

**Análisis y Evolución del Federalismo Hacendario
Mexicano. (Sistema Nacional de Coordinación Fiscal)**

**Analysis and Evolution of Fiscal Federalism
Mexican. (National System of Fiscal Coordination)**



**Adrián Joaquín Miranda Camarena¹
Claudia Verónica Gómez Varela²**

SUMARIO: Introducción, 1. Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, 1.1 Recaudación Federal Participable, 1.2 Principales Resultados del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, 1.3 Modificaciones al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, 1.3.1- Modificaciones Llevadas a Cabo en 1990, 1.3.2- Modificaciones llevadas a cabo en el periodo comprendido entre 1991 y 1994, 1.3.3- Modificaciones Llevadas a Cabo en el Periodo Comprendido entre 1995 y 2000, 1.3.4- Modificaciones Llevadas a Cabo en el Periodo Comprendido entre 2001 y

¹ Doctor en Derecho por la Universidad Carlos III de Madrid, Profesor Investigador Titular de la Universidad de Guadalajara.

² Doctora en Derecho por la Universidad Carlos III de Madrid Profesor Investigador Titular de la Universidad de Guadalajara.

2003, 1.3.5- Modificaciones Llevadas a Cabo en el Periodo Comprendido entre 2004 a la fecha, 1.4- Análisis de la problemática del SNCF.

Fecha de recepción: 12 de enero 2009/ fecha de aceptación: 15 de mayo de 2009.

RESUMEN: En el presente trabajo se hace un análisis sobre nuestro Sistema de Coordinación Fiscal, así como sobre la problemática que representa en la actualidad.

ABSTRACT: In this work it is made an analysis of our System of fiscal coordination, due problematic that represents in actual time.

PALABRAS CLAVE: federación, entidades federativas, coordinación fiscal, centralización, desequilibrio financiero.

KEYWORDS: federation, federative entities, fiscal coordination, centralization, financial imbalance.

INTRODUCCIÓN.

La Constitución mexicana de 1917, bajo el sistema federal que adopta, reconoce la existencia de tres entes con facultades impositivas, la federación, los estados y los municipios. No obstante, a pesar de que se pretendió dejar estipulado en dicha Constitución las facultades de cada ámbito de gobierno, en la actualidad el tema del federalismo fiscal mexicano es objeto de debate, las relaciones hacendarias existentes entre los tres órdenes de gobierno distan mucho de representar un sólido esquema de federalismo. La gran dependencia que tienen los gobiernos estatales y municipales de las participaciones federales para financiar su limitado gasto, la excesiva centralización tanto en la recaudación, administración y manejo, así como en la decisión de fuentes de ingreso como en la asignación del gasto y el desequilibrio financiero de la mayoría de los estados, traen como consecuencia la debilidad fiscal de las entidades federativas y afecta considerablemente al federalismo como organización política. En forma tradicional la estructura tributaria de la Federación ha sido insuficiente para cubrir los gastos públicos de ese nivel de gobierno, lo cual ha motivado la ampliación de sus poderes fiscales coadyuvando así al enflaquecimiento de las entidades federativas y municipios.

En el cuerpo de este trabajo se hace un análisis sobre nuestro Sistema de Coordinación Fiscal, haciendo un recuento de las modificaciones más importantes en las últimas dos décadas así como sobre la problemática que representa en la actualidad.

1 SISTEMA NACIONAL DE COORDINACIÓN FISCAL.

El SNCF por sus siglas, se basa en que la Federación, las entidades federativas y los municipios, puedan firmar convenios de coordinación fiscal, al por medio de los cuales los estados se comprometen a limitar sus potestades tributarias a favor de la Federación, a cambio de obtener una participación en los ingresos fiscales federales, evitando la doble o múltiple tributación y desarrollando un amplio sistema de colaboración administrativa. Hoy en día todos los estados han aceptado este tipo de convenio, con lo

cual, entre otros, los dos impuestos por los que más se recauda, es decir el impuesto sobre la renta (ISR) y el impuesto al valor agregado (IVA), sean administrados por la Federación, ello a pesar de que ninguno de estos impuestos han sido concedidos al Congreso de la Unión por la Constitución en su artículo 73 fracción XXIX.³

1.1 Recaudación Federal Participable.

Uno de los conceptos que es necesario tener claro para entender la dimensión del tema, es el relativo a la “recaudación federal participable” (RFP), ya que es uno de los elementos esenciales en la distribución de los recursos del Sistema de Participaciones y de los Fondos de Aportaciones Federales, debido a que los fondos participables de las entidades federativas y municipios se calculan en proporción a ella, y sirve de referencia para el cálculo del Fondo de Aportaciones Múltiples (FAM), Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social (FAIS) y Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FORTAMUNDF), Fondos de Aportaciones del Ramo 33.

La RFP se define en la Ley de Coordinación Fiscal (LCF) como aquella que obtiene la Federación por todos sus impuestos, así como por los derechos por la extracción de petróleo y de minería, disminuidos con los siguientes conceptos:

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

La RFP que define el artículo 2º de la LCF y se integra con todos los impuestos federales y los derechos sobre extracción de petróleo y minería, para fines explicativos es identificada como RFP Bruta. A ésta se le deducen, como lo señalo, las devoluciones, las compensaciones, los derechos extraordinarios y adicionales sobre extracción de petróleo, así como aquellos recursos sobre los que la Federación paga participaciones directamente a los estados y municipios por impuesto especial sobre producción y servicios (IEPS), en los conceptos de tabacos labrados, cerveza y bebidas alcohólicas, la recaudación de los impuestos sobre tenencia o uso de vehículos y automóviles nuevos y loterías, obteniendo la RFP Neta, concepto que también sólo tiene un fin explicativo.

³ Dicho artículo en su numeral XXIX, es el que establece las Facultades del Congreso de la Unión para establecer contribuciones.

La RFP neta, es la cifra que sirve de base para el cálculo y distribución de participaciones en ingresos federales. 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 diciembre a marzo; 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.⁴

La Federación controla alrededor del 80% de los ingresos fiscales generados en el país, lo cual pone de manifiesto el grado de dependencia financiera de los estados y municipios.

Las participaciones mencionadas con anticipación se articulan a través de una serie de reglas establecidas en el denominado “Sistema Nacional de Coordinación Fiscal”, del cual daré sus principales características.

El andamiaje que formalizó las relaciones fiscales intergubernamentales se constituyó por la firma de los Convenios de Adhesión al SNCF, con el propósito central de lograr el equilibrio tributario entre los tres órdenes de gobierno. El SNCF también ha permitido el establecimiento de principios básicos para la delegación de funciones de administración en ingresos federales, a través de la celebración de Convenios de Colaboración Administrativa en Materia Fiscal Federal, abarcando las funciones de recaudación, fiscalización y vigilancia del cumplimiento de las obligaciones tributarias de los contribuyentes.⁵

La Ley de Coordinación Fiscal prevé la conformación de varias especies de fondos participables, de los que mencionaré los más significativos:

- Fondo General de Participaciones: Compuesto por el 20% de la recaudación federal participable. Esta se define como la cantidad que obtenga la Federación por todos sus impuestos, así como los derechos por la extracción de petróleo y de minería, disminuidos con el total de las devoluciones por los mismos conceptos.⁶

La distribución del fondo general de participaciones se realiza como sigue:

1.- El 45.17% del mismo, en proporción directa al número de habitantes que tenga cada entidad en el ejercicio de que se trate.

2.- El 45.17% en términos de un coeficiente que toma en cuenta la eficiencia recaudatoria de cada Estado, premiando a los que mas recaudan.

⁴ *Diagnóstico Integral de la Situación Actual de las Haciendas Públicas Estatales y Municipales*. Secretaría de Hacienda y Crédito Público, México, 2003, p. 13.

⁵ *Ídem*, p. 3.

⁶ En la Ley de Coordinación Fiscal se contiene una serie de fuentes de ingresos federales que no se incluirán en la recaudación federal participable.

3.- El 9.66% restante se distribuirá en proporción inversa a las participaciones por habitante que tenga cada estado, y estas son el resultado de la suma de las participaciones a que se refieren los incisos a) y b) en el ejercicio que se trate.

- Fondo de fomento municipal: Integrado con una fracción de 1% de la recaudación federal participable que corresponde a los municipios del país y distribuido conforme a la fórmula del artículo 2-a, fracción III de la Ley de Coordinación Fiscal. Los recursos de este fondo no son entregados directamente a los municipios, sino a los gobiernos de los estados, y son estos los que se encargan de transferirlos a los municipios.

Las entidades federativas pueden incluir en los convenios de coordinación que celebren con la Federación, la asignación del 100% de la recaudación que se obtenga por ciertos impuestos específicos, como el impuesto federal sobre tenencia o uso de vehículos, o el impuesto sobre automóviles nuevos.⁷ Los estados pueden acordar con la Federación la participación en la recaudación que se obtenga del impuesto especial sobre producción y servicios en los porcentajes y sobre los bienes que a continuación se mencionan:

1.- El 20 % de la recaudación, si se trata de cerveza, bebidas refrescantes, alcohol, bebidas alcohólicas fermentadas y bebidas alcohólicas.

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

Esta participación se distribuirá en función del porcentaje que represente la enajenación nacional. La Ley señala que los municipios deberán recibir como mínimo el 20% de la participación que le corresponda al Estado.

Presento en forma esquemática lo concerniente a la recaudación federal participable en la siguiente tabla.

Recaudación Federal Participable	
A. RFP Bruta	<ul style="list-style-type: none"> - Ingresos Tributarios - Derechos: <ul style="list-style-type: none"> • Hidrocarburos • Minería - Recargos
B. Deducir a la RFP Bruta	<ul style="list-style-type: none"> - Devoluciones - Compensaciones - Impuesto Sobre Tenencia y Uso de Vehículos - Impuesto Sobre Automóviles Nuevos - 8% Tabacos Labrados - 20% Bebidas Alcohólicas - 20% Cerveza - Derechos Especiales por Extracción de Petróleo - Derechos Adiciones por Extracción de Petróleo - Incentivos Económicos - 6% Loterías
C. RFP Neta (A-B)	<ul style="list-style-type: none"> - Base de cálculo de las participaciones (Ramo 28)

⁷ De tales impuestos corresponderá cuando menos el 20% a los municipios de la entidad, que se distribuirán entre ellos en la forma en que determine la legislatura local de que se trate.

Como podemos observar el comportamiento y evolución de la RFP depende, principalmente, 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 y el Congreso de la Unión.⁸

La LCF prevé otra clase de transferencias de la Federación a los estados, las cuales están definidas en el artículo 25 de la Ley, como recursos que la Federación transfiere a las haciendas públicas de los estados, del 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 la ley. Las aportaciones señaladas dan lugar a la creación de los siguientes fondos:

- 1.- Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal.
- 2.- Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud.
- 3.- Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social.
- 4.- Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las demarcaciones territoriales del Distrito Federal.
- 5.- Fondo de Aportaciones Múltiples.
- 6.- Fondo de Aportaciones para la Educación Tecnológica y de Adultos.
- 7.- Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública de los Estados y del Distrito Federal.

Los criterios para fijar el importe de dichas transferencias dependen del tipo de fondo que se trate.⁹ La definición de los montos de estos fondos y su distribución, se hace conforme a los cálculos y fórmulas establecidas en la Ley de Coordinación Fiscal, los cuales son realizados por las autoridades federales coadyuvando con información y datos estadísticos las autoridades de las entidades federativas.

Los recursos recibidos por las entidades federativas y los municipios referentes a los fondos de aportaciones, y hasta su erogación total, el control y supervisión del manejo de dichos recursos corresponderá en primera instancia a los órganos locales de fiscalización de las cuentas públicas, y en última instancia a la Auditoría Superior de la Federación de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión.

1.2 Principales Resultados del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal.

El SNCF, desde su puesta en marcha en 1980, arroja como sus resultados principales:

⁸ *Op. cit.*, nota 2, p. 14.

⁹ *Vid. Serna de la Garza, José María, Las Convenciones Nacionales Fiscales y el Federalismo Fiscal en México*, UNAM, 2004, pp. 26 – 33.

- 1.- Una mayor distribución de competencias y potestades tributarias.
- 2.- Una profunda simplificación del sistema tributario.
- 3.- El incremento progresivo de los recursos participables a las entidades federativas y municipios.
- 4.- La definición de una fórmula de distribución equitativa y eficiente, que ha permitido reducir el diferencial per cápita de las situaciones extremas entre las entidades federativas.

Así como es bueno señalar sus resultados positivos, y en virtud de que en esta investigación se propondrán soluciones, también es necesario dar a conocer las principales tendencias preocupantes, como lo son:

- 1.- Una mayor dependencia de las entidades federativas y los municipios respecto de las participaciones y aportaciones federales que derivan en una cada vez menor contribución de la recaudación local al financiamiento del gasto público.
- 2.- Mayores requerimientos de infraestructura y de satisfactores sociales que conviene sean provistos localmente y, por lo mismo, presionan las finanzas de las entidades federativas.

La dinámica de las finanzas públicas locales en nuestro país ha implicado además, que las cantidades involucradas adquieran tal magnitud, que su importancia trasciende el ámbito local al tener un impacto sobre las finanzas públicas de la Nación y, por lo tanto, sobre sus equilibrios globales, con implicaciones para la estabilidad económica y social de nuestro país. Fenómeno que agrava la baja carga fiscal del país en su conjunto.

En relación a esto, y con objeto de aclarar la situación económica de México, presento a continuación algunas referencias numéricas en gráficas, explicando a continuación a lo que se refieren.

Cuadro 1

RECAUDACIÓN FEDERAL PARTICIPABLE, Enero - Diciembre						
CONCEPTO	Millones de pesos			Crecimiento Real %		
	2005	2006	2007	2005	2006	2007
Total	1,140,359.1	1,335,092.5	1,355,237.7	8.2	13.0	-2.4
No petroleros	784,950.4	930,166.9	1,033,625.0	5.6	14.3	6.9
Renta	380,127.5	446,352.2	515,209.4	7.1	13.3	11.0
Sustitutivo de Crédito al Salario	0.0	0.0	0.0	n.s.	n.s.	n.s.
Impuesto empresarial a tasa única	n.d.	n.d.	0.0	n.a.	n.a.	n.a.
Valor agregado	314,165.0	381,200.1	406,902.0	6.0	17.1	2.7
Producción y servicios	34,264.9	36,973.1	42,789.0	3.9	4.1	11.3
Tabacos labrados	15,184.4	16,498.6	20,899.3	4.9	4.8	21.8
Bebidas Alcohólicas	4,547.4	5,100.3	6,444.7	2.4	8.2	21.5
Cerveza	13,702.2	14,555.6	15,445.0	4.4	2.5	2.1
Refrescos	830.9	818.6	0.0	-13.1	-4.9	n.s.
Telecomunicaciones	0.0	0.0	0.0	n.s.	n.s.	n.s.
Comercio exterior	26,666.4	32,251.7	32,344.7	-12.4	16.7	-3.5
Importación	26,666.0	32,251.2	32,342.2	-12.4	16.7	-3.5
Exportación	0.4	0.5	2.5	284.7	20.6	380.9
Tenencia	15,297.8	18,836.1	20,186.6	7.4	18.8	3.1
Aeronaves	36.0	22.5	17.3	-23.4	-39.7	-26.0
Resto	15,261.8	18,813.6	20,169.3	7.5	19.0	3.1
Impuesto a los depósitos en efectivo	n.d.	n.d.	0.0	n.a.	n.a.	n.a.
Venta de bienes y servicios suntuarios	0.0	0.0	0.0	n.s.	n.s.	n.s.
Automóviles nuevos	5,611.1	6,438.1	7,210.1	7.8	10.7	7.7
Recargos y actualizaciones	9,345.5	7,760.1	8,483.7	32.6	-19.9	5.2
Otros	-977.4	21.4	68.8	n.s.	n.s.	209.2
Derechos de minería	449.6	334.1	430.7	13.9	-28.3	24.0
Regularización de autos extranjeros	0.0	0.0	0.0	n.s.	n.s.	n.s.
Petroleros	355,408.7	404,925.7	321,612.7	14.4	9.9	-23.6
IEPS Gasolinas	16,925.9	-42,374.7	-54,108.5	-70.0	n.s.	22.8
Artículo 2º.-A Fracción I	n.d.	n.d.	-54,108.5	n.a.	n.a.	n.a.
Artículo 2º.-A Fracción II	n.d.	n.d.	0.0	n.a.	n.a.	n.a.
Rendimientos petroleros	0.0	1,609.3	3,715.2	n.s.	n.s.	122.0
Derechos sobre la extracción de petróleo	338,482.8	44,403.1	0.0	33.0	-87.3	n.s.
Ordinario	331,979.3	43,158.2	0.0	33.0	-87.5	n.s.
Adicional	6,503.5	1,244.9	0.0	34.6	-81.5	n.s.
Derecho ordinario sobre hidrocarburos	0.0	394,439.2	365,657.1	n.s.	n.s.	-10.8
Derecho ordinario sobre hidrocarburos para municipios	0.0	6,848.7	6,348.9	n.s.	n.s.	-10.8
Fondo de Extracción de Hidrocarburos	n.d.	n.d.	0.0	n.a.	n.a.	n.a.

Las sumas parciales y las variaciones pueden no coincidir debido al redondeo.
Las cifras de 2007 y 2008 son preliminares
n.s.: no significativo
-o: mayor de 500 por ciento.
n.d. no disponible
Área: Dirección General Adjunta de Estadística de la Hacienda Pública, Unidad de Planeación Económica de la Hacienda Pública
Para mayores detalles sobre la información que aparece en este cuadro estadístico, favor de contactar al teléfono (01) (55) 3688,1441, fax (01) (55) 3688,1441
Correo electrónico: shcp_ehacendaria@hacienda.gob.mx

FUENTE:

http://www.apartados.hacienda.gob.mx/estadisticas_oportunas/esp/index.html

En el cuadro 1 se presenta la recaudación federal participable desglosada en los distintos conceptos (petroleros y no petroleros) de los años 2005, 2006 y 2007 así como el porcentaje de crecimiento real durante esos años, con la cual nos podremos dar cuenta que dicha recaudación cada año aumenta, sin embargo este aumento de 2006 a 2007 fue en extremo insignificante; en el apartado de crecimiento real podemos ver que el año

con mayor crecimiento ha sido 2006; ciertamente cada año hay aumento pero podría haber aun más si se contara con las capacidades de los demás entes públicos. Los ingresos no petroleros representan el mayor porcentaje de la recaudación federal participable, superando por mucho las cantidades que representan los ingresos petroleros. Dentro de los ingresos no petroleros los dos más grandes son el ISR seguido del IVA. En cuanto a los ingresos petroleros los más significativos son los derechos sobre la extracción de petróleo, seguido por el IEPS Gasolina.

Cuadro 2
Aportaciones federales para entidades federativas y municipios
(ramo 33 y 35)

APORTACIONES A ENTIDADES FEDERATIVAS, Enero - Diciembre						
CONCEPTO	Millones de pesos			Crecimiento Real %		
	2005	2006	2007	2005	2006	2007
Total	332,698.5	362,082.6	377,581.1	5.8	5.0	0.3
Aguascalientes	3,707.4	4,075.2	4,419.4	4.8	6.1	4.3
Baja California	9,359.8	9,881.6	10,026.6	14.7	1.9	-2.4
Baja California Sur	2,662.3	2,890.2	2,994.4	6.0	4.8	-0.3
Campeche	4,364.6	4,250.0	4,546.7	21.2	-6.0	2.9
Coahuila	8,190.2	8,765.1	9,271.1	6.4	3.3	1.7
Colima	2,731.7	3,011.3	3,080.8	5.7	6.4	-1.6
Chiapas	17,154.6	19,094.5	19,695.8	4.6	7.4	-0.8
Chihuahua	9,370.9	10,150.3	10,726.0	2.6	4.5	1.6
Distrito Federal	25,959.5	28,442.9	29,035.3	4.0	5.7	-1.8
Durango	6,459.1	7,305.4	7,380.0	6.8	9.1	-2.8
Guanajuato	12,631.2	13,659.6	14,342.5	4.2	4.4	1.0
Guerrero	15,518.3	16,338.9	17,618.3	5.0	1.6	3.7
Hidalgo	9,904.2	10,519.8	11,290.0	10.6	2.5	3.2
Jalisco	16,946.4	18,011.6	18,822.6	6.5	2.6	0.5
México	31,180.5	35,506.1	35,855.9	4.6	9.9	-2.9
Michoacan	13,884.5	15,402.7	15,804.8	5.6	7.0	-1.3
Morelos	5,373.8	5,794.8	6,093.1	6.0	4.1	1.1
Nayarit	4,314.2	4,643.8	4,933.4	3.5	3.9	2.2
Nuevo León	10,502.2	11,386.4	11,354.0	10.4	4.6	-4.1
Oaxaca	15,512.1	17,619.9	18,752.3	-1.4	9.6	2.4
Puebla	15,041.8	16,295.6	17,030.4	7.0	4.5	0.5
Querétaro	5,449.5	5,591.5	6,025.2	12.8	-1.0	3.6
Quintana Roo	4,273.4	4,486.3	4,749.2	11.4	1.3	1.8
San Luis Potosí	9,257.3	10,118.1	10,596.1	10.4	5.5	0.7
Sinaloa	8,334.9	8,928.8	9,096.7	6.8	3.4	-2.0
Sonora	7,624.7	8,182.8	9,106.1	0.6	3.6	7.0
Tabasco	7,250.5	7,834.8	8,307.3	0.5	4.3	2.0
Tamaulipas	10,330.1	11,361.7	11,958.1	6.4	6.1	1.2
Tlaxcala	3,997.0	4,098.9	4,396.6	10.7	-1.0	3.2
Veracruz	23,094.2	25,513.5	26,453.0	4.5	6.6	-0.3
Yucatán	6,245.2	6,597.9	6,927.8	9.0	1.9	1.0
Zacatecas	6,072.1	6,322.5	6,891.7	5.3	0.5	4.8
No distribuible	0.0	0.0	0.0	n.s.	n.s.	n.s.

Las sumas parciales y las variaciones pueden no coincidir debido al redondeo.
Las cifras de 2007 y 2008 son preliminares
n.s.: no significativo
-o-: mayor de 500 por ciento.
n.d. no disponible
Área: Dirección General Adjunta de Estadística de la Hacienda Pública, Unidad de Planeación Económica de la Hacienda Pública
Para mayores detalles sobre la información que aparece en este cuadro estadístico, favor de contactar al teléfono (01) (55) 3688,1441, fax (01) (55) 3688,1534
Correo electrónico: shcp_ehacendaria@hacienda.gob.mx

FUENTE:

http://www.apartados.hacienda.gob.mx/estadisticas_oportunas/esp/index.html

En el cuadro 2 se expone la participación para las entidades federativas (en los ramos 32 y 35) de 2005 a 2007, en el cual se desprende para cada entidad las cantidades recibidas, así como un apartado con los porcentajes de crecimiento real obtenido cada año durante el periodo señalado. En esta tabla es factible observar que las entidades que más aportación en participación en estos ramos reciben son: México en primer lugar, seguido por el Distrito Federal y después Veracruz. Así pues, los estados que menos participación reciben son Baja California, seguida por Colima. Este es un patrón que se repite año con año sin que varíe el lugar de cada uno de ellos. En el apartado sobre crecimiento real, tenemos que de éstos el año más bajo en 2007 con un mísero 0.3%. Esto no significa que no haya crecimiento año con año a nivel nacional, sino que cada año ese porcentaje de crecimiento va disminuyendo en una forma tan alarmante y rápida, ya que de 2001 a 2007 el crecimiento anual ha disminuido casi totalmente. Si analizamos más a fondo este cuadro veremos que en 2005 aparece una entidad con crecimiento negativo (decrece): Oaxaca, y en los siguientes dos años aumentan, hasta que en 2007 hablamos de 10 estados en esta situación por lo que es comprensible que el crecimiento porcentual a nivel nacional haya bajado tanto.

Cuadro 3

Participaciones pagadas a entidades federativas (ramo28)

PARTICIPACIONES A ENTIDADES FEDERATIVAS, Enero - Diciembre						
CONCEPTO	Millones de pesos			Crecimiento Real %		
	2005	2006	2007	2005	2006	2007
Total	278,892.4	329,337.3	332,757.8	11.8	14.0	-2.8
Aguascalientes	3,290.4	3,982.6	4,059.7	7.2	16.8	-2.0
Baja California	8,158.1	9,269.6	9,551.5	14.6	9.6	-0.9
Baja California Sur	1,957.9	2,319.2	2,510.5	13.0	14.3	4.1
Campeche	2,835.1	3,353.9	3,382.7	12.3	14.2	-3.0
Coahuila	6,595.9	8,111.4	8,066.6	12.2	18.7	-4.3
Colima	2,265.5	2,530.0	2,595.3	16.9	7.8	-1.3
Chiapas	11,142.9	12,941.2	13,169.8	13.6	12.1	-2.1
Chihuahua	8,185.0	9,390.8	9,449.1	11.2	10.7	-3.2
Distrito Federal	34,899.3	44,207.1	43,355.6	14.8	22.2	-5.7
Durango	3,587.7	4,365.7	4,313.9	10.0	17.4	-5.0
Guanajuato	10,323.1	12,239.0	12,421.3	11.1	14.4	-2.4
Guerrero	5,946.4	6,630.9	6,697.3	10.6	7.6	-2.9
Hidalgo	5,161.5	6,083.3	6,185.0	11.3	13.7	-2.2
Jalisco	17,292.9	21,022.4	21,669.3	9.0	17.3	-0.9
México	32,430.4	38,539.1	39,239.9	11.9	14.7	-2.1
Michoacan	8,223.2	9,615.8	9,702.8	11.9	12.8	-2.9
Morelos	4,237.0	4,818.7	4,765.5	12.6	9.7	-4.9
Nayarit	2,794.6	3,193.7	3,319.1	12.0	10.3	0.0
Nuevo León	13,252.1	15,505.2	16,157.9	16.4	12.9	0.2
Oaxaca	7,002.5	7,886.9	7,954.7	13.2	8.7	-3.0
Puebla	11,101.5	12,897.9	13,012.6	11.3	12.1	-3.0
Querétaro	4,887.4	5,581.4	5,897.4	11.2	10.2	1.6
Quintana Roo	3,599.0	4,282.4	4,594.1	19.7	14.8	3.2
San Luis Potosí	5,197.6	5,991.7	6,281.9	10.2	11.2	0.8
Sinaloa	6,748.2	8,012.5	8,133.1	9.6	14.6	-2.4
Sonora	8,670.4	10,104.0	10,277.8	12.2	12.5	-2.2
Tabasco	13,432.4	14,577.5	13,032.4	5.3	4.7	-14.0
Tamaulipas	8,881.4	10,146.9	10,803.3	9.7	10.2	2.4
Tlaxcala	2,765.0	3,207.8	3,241.5	10.7	11.9	-2.8
Veracruz	16,059.1	18,346.7	19,087.3	10.9	10.2	0.1
Yucatán	4,415.7	5,391.5	5,484.8	9.1	17.8	-2.2
Zacatecas	3,553.0	4,358.2	4,344.1	11.2	18.4	-4.1
No distribuible	0.0	432.4	0.0	n.s.	n.s.	n.s.

Las sumas parciales y las variaciones pueden no coincidir debido al redondeo.

Las cifras de 2007 y 2008 son preliminares

n.s.: no significativo

-o-: mayor de 500 por ciento.

n.d. no disponible

Área: Dirección General Adjunta de Estadística de la Hacienda Pública, Unidad de Planeación Económica de la Hacienda

Para mayores detalles sobre la información que aparece en este cuadro estadístico, favor de contactar al teléfono (01) (55)

Correo electrónico: shcp_ahacienda@hacienda.gob.mx

FUENTE:

http://www.apartados.hacienda.gob.mx/estadisticas_oportunas/esp/index.html

El cuadro 3 muestra las cantidades de participaciones para todas y cada una de las entidades federativas de 2005 a 2007, de las cuales podemos hacer notar que el Distrito Federal es, durante todos los años quien mayor participación federal recibe, seguido por el estado de México; las entidades mas desfavorecidas son Baja California Sur, Colima, Nayarit y Tlaxcala.

Cuadro 4

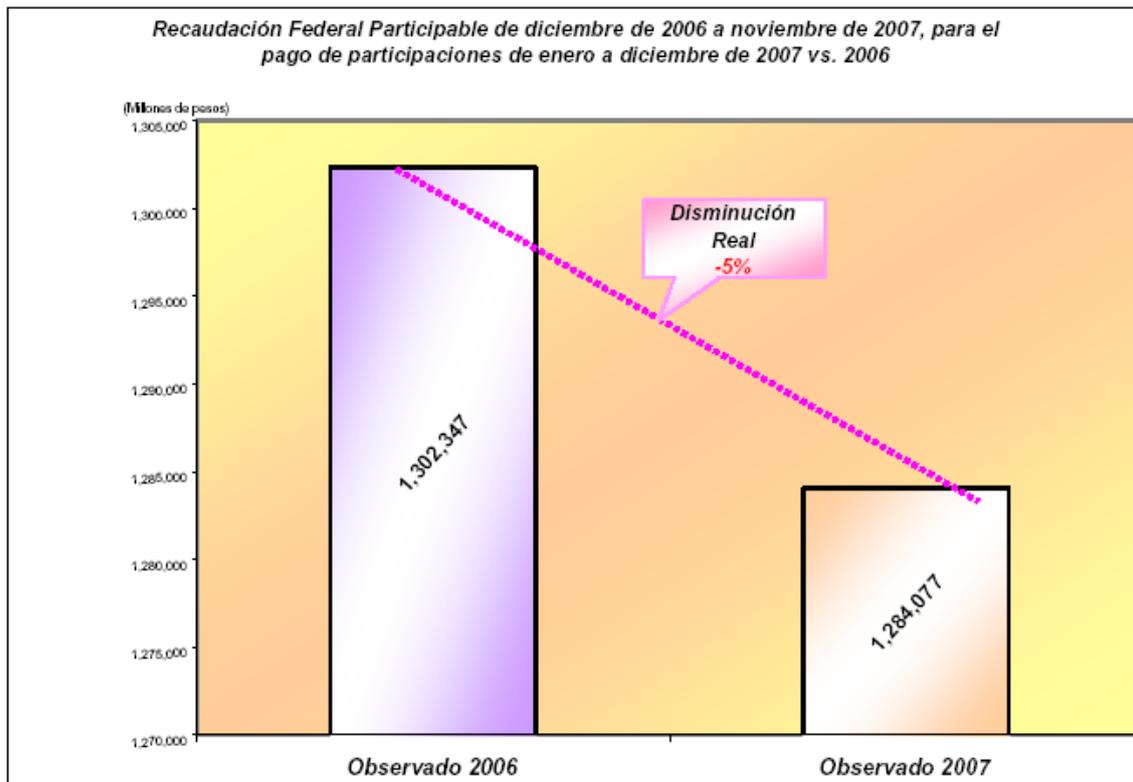
Transferencias efectuadas a las Entidades Federativas y Municipios de enero a diciembre de 2007. (Millones de pesos)							
Conceptos	Pagado 2006	Pagado 2007 ^{P/}	Variaciones				
			Nominal		Real %	2006 2007	
			Absoluta	Relativa %		% RFP	% RFP
A. Participaciones en Ingresos Federales e Incentivos	329,337	332,563	3,226	1	-3	25	26
B. Aportaciones Federales (Ramo 33)	340,953	355,807	14,854	4	0	26	28
C. Convenios de Descentralización	40,226	54,321	14,095	35	30	3	4
Total	710,516	742,691	32,175	5	1	55	58

^{P/} Cifras preliminares. Incluye diferencias de los ajustes tercero y definitivo del año anterior, y primero y segundo del ejercicio.
Los totales pueden no coincidir por el redondeo.
Fuente: Unidad de Coordinación con Entidades Federativas. SHCP.

FUENTE:http://www.apartados.hacienda.gob.mx/ucef/participaciones/2007/enero_dicie mbre/documentos/II_Informe.pdf

El cuadro 4 ilustra que de enero a diciembre de 2007, el Gobierno Federal transfirió recursos por concepto de participaciones y aportaciones federales, por la cantidad de 742 mil 691 millones de pesos, monto que representa un crecimiento en términos reales de 1%, con respecto al mismo período de 2006; Asimismo significa el 58% de la Recaudación Federal Participable. El monto referido se integra por 332 mil 563 millones de pesos, por concepto de Participaciones en Ingresos Federales e incentivos económicos, 355 mil 807 millones de pesos por concepto de Aportaciones Federales y 54 mil 321 millones de pesos por concepto de Convenios de Descentralización. En cuanto a su dinámica presentan un crecimiento, las Aportaciones Federales no presentan incremento real, los Convenios de Descentralización crecen 30%; en tanto que las Participaciones en Ingresos Federales e Incentivos disminuyen 3%.

Cuadro 5



Fuente: http://www.apartados.hacienda.gob.mx/ucef/participaciones/2007/enero_diciembre/documentos/II_Informe.pdf

En el cuadro anterior se ilustra la Recaudación Federal Participable (RFP) de diciembre de 2006 a noviembre de 2007, que sirvió de base para el cálculo de participaciones de enero a diciembre de 2007, y que asciende a la cantidad de 1 billón 284 mil 77 millones de pesos; este monto registra con respecto al mismo periodo de 2006, una disminución real de 5%.

En los siguientes tres cuadros se ilustran las transferencias federales en 2007. En el cuadro 9 desglosan los distintos conceptos de transferencias, a saber: participaciones y de aportaciones relacionándolas con las bases de distribución. En la gráfica número 10 se muestran los porcentajes de transferencias en 2007 referentes a arbitrario o redistributivo y resarcitorio, mostrando un 83% contra 17% respectivamente. Después, en el cuadro 11 se muestra la curva de participaciones per cápita vs. pib per cápita en 2007, donde podremos observar cómo va subiendo en forma constante.

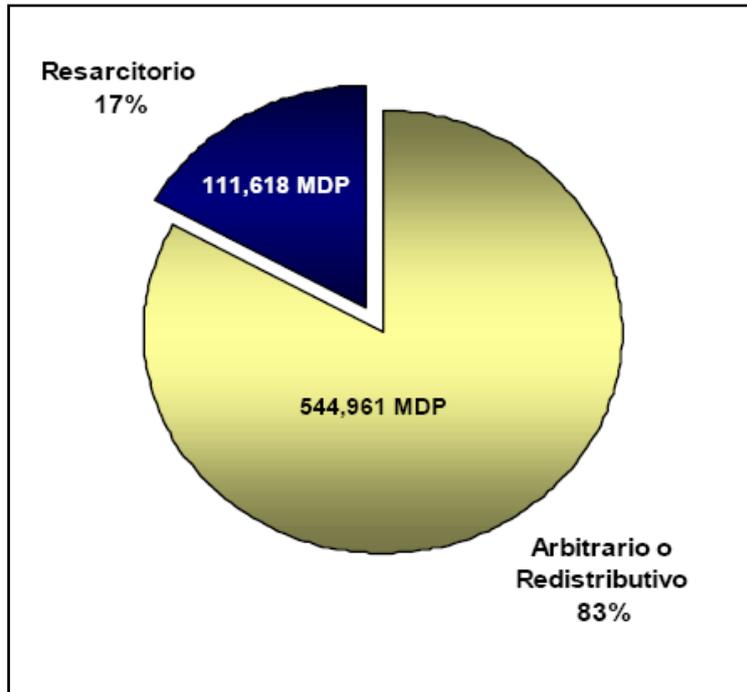
Cuadro 6

TRANSFERENCIAS FEDERALES 2007

CONCEPTO	BASES DE DISTRIBUCIÓN	RESULTADO
<p>Participaciones 324,281 mdp</p>	<p>FGP 45.17% Población 9.66% Compensación 45.17% { F3rmula Crecimiento Efecto Calidad Gasolinas Otros Efectos FFM Asignables IEPS Recaudaci3n Tenencia Recaudaci3n ISAN Recaudaci3n</p>	<p>Redistributivo Redistributivo Redistributivo y Resarcitorio Resarcitorio Resarcitorio Resarcitorio Resarcitorio</p>
<p>Aportaciones 332,298 mdp</p> <p>Total 656,579 mdp 29.05% PEF 2007</p>	<p>FAISE { F3rmula Carencias FAIS FORTAMUN Poblaci3n FAM Necesidades FAEB Hist3rica FASSA Hist3rica FASP Necesidades FAETA Hist3rica FAFEF Poblaci3n, Gasto Educaci3n, Partes Iguales</p>	<p>Redistributivo Redistributivo Redistributivo Arbitrario Arbitrario Redistributivo Arbitrario Resarcitorio y Redistributivo</p>

FUENTE: www.economia.uanl.mx/material50aniv/FACEC8032007.pdf¹⁰

Cuadro 7
TRANSFERENCIAS FEDERALES 2007



¹⁰ Garza Ibarra Carlos, *Sector energ3a y federalismo en M3xico*, Monterrey, 2007 [en l3nea] www.economia.uanl.mx/material50aniv/FACEC8032007.pdf [citado 10 de marzo de 2008]

FUENTE: www.economia.uanl.mx/material50aniv/FACEC8032007.pdf¹¹

En los siguientes cuadros se presenta la información que se desprende del acuerdo del 22 de enero de 2008, presentado por el Secretario de Hacienda y Crédito Público, Agustín Carstens por el que se dio a conocer el calendario de entrega, porcentaje, formulas y variables utilizadas, así como los montos, estimados, que recibirá cada entidad federativa del fondo general de participaciones y del fondo de fomento municipal, por el ejercicio fiscal 2008¹².

Cuadro 8

Fondo General de Participaciones			Fondo de Fomento Municipal	
Entidad Federativa	Porcentaje	Monto	Porcentaje	Monto
Pesos			Pesos	
Aguascalientes	1.115698	3,476,042,638	2.901651	444,499,251
Baja California	2.871544	8,946,510,549	1.250217	191,518,708
Baja California Sur	0.686385	2,138,485,199	0.795593	121,875,644
Campeche	0.969898	3,021,790,557	1.261847	193,300,337
Coahuila	2.408234	7,503,034,535	1.504382	230,453,874
Colima	0.708755	2,208,180,523	1.572296	240,857,541
Chiapas	4.466816	13,916,703,125	1.449273	222,011,816
Chihuahua	2.901988	9,041,362,883	1.953165	299,202,230
Distrito Federal	12.139545	37,821,669,073	13.990390	2,143,165,060
Durango	1.317166	4,103,729,029	2.459931	376,832,906
Guanajuato	3.980950	12,402,949,802	3.155418	483,373,296
Guerrero	2.290674	7,136,768,830	1.254805	192,221,582
Hidalgo	1.834675	5,716,067,798	5.795073	887,737,869
Jalisco	6.475916	20,176,204,	3.445281	527,776,964

¹¹ *Ídem.*

¹² Es importante destacar, que para realizar la estimación de las participaciones se consideró la recaudación federal participable preliminar de diciembre de 2007 y la estimación de ésta para el periodo enero a noviembre de 2008, así como la estimación de los ajustes de participaciones tercero y definitivo de 2007 y la estimación de ajustes de participaciones primero y segundo de 2008.

		537		
México	12.885267	40,145,022,005	4.061031	622,102,687
Michoacán	2.958224	9,216,569,623	5.564013	852,342,040
Morelos	1.448590	4,513,190,376	2.346784	359,500,030
Nayarit	0.957435	2,982,959,442	2.257563	345,832,451
Nuevo León	4.684476	14,594,839,605	1.632071	250,014,274
Oaxaca	2.519103	7,848,456,588	6.118129	937,226,286
Puebla	4.118116	12,830,300,807	5.235520	802,020,750
Querétaro	1.676608	5,223,599,587	2.840174	435,081,605
Quintana Roo	1.185347	3,693,036,836	1.795035	274,978,531
San Luis Potosí	1.928311	6,007,797,105	2.867463	439,261,971
Sinaloa	2.426972	7,561,414,082	1.327154	203,304,492
Sonora	2.486298	7,746,249,791	1.067860	163,583,719
Tabasco	3.789727	11,807,178,865	2.713170	415,626,069
Tamaulipas	2.823216	8,795,941,679	2.706886	414,663,396
Tlaxcala	1.021249	3,181,777,081	2.007792	307,570,364
Veracruz	6.130461	19,099,913,994	4.110708	629,712,660
Yucatán	1.585637	4,940,171,253	3.982636	610,093,589
Zacatecas	1.206720	3,759,627,116	4.576688	701,095,427
Totales:	100.000000	311,557,544,913	100.000000	15,318,837,418

FUENTE: <http://www.indetec.gob.mx>

Las estimaciones de las participaciones correspondientes al Fondo General de Participaciones y al Fondo de Fomento Municipal, se realizaron considerando la recaudación federal participable para el año 2008, derivada de la estimación contenida en el artículo 1o. de la Ley de Ingresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal de 2008.

La distribución por entidad federativa de dichas estimaciones presentadas en el cuadro anterior se realizó considerando los coeficientes obtenidos con las fórmulas que establece la Ley de Coordinación Fiscal vigente. Estos coeficientes serán modificados en junio de 2008, una vez que se cuente con la información correspondiente y se aplicarían retroactivamente a partir de enero del presente ejercicio fiscal. El total de participaciones por los fondos antes señalados, así como los montos que finalmente reciba cada entidad federativa, pueden verse modificados por la variación de los ingresos efectivamente captados respecto a la estimación, por el cambio de los coeficientes de participación, por la población según cifras oficiales que publique el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI) y, en su caso, por la diferencia por los ajustes a los pagos provisionales correspondientes al ejercicio fiscal de 2007, motivo por el cual la estimación no significa compromiso de pago.

Aun con lo explicado en el párrafo anterior, y con todo y que puedan cambiar las cifras, cumplen su función de darnos una idea del panorama de participaciones para el año 2008.

No obstante, reitero, no es la mejor solución seguir transfiriendo recursos por parte de la Federación a los estados y en su caso municipios, convirtiéndolos en simples órganos administrativos dependientes en un muy alto porcentaje de la Federación, lo que los vuelve ineficientes y rompe con la estructura federal.

1.3 Modificaciones al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal.

Se han presentado a lo largo de los años algunas modificaciones al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal en beneficio de las entidades federativas y municipios, las cuales es necesario conocer para comprender su desarrollo, por lo que a continuación muestro las principales innovaciones que aparecen por periodos:¹³

1.3.1- Modificaciones Llevadas a Cabo en 1990:

- Se incrementa el FGP a 18.1 por ciento de la RFP, al integrarse el Fondo Financiero Complementario.
- Se adiciona a los criterios de reparto de participaciones la población en una proporción igual al criterio resarcitorio, 45.17 por ciento de la RFP.

1.3.2- Modificaciones llevadas a cabo en el periodo comprendido entre 1991 y 1994:

- Se establece el FGP con el 18.51 por ciento de la RFP.

¹³ Unidad de Coordinación con Entidades Federativas (UCEF) y Secretaría de Hacienda y Crédito Público, *op cit.*, nota 2, pp. 16 y 17.

- Se añade a las facultades de las entidades la posibilidad de cobro de impuestos sobre espectáculos públicos los ingresos por funciones de Teatro y Circo con una tasa del 8 por ciento.
- Se adiciona al FGP el 0.5 por ciento de la RFP para entidades federativas que estén coordinadas en derechos, para 1994 este porcentaje se incrementó a 1 por ciento de la RFP.
- Se integra al FFM el Distrito Federal con un monto equivalente a 0.14 por ciento de la RFP.
- Se establece el Fondo de Reordenamiento del Comercio Urbano (FRCU) con el 0.4 por ciento de la RFP.
- Se adiciona al FGP el resarcimiento de las Bases Especiales de Tributación (BET).

1.3.3- Modificaciones Llevadas a Cabo en el Periodo Comprendido entre 1995 y 2000:

- Se incrementa el FGP a 20 por ciento de la RFP.
- Se incrementa el FFM a 1 por ciento de la RFP, al incluirse el FRCU.
- Por derogación de la Ley del Impuesto sobre Adquisición de Inmuebles, se deja libertad absoluta a las entidades para establecer impuestos sobre esta materia.
- Se reestablece la participación directa de las entidades federativas en la recaudación del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios, sobre cerveza, bebidas alcohólicas y tabacos labrados.
- Se faculta al cobro de impuesto sobre hospedaje (sólo albergue).
- Se incrementa del 10 por ciento al 25 por ciento los recursos destinados a los municipios en los ingresos de los Puentes de Peaje.
- Se firma un nuevo Convenio de Colaboración Administrativa que lo amplía a todos los impuestos y aumenta el monto de los incentivos que pueden llegar hasta el 100 por ciento del resultado de sus actos de vigilancia y fiscalización (el anterior sólo era para el IVA y de manera conjunta).
- Desde 1997 se transfiere a las entidades federativas la administración integral del Impuesto Sobre Automóviles Nuevos, recibiendo el 100 por ciento de los recursos que se generen del mismo.
- Se modula la facultad de las entidades para que amplíen la tasa del impuesto local sobre premios hasta el 6 por ciento, al reducir la aplicable del ISR en la materia.

- Se faculta a las entidades al cobro de derechos por licencias de funcionamiento por venta de bebidas alcohólicas y por la colocación de anuncios y carteles o publicidad en vía pública.
- Se otorga a los municipios el 90 por ciento de los ingresos que se deriven de los derechos que causen los inmuebles ubicados en Riberas o Zonas Federales (de ríos, vasos o depósitos de agua).
- Se modifica la Ley Federal de Derechos en materia de uso y aprovechamiento de bienes inmuebles ubicados en Zona Federal Marítimo Terrestre, con el fin de facilitar el cobro de esos derechos por parte de las entidades federativas. Los municipios o el estado pueden destinar hasta el 20 por ciento de los ingresos a un fondo para mejorar la administración de la zona, en adición, la Federación aporta hasta el 10 por ciento de los ingresos.
- Se incorpora en la Ley de Coordinación Fiscal el artículo 3-B el cual promueve la incorporación al Registro Federal de Contribuyentes de los individuos que realizan actividades dentro de la economía informal, donde las entidades federativas participarían con el 70 por ciento de la recaudación de los denominados pequeños contribuyentes.
- Se aumenta a 100 por ciento el incentivo a las entidades federativas por los montos que se obtengan por las diferencias detectadas de actos de comprobación sobre el Impuesto al Valor Agregado, Sobre la Renta y al Activo, reflejándose en los dictámenes fiscales.

1.3.4- Modificaciones Llevadas a Cabo en el Periodo Comprendido entre 2001 y 2003:

- Se firmaron nuevos anexos al Convenio de Colaboración Administrativa para la administración de los pequeños contribuyentes y nuevas facultades en materia de impuestos sobre venta de bienes y servicios suntuarios y del sustitutivo del crédito al salario.
- Se amplían las facultades de las entidades por disposición de la Ley de Ingresos de la Federación para 2002, para que puedan establecer un impuesto a las ventas y servicios al público en general con una tasa máxima de 3 por ciento y un impuesto de 2 a 5 por ciento de acuerdo al ingreso de las personas físicas que realicen actividades empresariales o profesionales.
- Las facultades anteriores se modularon para 2003 por modificaciones a la Ley del Impuesto al Valor Agregado para que las entidades puedan establecer una tasa que no exceda del 5 por ciento sobre la utilidad de las personas físicas del régimen intermedio del ISR. También las entidades podrán establecer un impuesto a las personas físicas del régimen de Pequeños Contribuyentes de hasta el 25 sobre sus ingresos.

- Se da la opción de firmar un anexo al Convenio de Colaboración Administrativa por cada uno de este tipo contribuyentes en los impuestos federales, con lo que se mejora la administración y se incentiva a las entidades.

- El 6 de marzo de 2003 se publica en el Diario Oficial de la Federación, el “Decreto por el que se otorgan diversos beneficios fiscales”, el cual tuvo modificaciones por otro decreto de la misma materia de fecha 23 de abril del 2003, que consisten en el otorgamiento de estímulos fiscales por los pagos que cada Entidad Federativa o Municipio realice por concepto de impuesto sobre la renta a cargo de sus trabajadores.¹⁴

1.3.5- Modificaciones Llevadas a Cabo en el Periodo Comprendido entre 2004 a la fecha:¹⁵

- En los años 2003-2006 y con el objeto de fortalecer las finanzas estatales y municipales, la Federación ha delegado mayores potestades tributarias a las Entidades Federativas y Municipios, otorgándoles la administración del 100 por ciento de los contribuyentes del Régimen de Pequeños Contribuyentes (REPECOS) del ISR e IVA, instrumentado en el Anexo 3; la administración de los pagos del Régimen Intermedio de las personas físicas y por las actividades de la enajenación de terrenos, construcciones o terrenos y construcciones, aplicando la tasa del 5 por ciento sobre la utilidad y por la ganancia obtenida en los términos de la ley en la materia, mismos que fueron concertadas en el Anexo 7.

- Con la suscripción del Anexo 8, se dota a las Entidades de mayores facultades en la vigilancia de toda clase de mercancía de procedencia extranjera, incluyendo vehículos.

- Con el Anexo 9, se fomentan y promueven las actividades pesquera y acuícola y el desarrollo integral de quienes participan en ellas, al mismo tiempo que se pretende hacer más eficiente la administración de los Derechos, que son destinados para apoyar las acciones de aprovechamiento sustentable de los bienes del dominio público a través de la creación de un Fideicomiso.

- El Anexo 16 es el más reciente y ha sido suscrito en 2006 por los Estados de Nuevo León, Sonora y Chihuahua, para administrar derechos de vida silvestre, con el fin de que los montos recaudados sean destinados al mantenimiento, conservación y operación de los servicios y estudios de vida silvestre a que se refieren los artículos 194-F, 194-F-1 y 194-G de la Ley Federal de Derechos (LFD).

- Convenio de Colaboración Administrativa en Materia Fiscal Federal y Anexos: en 2005, el Anexo 1 se modificó. Entre sus principales adecuaciones destaca la precisión de los conceptos de destino específico del Fondo para la Vigilancia, Administración,

¹⁴ García, Carlos y Hernández, Ricardo, “Confronta del Decreto que Establece Estímulos Fiscales” [en línea] *Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas*, México, 2005 [citado el 28 de enero de 2005] Disponible en: <http://www.indetec.gob.mx/Estatal/Publicaciones/CarlosGarcia/EntFed2005-B.pdf>

¹⁵ [en línea] Diagnóstico Integral de la situación actual de las haciendas públicas estatales y municipales 2007 [citado 30 de julio de 2008] disponible en <http://www.apartados.hacienda.gob.mx/ucef/index.html>

Preservación, Conservación de la ZOFEMAT, dentro de los cuales, en el concepto de preservación se incorpora la restauración de la zona cuando sea afectada por fenómenos naturales, entre otros. Se ha estado trabajando en un nuevo CCAMFF desde 2006. El correspondiente a 10 Entidades Federativas ya está publicado en el Diario Oficial de la Federación (DOF): Aguascalientes, Coahuila, Guerrero, México, Michoacán, Sinaloa, Sonora, Tamaulipas, Veracruz y Yucatán. A la fecha se encuentra en proceso de firma por parte de las 22 Entidades Federativas restantes. Algunas adecuaciones son las de que se incorporan en el texto del nuevo Convenio, las disposiciones para administrar el ISAN, los REPECOS, Intermedios y por la actividad de enajenación de bienes inmuebles, que estaban contenidas en los anexos 2, 3 y 7, prevaleciendo en los anexos 1, 4, 5, 8, 9, 10, 11, 13, 15 y 16 de igual forma que el Convenio anterior. Se sustituye la obligación para las Entidades Federativas de realizar el Programa de Verificación al RFC del 20 por ciento sobre el universo de contribuyentes activos del ISR y del IVA, por el del padrón de los contribuyentes del REPECOS. Se ha convenido incluir una facultad nueva que ejercerá en forma exclusiva la Federación, la de verificación, que es una actividad encaminada al análisis y revisión de los elementos empleados durante el inicio, desarrollo y conclusión del ejercicio de las facultades delegadas a las Entidades Federativas.

- En febrero de 2005, las Administraciones Locales de Recaudación dieron a conocer a las Entidades Federativas, el Programa de Trabajo del ejercicio 2005, en el cual se establecieron las políticas y normas de operación, así como las metas y los indicadores de evaluación de los tres programas coordinados: Control de Obligaciones, Multas Administrativas Federales no Fiscales y Verificación al RFC.

- Por parte del SAT se ha planteado una propuesta para administrar el pago de impuestos de comerciantes ambulantes, con puestos fijos y semifijos en la vía pública; en general, a contribuyentes que tributan bajo el Régimen de Pequeños Contribuyentes del ISR e IVA, tributos dades Federativas, con el objetivo de simplificar y facilitar el pago de las contribuciones a través de una operación eficiente entre Federación y Entidades Federativas, a fin de incorporar sectores de la economía informal, incrementar el padrón y elevar la recaudación de estos.

1.4- Análisis de la problemática del SNCF.

Debo comentar que uno de los problemas del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal es precisamente que la Constitución no lo prevé, sino que ha sido el resultado del fenómeno de concurrencia reconocido por la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Por ello, el Congreso de la Unión expidió la ley especial denominada Ley de Coordinación Fiscal ya comentada, pero que no tiene imperio por sí misma, sino que requiere de la aceptación de ella por parte de los Estados a través de convenios de adhesión que autorizan las legislaturas estatales.

El inconveniente de la falta de fuerza legal de la “Ley de Coordinación Fiscal”, es que tampoco existen los principios constitucionales que le den orden con esa supremacía, y que conduzcan el diseño de dicha ley, de modo tal que la máxima norma de la nación

proteja ciertos principios y aspectos como lo serían: la inviolabilidad de una base hacendaria mínima, un sistema equilibrado en la toma de decisiones que elimine la subordinación y garantice la coordinación entre partes.¹⁶

Este mecanismo, en el cual los estados fueron cediendo potestades tributarias a cambio de mayores transferencias federales, permite observar que la integración de esta se basa mas en criterios redistributivos y arbitrarios que en criterios resarcitorios, fundamentalmente a partir de 1990 en que se replantea la formula para la determinación de las cantidades transferidas a los estados y municipios. Como podemos revisarlo en anteriores líneas, es a partir de ese año que se le dio mayor importancia al factor población y se dejó de lado el estímulo al esfuerzo recaudatorio local, lo que alteró significativamente la distribución de costos y beneficios entre los estados, prevaleciendo para la transferencia de recursos del gobierno federal un criterio de favoritismo e incluso político.¹⁷

El SNCF, a decir de algunos tratadistas¹⁸, se traduce en un conjunto de transferencias asignadas sin coherencia (el gobierno central impone el monto y la forma de las participaciones y de igual manera los modifica), lo que genera distorsiones tales como la falta de incentivos para la recaudación o a la productividad y una dependencia casi total de las finanzas locales de la buena voluntad del gobierno central.¹⁹ Nos podemos dar cuenta de lo anterior si vemos que las participaciones y aportaciones federales a los estados y municipios representan el 90% de los ingresos locales, y en su mayoría son recursos que se encuentran etiquetados, lo que impide a las entidades federativas llevar a cabo una eficiente planeación financiera y una adecuada política de gasto, pero lo más grave, finalmente esa situación se traduce en invasión a la autonomía de las entidades federativas, por cuanto las limita en la toma de decisiones en otra áreas que les confiere el pacto federal.

Este desequilibrio se debe, entre otras causas, a la regla de distribución de competencias plasmada en el artículo 124 constitucional, que menciona: *Las facultades que no estén expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los estados.* Sin mencionar cuales serán estas facultades. Sabemos que todo impuesto debe establecerse necesariamente mediante una ley y si las leyes federales solo pueden aprobarse en materias expresamente descritas en la Constitución federal, pareciera lógico que los impuestos federales deberían estar expresamente descritos en la Constitución federal. Pero si revisamos, nos daremos cuenta que esta regla es exceptuada en el artículo 73 fracción VII, que permite a la Federación, por conducto del Congreso de la Unión, establecer cualquier contribución que sea necesaria para cubrir los gastos del presupuesto. Lo anterior ha provocado una centralización en los recursos e ingresos, pues la Federación no sólo se reserva con

¹⁶ “Diagnóstico sobre el sistema hacendario mexicano” [en línea] *Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas*, México, 2003 [citado el 4 de febrero de 2005] Disponible en: www.indetec.gob.mx/cnh/

¹⁷ Ibáñez Segovia, Alfredo, “Federalismo Fiscal” [en línea] *Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas*, México, 2004, p. 297 [citado 13 de julio de 2004] disponible en <http://www.indetec.gob.mx>

¹⁸ *Ídem*, p. 298.

¹⁹ Los criterios de asignación de las participaciones son injustos e inequitativos pues no reflejan la actividad económica de las entidades y, por lo tanto, la capacidad contributiva de las mismas.

exclusividad algunas fuentes impositivas²⁰, sino que además no existe límite a su facultad tributaria, obligando, por tal, a pactar a los estados estableciendo las condiciones de la llamada coordinación fiscal.²¹

²⁰ Vid: Artículo 73 fracción XXIX de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

²¹ González Oropeza, Manuel, "La Asimetría Fiscal en el Sistema Federal Mexicano" [en línea] *Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas*, México, 2004 [citado el 5 de marzo de 2004] Disponible en: <http://www.indetec.gob.mx/cnh/> pp. 66 y 67.