE: MINISTRO JOSE FERNANDO FRANCO GONZALEZ SALAS.

**SECRETARIOS: ISRAEL FLORES RODRIGUEZ
MAURA ANGELICA SANABRIA MARTINEZ
MARTHA ELBA HURTADO FERRER.
JONATHAN BASS HERRERA**

México, Distrito Federal. Acuerdo del Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, correspondiente al día doce de mayo de dos mil ocho.

VISTOS; Y RESULTANDO:

PRIMERO A QUINTO.

CONSIDERANDO:

PRIMERO A DECIMO PRIMERO.

Del enlace de las disposiciones transcritas se desprende la obligación de la Suprema Corte de Justicia de la Nación de fijar los efectos y alcances de la sentencia, el plazo para su cumplimiento y que aquéllas surtirán efectos a partir de la fecha que determine este Alto Tribunal, pero no tendrán efectos retroactivos.

Bajo ese enfoque, la declaratoria de invalidez de los artículos 4o.-A, último párrafo, 10-C, fracción VIII, de la Ley de Coordinación Fiscal y 2o.-A, fracción II, penúltimo párrafo, de la Ley del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios, debe hacerse extensiva:

1) Al artículo 10-D, fracción II, de la Ley de Coordinación Fiscal, exclusivamente en la porción normativa de su primer párrafo que señala **“Salvo que se trate de gasolina y diesel”**, así como por lo que se refiere a la totalidad del párrafo segundo de la citada fracción.

“II...

Tratándose de gasolina y diesel se considerará que la venta final se lleva a cabo en el territorio de una entidad cuando en el mismo se realice la entrega al consumidor final, con independencia del domicilio fiscal del contribuyente o del consumidor.”

2) Al artículo 27, fracción I, de la Ley del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios, en la porción normativa que señala: “...**Se exceptúan de lo anterior los impuestos locales a la venta o consumo final de los bienes objeto del impuesto previsto en esta Ley, que en términos de lo establecido en el artículo 10-C de la Ley de Coordinación Fiscal establezcan las entidades federativas adheridas al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal**”; lo anterior, si se toma en consideración que la validez de dicha porción normativa depende de la fracción VIII del artículo 10-C de la Ley de Coordinación Fiscal, cuya invalidez ha sido declarada.

Dicha declaratoria de invalidez surtirá efectos a partir del día en que se notifique al Congreso de la Unión la presente ejecutoria.

Por lo expuesto y fundado, se resuelve:

PRIMERO. Es parcialmente procedente y parcialmente fundada la presente acción de inconstitucionalidad.

SEGUNDO. Se sobresee en la presente acción de inconstitucionalidad respecto del artículo 7o., párrafos sexto y séptimo, de la Ley del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios.

TERCERO. Se reconoce la validez de los artículos 2o.-A, salvo el penúltimo párrafo de su fracción II, 2o.-B, 7o., párrafo quinto, y 8o., fracción I, inciso a), de la Ley del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios, y Sexto Transitorio del Decreto publicado el veintiuno de diciembre de dos mil siete en el Diario Oficial de la Federación.

CUARTO. Se declara la invalidez de los artículos 4o.-A, último párrafo, 10-C, fracción VIII, y 10-D, fracción II, en la porción normativa indicada al final de esta ejecutoria, de la Ley de Coordinación Fiscal, 2o.-A, fracción II, sólo en el penúltimo párrafo, y 27, fracción I, segunda o última parte, de la Ley del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios, contenidos en el Decreto publicado el veintiuno de diciembre de dos mil siete en el Diario Oficial de la Federación.

NOTIFIQUESE; haciéndolo por medio de oficio a las partes y, en su oportunidad, archívese el expediente como concluido.

Así lo resolvió el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por unanimidad de once votos se aprobaron los Resolutivos Primero; Segundo, excepto por lo que atañe al sobreseimiento respecto de los artículos 2o.-A, fracción I y 2o.-B, de la Ley del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios; Tercero, excepto por lo que se refiere al reconocimiento de validez de los artículos 2o.-A, fracción II, salvo su penúltimo párrafo, de la Ley del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios y 4o.-A, último párrafo de la Ley de Coordinación Fiscal; y Cuarto; por mayoría de nueve votos de los señores Ministros Aguirre Anguiano, Cossío Díaz, Luna Ramos, Góngora Pimentel, Gudiño Pelayo, Azuela Güitrón, Sánchez Cordero de García Villegas, Silva Meza y Presidente Ortiz Mayagoitia se resolvió reconocer la validez de los artículos 2o.-A, fracción I, y 2o.-B, de la Ley del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios y declarar la invalidez del artículo 4o.-A, último párrafo de la Ley de Coordinación Fiscal, los señores Ministros Franco González Salas y Valls Hernández votaron en favor del proyecto de sobreseer respecto de los artículos 2o.-A, fracción I, y 2o.-B, de la Ley del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios y de declarar la validez del artículo 4o.-A, último párrafo de la Ley de Coordinación Fiscal, y el primero de los mencionados reservó su derecho para formular voto particular, al que se adhirió el segundo; por mayoría de diez votos de los señores Ministros Aguirre Anguiano, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Góngora Pimentel, Gudiño Pelayo, Azuela Güitrón, Valls Hernández, Silva Meza y Presidente Ortiz Mayagoitia se aprobó el Resolutivo Tercero en cuanto a reconocer la validez del artículo 2o.-A, fracción II, salvo su penúltimo párrafo, de la Ley del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios, y la señora Ministra Sánchez Cordero de García Villegas votó en contra, por estimar que vulnera el principio de legalidad tributaria, y reservó su

derecho para formular voto particular; y el señor Ministro Góngora Pimentel reservó su derecho para formular voto concurrente.

Firman el Presidente, Ponente y el Secretario General de Acuerdos, que autoriza y da fe.

El Presidente: Ministro **Guillermo I. Ortiz Mayagoitia**.- Rúbrica.- Ponente: Ministro **José Fernando Franco González Salas**.- Rúbrica.- El Secretario General de Acuerdos: **J. Javier Aguilar Domínguez**.- Rúbrica.

EL CIUDADANO LICENCIADO **JOSE JAVIER AGUILAR DOMINGUEZ**, SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACION, CERTIFICA: Que esta fotocopia constante de ciento siete fojas útiles, concuerda fiel y exactamente con su original que corresponde a la sentencia de doce de mayo último dictada en la acción de inconstitucionalidad 29/2008 promovida por diputados integrantes de la Sexagésima Legislatura del Congreso de la Unión en contra del propio Congreso y del Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos. Se certifica para publicarla íntegramente en el Diario Oficial de la Federación, en cumplimiento a lo ordenado por el señor Ministro Guillermo I. Ortiz Mayagoitia Presidente de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación.- México, Distrito Federal, a dieciséis de junio de dos mil ocho.- Rúbrica.

VOTO concurrente que formula el Ministro Genaro David Góngora Pimentel en la Acción de Inconstitucionalidad 29/2008, promovida por diputados integrantes de la Sexagésima Legislatura del Congreso de la Unión.

Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 24 de julio de 2008

DECRETO por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley del Impuesto sobre la Renta, de la Ley del Impuesto sobre Tenencia o Uso de Vehículos y de la Ley de Coordinación Fiscal.

Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 31 de diciembre de 2008

Artículo Tercero. Se reforma el primer y segundo párrafos del artículo 4o-B de la Ley de Coordinación Fiscal, para quedar como sigue:

.....

Transitorio

Único. El presente decreto entrará en vigor el 1o. de enero de 2009.

México, D.F., a 4 de diciembre de 2008.- Dip. **Cesar Horacio Duarte Jaquez**, Presidente.- Sen. **Gustavo Enrique Madero Muñoz**, Presidente.- Dip. **Rosa Elia Romero Guzman**, Secretaria.- Sen. **Adrián Rivera Pérez**, Secretario.- Rúbricas."

En cumplimiento de lo dispuesto por la fracción I del Artículo 89 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y para su debida publicación y observancia, expido el presente Decreto en la Residencia del Poder Ejecutivo Federal, en la Ciudad de México, Distrito Federal, a treinta de diciembre de dos mil ocho.- **Felipe de Jesús Calderón Hinojosa**.- Rúbrica.- El Secretario de Gobernación, Lic. **Fernando Francisco Gómez Mont Urueta**.- Rúbrica.

DECRETO por el que se reforma el artículo 40 de la Ley de Coordinación Fiscal.

Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 24 de junio de 2009

Artículo Único. Se reforma el artículo 40 de la Ley de Coordinación Fiscal, para quedar como sigue:

.....

TRANSITORIOS

Primero. El presente Decreto entrará en vigor el 1 de enero de 2010.

Segundo. En la aprobación del Presupuesto de Egresos de la Federación para los ejercicios 2010, 2011, 2012, 2013 y 2014, la Cámara de Diputados proveerá lo conducente a fin de que la asignación de recursos no distribuibles geográficamente del Fondo de Aportaciones múltiples, se incremente para el nivel medio superior.

México, D.F., a 30 de abril de 2009.- Dip. **Cesar Horacio Duarte Jaquez**, Presidente.- Sen. **Gustavo Enrique Madero Muñoz**, Presidente.- Dip. **María Eugenia Jimenez Valenzuela**, Secretaria.- Sen. **Gabino Cué Monteagudo**, Secretario.- Rúbricas."

En cumplimiento de lo dispuesto por la fracción I del Artículo 89 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y para su debida publicación y observancia, expido el presente Decreto en la Residencia del Poder Ejecutivo Federal, en la Ciudad de México, Distrito Federal, a veintitrés de junio de dos mil nueve.- **Felipe de Jesús Calderón Hinojosa**.- Rúbrica.- El Secretario de Gobernación, Lic. **Fernando Francisco Gómez Mont Urueta**.- Rúbrica.

DECRETO por el que se reforman diversos artículos del Decreto por el que se reforman, adicionan, derogan y abrogan diversas disposiciones de la Ley de Coordinación Fiscal, de la Ley del Impuesto sobre Tenencia o Uso de Vehículos y de la Ley del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios, publicado el 21 de diciembre de 2007.

Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 12 de diciembre de 2011

Artículo Único. Se reforman los artículos Segundo, fracción III, tercer párrafo y Sexto, fracción III, del "Decreto por el que se reforman, adicionan, derogan y abrogan diversas disposiciones de la Ley de Coordinación Fiscal, de la Ley del Impuesto sobre Tenencia o Uso de Vehículos y de la Ley del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios.", publicado en el Diario Oficial de la Federación el 21 de diciembre de 2007, para quedar como sigue:

.....

TRANSITORIO

Único.- El presente Decreto entrará en vigor el día siguiente al de su publicación

México, D.F., a 27 de octubre de 2011.- Dip. **Emilio Chuayffet Chemor**, Presidente.- Sen. **José González Morfín**, Presidente.- Dip. **Laura Arizmendi Campos**, Secretaria.- Sen. **Adrián Rivera Pérez**, Secretario.- Rúbricas."

En cumplimiento de lo dispuesto por la fracción I del Artículo 89 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y para su debida publicación y observancia, expido el presente Decreto en la Residencia del Poder Ejecutivo Federal, en la Ciudad de México, Distrito Federal, a nueve de diciembre de dos mil once.- **Felipe de Jesús Calderón Hinojosa**.- Rúbrica.- El Secretario de Gobernación, **Alejandro Alfonso Poiré Romero**.- Rúbrica.

DECRETO por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley de Coordinación Fiscal y de la Ley General de Contabilidad Gubernamental.

Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 9 de diciembre de 2013

ARTÍCULO PRIMERO.- Se **REFORMAN** los artículos 1o.; 2o., segundo, quinto y sexto párrafos; 2-A, primer párrafo, fracción I en su encabezado, segundo y quinto párrafos; 3-B; 4o.; 4o-A, fracciones I, II, y tercer párrafo del artículo; 4o-B, segundo y cuarto párrafos; 5o.; 6o. primer y cuarto párrafos; 9o., primer, segundo y actual tercer párrafos; 10-D, fracción II; 15, segundo párrafo; 19, fracción I; 25, fracción I; 26; 27; 31, segundo párrafo; 32; 33; 34; 35; 37; 39; 40; 43, fracción III; 44; 45; 49, primero, segundo, y los actuales cuarto, quinto y sexto párrafos; 50, primer párrafo; 51 primer y segundo párrafos; se **ADICIONAN** los artículos 4o-B, quinto, sexto y séptimo párrafos; 6o., quinto párrafo; 9o., tercer y cuarto párrafos, pasando los actuales tercer a sexto párrafo a ser quinto a octavo párrafos y un noveno párrafo; 20, fracciones III, con un segundo párrafo, y VI; 25, con un último párrafo; 26-A; 27-A; 41, segundo párrafo; 43, segundo párrafo; 48, quinto párrafo; 49, con los párrafos tercero y quinto, recorriéndose el actual párrafo tercero, el cual pasa a ser cuarto, así como recorriéndose los actuales párrafos cuarto a sexto, los cuales pasan a ser los párrafos sexto a octavo; 52, y se **DEROGAN** los artículos 2o., tercer y cuarto párrafos; 10-C, fracción VIII; 10-D, segundo párrafo; 36, tercer párrafo, de la Ley de Coordinación Fiscal para quedar como sigue:

.....

TRANSITORIOS

Primero.- El presente Decreto entrará en vigor el 1 de enero de 2014.

Segundo.- Para efectos de lo dispuesto en los artículos 26 y 26-A de la Ley de Coordinación Fiscal, la Secretaría de Educación Pública, en un plazo no mayor a un año, contado a partir de la entrada en vigor de este Decreto, deberá:

- I. Conciliar con las autoridades educativas de los Estados, los registros de las plazas que les fueron transferidas en el marco del Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 19 de mayo de 1992 y los convenios que de conformidad con el mismo fueron formalizados con los Estados, así como las plazas correspondientes a años posteriores que sean reconocidas, previa validación de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Dicho registro incluirá los conceptos y montos de las remuneraciones correspondientes, y podrá incluir al personal docente que no es de jornada, de acuerdo a la asignación de horas correspondiente.

Para lo anterior, la información que servirá de base para la conciliación a que se refiere esta fracción, será aquélla que corresponda al inicio del ciclo escolar 2013-2014. Asimismo, la Secretaría de Educación Pública y la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, darán a conocer a las autoridades educativas de los Estados el procedimiento y los plazos para llevar a cabo el proceso de conciliación de los registros.

La Secretaría de Hacienda y Crédito Público, la Secretaría de Educación Pública y las autoridades educativas de las entidades federativas establecerán mecanismos de transparencia para que el trabajador pueda verificar la información correspondiente a su nómina;

- II. Registrar las plazas a que se refiere la fracción anterior en el módulo correspondiente a los servicios personales del Sistema de Información y Gestión Educativa a que se refiere el artículo 12, fracción X, de la Ley General de Educación, y
- III. Integrar la nómina del personal educativo que ocupe las plazas previamente conciliadas a que se refiere este artículo, incluyendo los sueldos y prestaciones que correspondan en cada Estado, con el objeto de realizar los pagos correspondientes en términos del artículo 26-A de la Ley de Coordinación Fiscal.

Tercero.- El Fondo de Aportaciones para la Nómina Educativa entrará en vigor en el ejercicio fiscal 2015.

En tanto entra en vigor el Fondo de Aportaciones para la Nómina Educativa a que se refiere este artículo, seguirán aplicándose las disposiciones correspondientes a la distribución del Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal vigentes hasta antes de la entrada en vigor de este Decreto, con base en el presupuesto aprobado para el ejercicio fiscal 2014.

Cuarto.- Una vez concluida la conciliación a que se refiere el artículo anterior, aquellos estados en donde los recursos por concepto del Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal, transferidos con anterioridad a la conciliación, resulten mayores al valor determinado del Fondo de Aportaciones para la Nómina Educativa y Gasto Operativo, serán compensados por dicha diferencia a través del Fondo de Compensación, cuyos recursos serán destinados exclusivamente para cumplir con las atribuciones a las que se refieren los artículos 13 y 16 de la Ley General de Educación.

El Fondo de Compensación será constituido en el ejercicio fiscal 2015 y se actualizará de manera anual, conforme a la inflación reportada por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía mediante el Índice Nacional de Precios al Consumidor.

Quinto.- Las autoridades competentes respetarán los derechos de los trabajadores de la educación en términos de las disposiciones jurídicas aplicables y las relaciones laborales correspondientes se mantendrán en los términos vigentes hasta la entrada en vigor del presente Decreto.

Sexto.- A más tardar a los 45 días naturales siguientes a la entrada en vigor del presente Decreto, la Secretaría de Desarrollo Social, previa opinión de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, deberá publicar en el Diario Oficial de la Federación los Lineamientos del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social, a que hace referencia el artículo 33 del presente Decreto.

Séptimo.- Las retenciones y pagos que se realicen con cargo a los recursos del Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal por adeudos que correspondan al municipio, demarcación territorial, sus organismos operadores de agua y, en su caso, sus organismos auxiliares, a que se refiere el artículo 51 de la Ley de Coordinación Fiscal, relativos a los derechos y aprovechamientos por concepto de agua y descargas de aguas residuales, podrán efectuarse de manera gradual, con base en, al menos, los siguientes porcentajes aplicables sobre el total de los recursos que correspondan a cada municipio o demarcación territorial por concepto del citado Fondo, considerando el 100% de la facturación de los conceptos referidos:

Ejercicio Fiscal	Porcentaje de Retención
2014	50%
2015	60%
2016	75%

2017	85%
2018	100%

Lo anterior podrá ser aplicable sin perjuicio de lo establecido en las legislaciones locales en la materia, vigentes en la fecha de publicación de esta Ley.

Octavo.- El coeficiente $CP_{i,t}$ a que se refiere la fórmula establecida en el artículo 2-A de la Ley de Coordinación Fiscal será aplicable a partir del ejercicio fiscal de 2015. La información considerada para el cálculo del mismo será aquella que las entidades federativas proporcionen a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, a más tardar el 15 de agosto de 2014.

El Distrito Federal queda considerado para efectos del cálculo del coeficiente $CP_{i,t}$. En el ejercicio fiscal 2014, la totalidad del excedente a que se refiere dicha fórmula se distribuirá conforme al Coeficiente $C_{i,t}$.

Noveno.- Lo previsto en la fracción II del artículo 2o. de la Ley de Coordinación Fiscal, respecto a la no inclusión en la recaudación federal participable del Impuesto sobre la Renta por concepto de salarios y, en general, por la prestación de un servicio personal subordinado causado por los servidores públicos; así como lo dispuesto en el artículo 3-B de dicha Ley, entrarán en vigor el 1 de enero de 2015.

Décimo.- Lo dispuesto en el cuarto párrafo del artículo 9o. de la Ley de Coordinación Fiscal, respecto a la obligación de permitir la identificación del porcentaje total de participaciones federales afectadas por cada Entidad y Municipio, así como su destino en el Registro de Obligaciones y Empréstitos de Entidades y Municipios entrará en vigor a los 90 días posteriores a la entrada en vigor del presente Decreto en el Diario Oficial de la Federación.

Décimo Primero.- En tanto el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social emita una medición adicional del número de carencias promedio de la población en pobreza extrema por municipio y demarcación territorial, las entidades transferirán a los municipios y demarcaciones territoriales los recursos por concepto de Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social, de acuerdo con lo dispuesto en el primer párrafo del artículo 35 de esta Ley, utilizando la siguiente fórmula para la distribución de los mismos:

$$F_{i,t} = F_{i,2013} + \Delta F_{2013,t} Z_{i,t}$$

En donde las variables se definen conforme a lo establecido en el artículo 34 de esta Ley.

Décimo Segundo.- Los municipios que, en los términos del artículo 51 de la Ley de Coordinación Fiscal vigente hasta antes de la entrada en vigor de este Decreto, hayan afectado como garantía del cumplimiento de sus obligaciones de pago de derechos y aprovechamientos por concepto de agua, los recursos que les corresponden del Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal, continuarán sujetándose a las respectivas disposiciones emitidas con anterioridad a la entrada en vigor de este Decreto.

Lo anterior, sin perjuicio de que dichos municipios podrán optar por lo dispuesto en el artículo 51 de dicha Ley, que se reforma conforme al presente Decreto, siempre y cuando cumplan lo previsto en dicho artículo.

Décimo Tercero.- De conformidad con las reglas que al efecto emita la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, la Comisión Nacional del Agua podrá aplicar los pagos corrientes que reciba de los municipios o demarcaciones territoriales por concepto de derechos y aprovechamientos de agua, así como descargas de aguas residuales, a la disminución de adeudos históricos que

registren tales conceptos al cierre del mes de diciembre de 2013. Lo anterior, siempre y cuando las entidades a las que pertenezcan los municipios o demarcaciones territoriales contemplen en su legislación local el destino y afectación de los recursos del Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal, para el pago de dichos derechos o aprovechamientos, en términos de lo previsto en el artículo 51 de la Ley de Coordinación Fiscal. En el caso de incumplimiento de los pagos correspondientes, la Comisión Nacional del Agua podrá solicitar las retenciones a las que hace referencia el artículo 51 de la Ley de Coordinación Fiscal, a partir del 1 de enero de 2014.

Los municipios o demarcaciones territoriales que se acojan a lo dispuesto en este artículo y cumplan con las citadas reglas, gozarán de los siguientes estímulos fiscales:

- I. Una cantidad equivalente al total de los accesorios y actualización correspondientes al adeudo histórico generado hasta el 31 de diciembre de 2013 por concepto del derecho por la explotación, uso o aprovechamiento de aguas nacionales y del derecho por descargas de aguas residuales, a que se refieren los artículos 223 y 276 de la Ley Federal de Derechos y el aprovechamiento derivado del servicio de suministro de agua en bloque que proporciona la Federación, que se causen a partir del 1 de enero de 2014 y hasta la fecha en que se lleve a cabo el primer pago corriente que se realice después de haberse acogido a lo dispuesto por esta fracción. El estímulo que resulte se acreditará contra el monto de los accesorios y actualización causados durante dicho periodo por el citado adeudo histórico.
- II. Una cantidad equivalente al total de los accesorios y actualización correspondientes al adeudo histórico generado hasta el 31 de diciembre de 2013 por concepto de los derechos y aprovechamiento a que se refiere la fracción anterior, que se causen entre la fecha en que se lleve a cabo un pago corriente y la fecha de realización de cada pago corriente subsecuente. El estímulo se acreditará contra el monto de los accesorios y actualización del remanente del citado adeudo histórico, causados durante el mismo periodo a que corresponda el estímulo.
- III. A los municipios a los que se haya autorizado solicitud de adhesión a lo dispuesto por la fracción II del artículo Segundo del “Decreto por el que se reforman, adicionan, derogan y abrogan diversas disposiciones de la Ley de Coordinación Fiscal, de la Ley del Impuesto sobre Tenencia o Uso de Vehículos y de la Ley del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios”, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 21 de diciembre de 2007, así como las Reglas para la aplicación del artículo segundo, fracción II, de las disposiciones transitorias de la Ley de Coordinación Fiscal contenidas en dicho Decreto, publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 28 de marzo de 2008, y modificadas mediante acuerdo publicado en dicho órgano de difusión oficial el 12 de diciembre del mismo año, y que aún cuenten con remanente del adeudo histórico pendiente de disminuir, por concepto de derechos y aprovechamientos de agua generado hasta el 2007, se les disminuirá en su totalidad dicho remanente, siempre y cuando se cumpla con los requisitos, condiciones y plazos que se establezcan en las reglas que al efecto emita la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Los municipios o demarcaciones territoriales, y en su caso, las entidades en coordinación con sus municipios o demarcaciones territoriales, que acrediten ante la Comisión Nacional del Agua la instalación y funcionamiento de los dispositivos de medición de cada uno de sus aprovechamientos de agua y puntos de descarga, obtendrán la disminución de su adeudo histórico en una proporción mayor tal como se establezca en las reglas que al efecto emita la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Para el caso de los municipios o demarcaciones territoriales, y en su caso, las entidades en coordinación con sus municipios o demarcaciones territoriales, que estando adheridos a estos beneficios dejen de estar obligados al pago de derechos y aprovechamientos por agua y derechos por descargas por así disponerlo la ley respectiva, la Comisión Nacional del Agua podrá disminuir la totalidad de los adeudos a cargo de dichos contribuyentes de conformidad con las reglas que al efecto emita la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Décimo Cuarto.- A partir de la entrada en vigor del presente Decreto queda sin efectos el Artículo Segundo, fracción III, tercer párrafo del Decreto por el que se reforman, adicionan, derogan y abrogan diversas disposiciones de la Ley de Coordinación Fiscal, de la Ley del Impuesto sobre Tenencia o Uso de Vehículos y de la Ley del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 21 de Diciembre de 2007.

Décimo Quinto.- El artículo 33, Apartado B, fracción III de la Ley, entrará en vigor a partir del primero de enero de 2016.

México, D. F., a 29 de octubre de 2013.- Sen. **Raúl Cervantes Andrade**, Presidente.- Dip. **Ricardo Anaya Cortés**, Presidente.- Sen. **María Elena Barrera Tapia**, Secretaria.- Dip. **Angelina Carreño Mijares**, Secretaria.- Rúbricas."

En cumplimiento de lo dispuesto por la fracción I del Artículo 89 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y para su debida publicación y observancia, expido el presente Decreto en la Residencia del Poder Ejecutivo Federal, en la Ciudad de México, Distrito Federal, a seis de diciembre de dos mil trece.- **Enrique Peña Nieto**.- Rúbrica.- El Secretario de Gobernación, **Miguel Ángel Osorio Chong**.- Rúbrica.

BIBLIOGRAFIA

- “Modificación de los ramos 28 y 33 ante cambios derivados de Reforma Hacendaria”. Centro de Estudios de las Finanzas Públicas Reforma Federalista. CFP. Cámara de diputados. México 2007
- “Sistema de Distribución de Participaciones Federales”. Desarrollo de las Propuestas de la Comisión Técnica 1. 2004.
- Aguilar Bojórquez, Manuel. Presupuesto con base en resultados.
- Amieva Huerta, Juan. Temas Selectos De Finanzas Públicas”. Mc Graw Hill, México, 2003
- Análisis de la Deuda Pública de las Entidades y Municipios 2011. Auditoria Superior de la Federación. México, Agosto 2012.
- Aregional.com
- Bojórquez León, Cesar. Crisis Financiera y Nivel de deuda Local. En: revista INDETEC, No. 167, Enero-Febrero del 2011.
- Cabrera Castellanos, Luis Fernando et. Lozano Cortés, Rene. Descentralización y Federalismo Fiscal Mexicano.
- Cabrero Mendoza, Enrique. El federalismo en los Estados Unidos Mexicanos. México. Nostra. 2007.
- Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública. *Federalismo*. Actualización: 20 de abril de 2006
- Centro de Investigación y Docencia Económicas, A.C. Análisis de las finanzas públicas en México. ITAM. 2003.
- César Bojórquez León. “Reformas para Propiciar el Uso de los PPS: Caso Guanajuato”. En: revista INDETEC, No. 163.
- Colmenares Páramo, David. “Participaciones, Equidad y Responsabilidad Fiscal”. INDETEC.
- Colmenares Paramo, David. El federalismo fiscal y las transferencias condicionadas (Ramo 33).
- Diagnóstico integral de la situación actual de las Haciendas Públicas Estatales y Municipales y propuestas para el fortalecimiento de las Haciendas Públicas de los distintos órdenes de gobierno”. SHCP. 2010.
- El ingreso y el gasto público en México 2011. Serie estadísticas sectoriales.
- En El Economista Mexicano. Federalismo Fiscal desde estados y municipios, México, Colegio
- Faya Viesca, Jacinto. “Finanzas Públicas”. Porrúa. México. 1981.
- Federalismo hacendario, Publicación 381 edición 2004.
- Fuentes, Celso. Municipio Libre. Manual de Administración Pública Municipal. Centro Estatal de Desarrollo Municipal, editado por Imagen Pública y Corporativa, S.A De C.V segunda ed. Puebla México. 1996.

- Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal. Num4. Octubre-diciembre 1981 *Antecedentes y características del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal México*. Nuñez Jiménez Arturo.
- García Camberos, Gilberto. Evaluación de Resultados de las Reuniones Nacionales de Tesoreros de las Entidades Federativas y Funcionarios de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, en *Difusión Fiscal*. Revista mensual publicada por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Núm. 14, agosto de 1975. México.
- García Soletto, Luis, "Se Requieren mayores Potestades Tributarias". En revista: *Federalismo Hacendario*, INDETEC no. 63, Mayo-junio 2010.
- García Sotelo, Luis. *El Sistema Nacional de Coordinación Fiscal 23 Años de federalismo hacendario*. INDETEC.
- Guisar Jiménez, José de Jesús. *Ramo 33: Fondos de Aportaciones Federales, (Aspectos Normativos, Operativos y Financieros del Gasto Federalizado)*. INDETEC. 2004.

Hemerografía.

- *Impuestos Vigentes en los Estados y el Distrito federal Contemplados en Leyes de Ingresos 2011*. En Revista: INDETEC, *Federalismo Hacendario*, No. 167.
- Jurado, Rojas, Y. *Técnicas de investigación documental*. México: Ed. Thomson. 2002.
- Loeza Manzanero, Carlos. *La reforma hacendaria, factor indispensable para el desarrollo económico y social de México*.
- Luna de la Vega, Héctor. *Las finanzas del Sistema Federal Mexicano*. Instituto Nacional de Administración Pública.
- Mandujano, Nicolás. *Dependencia e inequidad tributaria de los gobiernos estatales en México*. *Dimensión económica [en línea]*, mayo-agosto 2011, Vol. 2, n°6.
- *Marco de referencia teórico conceptual de la Convención Nacional Hacendaria*. INDETEC
- Mendieta Alatorre, Ángeles. *Métodos y técnicas de investigación y manual académico*. Porrúa México. 1980
- *Periódico Oficial del Estado de Aguascalientes Segunda Edición, tomo LXXV 31 diciembre 2012* núm. 53
- Pichardo Pagaza Ignacio. *Introducción a la nueva Administración Pública de México*. México: INAP. 2002.
- Pichardo Pagaza, Ignacio. *Alcances y Prospectivas de la Política de Coordinación Fiscal*. Subsecretaría de ingresos de la Secretaría de Hacienda y Crédito público.
- Pliego Moreno, Iván. *El federalismo fiscal en México: Entre la economía y la política*. México. Centro de estudios sociales y de opinión pública. 2010
- Retchkiman Kirk, Benjamín. *Finanzas públicas*. México: UNAM, Facultad de Economía. 1980.
- Reyes Tépac M. *El presupuesto para el combate a la pobreza y el impacto en los hogares de México de la contribución del 2%*. Centro de documentación, Información y Análisis. Cámara de Diputados.

- Rietchkiman Kirk, Benjamín. Aspectos estructurales de la economía pública. México: UNAM, Instituto de Investigaciones Económicas. 1975.
- Samuelson, P. y William, D. Nordhaus. Economía. Mc Graw Hill. México.1992.
- Sánchez Gutiérrez, Luis Ignacio. Impuesto a la Venta Final de Bebidas con contenido Alcohólico (IVFBCA) del Estado de Baja California. Febrero 2012 en: www.IMPC.org.mx
- Sedas Ortega Cecilia. Alternativas de Coordinación y Colaboración Intermunicipal y con los Estados en materia Hacendaria. INDETEC, 2001.
- Serna de la Garza, José María." Las convenciones nacionales fiscales y el federalismo fiscal en México". Instituto de Investigaciones Jurídicas. UNAM. México, 2004.
- Sistemas de Cuentas Nacionales. Gobiernos Estatales y Gobiernos locales, Cuentas corrientes y de Acumulación, cuentas de producción por Finalidad. INEGI, Segunda Versión, 2012. pp. 16-17.
- Tijerina G. y Medellín R. La dependencia financiera de los gobiernos locales en México. Ensayos, Volumen XIX, Núm. 1. 2000.
- Valdivia Gil. El federalismo fiscal en México. México: UNAM, Instituto de investigaciones jurídicas. 1981.
- Valdivia, Gil El federalismo fiscal en México. UNAM, Instituto de investigaciones jurídicas. 1981
- Wallace, Oates, E. Federalismo fiscal. Madrid. Colección Nueva Urbanismo, Instituto de Estudios de Administración Local. 1977.
- Xóchitl Livier De la O Hernández. "Impuesto Sobre Nóminas: su Rentabilidad." en revista INDETEC. No. 163, Mayo-Junio de 2010. p.20.

Documentos oficiales.

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Título quinto. De los estados de la federación y del distrito federal, Última Reforma DOF 30-11-2012.
- Convenio de Colaboración Administrativa en materia Fiscal Federal, que celebran la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y el Estado de Sinaloa. Sección III de los incentivos económicos. DOF 11-dic.-2008.
- Declaratoria a la Nación y Acuerdos de los Trabajos de la Primera Convención Nacional Hacendaria. CONAGO. Reuniones/2004-08-17.
- Diagnóstico Integral de la Situación Actual de las Haciendas Públicas Estatales y Municipales. SHCP, Unidad de Coordinación con Entidades Federativas, Mayo de 2007.
- Dictamen de la Comisión. Comisión de Derechos por servicios Públicos Municipales. México D.F. noviembre 1947.
- Diario de Debates del 1° de septiembre de 1925.
- Ley de Coordinación Fiscal. (1980). México. DOF-27-12-1978.
- Ley de coordinación Fiscal. (1980).México. Exposición de motivos.
- Ley de Deuda Pública Estatal y Municipal. Estado de Oaxaca.
- Ley General de Deuda Pública. Artículo 1. Última Reforma DOF 09-04-2012.

- Manual de transferencias para municipios Secretaria de Gobernación 2011.
- Presupuesto Ciudadanía 2012, Gobierno Federal.
- Ley de Ingresos de la Federación 2012.
- Ley de Ingresos de la Federación 2013.
- Ley de Egresos de la Federación.
- Presupuesto de Gastos Fiscales 2013.

REFERENCIAS ELECTRÓNICAS

- <http://aristeguinoticias.com/3101/mexico/los-15-municipios-mas-endeudados-de-mexico/>
- <http://aristeguinoticias.com/3101/mexico/los-15-municipios-mas-endeudados-de-mexico/>
- <http://cronica.diputados.gob.mx/DDebate/31/2do/Ord/19250901.html>
- <http://estadisticas.cepal.org>
- http://ftp2.sat.gob.mx/asistencia_servicio_ftp/publicaciones/boletines/com2012_076.pdf
- http://spanish.china.org.cn/economic/txt/2012-11/30/content_27269335.html
- <http://www.INEGI.org.mx>
- <http://www.americaeconomia.com/economia-mercados/finanzas/ocde-impuestos-en-paises-desarrollados-suben-paulatinamente>
- http://www.apartados.hacienda.gob.mx/presupuesto/temas/ppef/2013/temas/tomos/33/33_rfef.pdf
- http://www.asf.gob.mx/Trans/Informes/IR2009i/Tomos/Tomo5/02_FASSA_a.pdf
- http://www.asf.gob.mx/Trans/Informes/IR2009i/Tomos/Tomo5/02_FASSA_a.pdf
- http://www.asf.gob.mx/Trans/Informes/IR2009i/Tomos/Tomo5/02_FASSA_a.pdf
- http://www.asf.gob.mx/Trans/Informes/IR2009i/Tomos/Tomo5/03_FISE_a.pdf
- http://www.asf.gob.mx/Trans/Informes/IR2009i/Tomos/Tomo5/05_FORTAMUNDF_a.pdf
- http://www.asf.gob.mx/Trans/Informes/IR2009i/Tomos/Tomo5/07_FAETA_a.pdf
- http://www.asf.gob.mx/Trans/Informes/IR2009i/Tomos/Tomo5/08_FASP_a.pdf
- http://www.asf.gob.mx/Trans/Informes/IR2009i/Tomos/Tomo5/09_FAFEF_a.pdf
- http://www.asf.gob.mx/trans/informes/ir2011i/tomos/tomo5/01_faeb_a.pdf
- <http://www.cefp.gob.mx/publicaciones/documento/2012/diciembre/cefp0262012.pdf>
- <http://www.cefp.gob.mx/publicaciones/infografias/2012/dep/infdep0162012.pdf>
- <http://www.conago.org.mx>
- <http://www.congresoson.gob.mx/transferecias>
- http://www.diputados.gob.mx/cesop/Comisiones/d_federalismo.htm
- http://www.diputados.gob.mx/cesop/Comisiones/d_federalismo.html
- <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/31.pdf>
- http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5283490&fecha=27/12/2012
- http://www.e-local.gob.mx/work/resources/SPC/analisis_sintetico_ramo33.pdf
- <http://www.epaf.com/ifile/revistas%20paf/2012/554/Pago%20referenciado,%20personas%20f%C3%ADsicas.%20Preguntas%20frecuentes.pdf>
- <http://www.e-paf.com/index.php/noticias-y-articulos/noticias-y-articulos-web/impuestos-federales/293-bajara-la-recaudacion-de-isr-para-el-2013>
- <http://www.gerencie.com/retencion-en-la-fuente-por-ingresos-laborales.html>
- http://www.hacienda.gob.mx/POLITICAFINANCIERA/FINANZASPUBLICAS/Estadisticas_Oportunas_Finanzas_Publicas/Informacion_mensual/Paginas/coordinacion.aspx
- http://www.hacienda.gob.mx/POLITICAFINANCIERA/FINANZASPUBLICAS/Estadisticas_Oportunas_Finanzas_Publicas/Informacion_mensual/Paginas/finanzas_publicas.aspx

- <http://www.idconline.com.mx/media/2013/01/11/agenda-de-obligaciones-empresariales-2013.pdf>
- http://www.inafed.gob.mx/es/inafed/Recaudacion_Federal_Participable_
- <http://www.indetec.gob.mx/efinanciero/Boletin231/Resumen%20paquete%20Econ%C3%B3mico%202013.pdf>
- <http://www.indetec.gob.mx/Eventos/CEPAL11/Ponencias/PbR%20SED%20Federal.pdf>
- <http://www.indetec.gob.mx/Eventos/CEPAL11/Ponencias/PbR%20SED%20Federal.pdf>
- <http://www.inegi.org.mx/inegi/contenidos/espanol/prensa/comunicados/estrucbol.pdf>
- <http://www.jornada.unam.mx/2013/02/04/economia/022n1eco>
- <http://www.milenio.com/cdb/doc/noticias2011/ad91d8a44404fbecf228d96a268bf298>
- <http://www.promexico.gob.mx/negocios-internacionales/pymes-eslabon-fundamental-para-el-crecimiento-en-mexico.html>
- http://www.secretariadoejecutivosnsp.gob.mx/en/SecretariadoEjecutivo/Fondo_de_Aportaciones_para_la_Seguridad_Publica_FASP
- <http://www.sncf.gob.mx/>
- <http://www1.edomexico.gob.mx/dgip/contenido/fism.html>
- <https://dof.gob.mx/copias.php?acc=ajaxPaginas&paginas=18&seccion=PRIMERA&edicion=210531&ed=MATUTINO&fecha=25/01/2007>

INDICE DE CUADROS Y GRAFICAS

○ Cuadro 2.1 Ingresos tributarios en porcentaje del PIB.	57
○ Cuadro 2.2 Ingresos tributarios por tipo de impuesto como porcentaje del PIB	58
○ Cuadro 2.3 Presupuesto de gastos fiscales en México por tipo de impuesto como porcentaje del PIB 2002-2010.	59
○ Cuadro 3.1 Transferencias efectuadas por concepto de participaciones en comparación con el mes de enero 2008-2010.	71
○ Cuadro 3.2 Participación de las Entidades Federativas en el Fondo de Compensación.	84
○ Cuadro 3.3 Distribución de participaciones por el 0.136% de la RFP 2012.	87
○ Cuadro 4.1 Derechos.	138
○ Cuadro 4.2 Total de ingresos de las Entidades Federativas 2000 2010.	141
○ Cuadro 4.3 Estructura porcentual por tipo de impuesto de las Entidades Federativas 2010-2011.	142
○ Cuadro 4.4 Obligaciones financieras de las Entidades Federativas y Municipios por tipo de acreedor 2008-2011.	149
○ Cuadro 4.5 Esquema de coordinación entre el Gobierno Federal y los gobiernos municipales.	163
○ Cuadro 4.6 Criterios de repartición de las Entidades Federativas a Municipios de las participaciones correspondientes.	163
○ Cuadro 5.1 Gastos fiscales por tasas reducidas del IVA.	187
○ Grafica 3.1 Distribución del ramo 28 en el 2012.	72
○ Grafica 3.2 RFP en los meses de diciembre para el pago de enero 2008-2010.	74
○ Grafica 3.3 Distribución del FFM a Entidades Federativas 2012.	81
○ Grafica 3.4 Tasas de crecimiento del FFM 2010-2012.	83
○ Grafica 3.5 Distribución ramo 33 en 2013.	96
○ Grafica 3.6 Distribución FAEB 2013.	96
○ Grafica 3.7 Distribución FAM 2013.	105
○ Grafica 3.8 Distribución FAETA 2013.	107
○ Grafica 3.9 Comportamiento FAISM 1998-2011.	113
○ Grafica 3.10 Comportamiento FORTAMUN 1998-2010.	113
○ Grafica 4.1 Ingresos federales 2012.	118
○ Grafica 4.2 ingresos por recaudación del gasto federal 2012.	120
○ Grafica 4.3 Participaciones vs. Ingresos propios 2003-2011.	140
○ Grafica 4.4 Saldo de la deuda pública de Entidades Federativas y Municipios 2001-2010.	147
○ Grafica 4.5 Comportamiento de los ingresos propios y transferencias federales de las Entidades Federativas 1978-2008.	159
○ Grafica 4.6 Ingresos totales de los Municipios en relación con las trasferencias federales... 2006-2010.	162
○ Grafica 4.7 Gastos públicos de los gobiernos municipales 2010.	169
○ Grafica 4.8 Gastos Municipales 2006-2010.	170
○ Grafica 4.9 Obligaciones financieras de las Entidades Federativas y Municipios su porcentaje con respecto a las participaciones.	175
○ Grafica 5.1 Producción de barriles anuales en México.	180
	335

○ Grafica 5.2 Porcentaje de evasión con respecto al PIB 2003-2010.	183
○ Grafica 5.3 Distribución de presupuesto de gastos fiscales 2013.	186
○ Grafica 5.4 Recaudación del ISR 1994-2011.	196
○ Grafica 5.5 Representación porcentual del IVA en 3% Entidades Federativas y Gobierno Federal.	200
○ Grafica 5.6 Estructura del gasto público estatal.	207