

EVOLUCIÓN Y PERSPECTIVAS DEL SISTEMA NACIONAL DE COORDINACIÓN FISCAL

EVOLUTION AND PROSPECTS OF THE NATIONAL
FISCAL COORDINATION

Genaro Aguilar-Gutiérrez*
Francisco Chígul-Figueroa**

(Recibido: marzo, 2016/Aceptado: agosto, 2016)

Resumen

Se analiza la creación y evolución del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal (SNCF), desde las convenciones nacionales fiscales de las décadas de 1920 y 1930, hasta nuestros días, y la forma en que normativamente están reguladas las relaciones fiscales entre el gobierno federal y las entidades federativas de México, identificando las debilidades del sistema de coordinación fiscal actual y proponiendo la revisión de algunos de sus ejes clave.

Palabras clave: federalismo fiscal, eficiencia, recaudación fiscal en México.

Clasificación JEL: H7, C67, C14.

Abstract

The creation and evolution of the National System of Fiscal Coordination in Mexico is analyzed; from the tax national conventions of the 1920s and 1930s to today and how they have regulated the fiscal relations between the federal government and the states of Mexico, identifying the weaknesses of the current system of fiscal coordination and proposing a review of some of its key axes.

Keywords: fiscal federalism, efficiency, tax collection in Mexico.

JEL classification: H7, C67, C14.

* Profesor-investigador en la Escuela Superior de Economía del Instituto Politécnico Nacional.

**Profesor-investigador en la Universidad Autónoma Metropolitana.

1. Introducción

Las reformas al marco jurídico fiscal de México en los últimos 35 años se orientaron a consolidar un sistema de coordinación fiscal que favoreció a la federación en la reasignación de facultades y en el conjunto de las relaciones intergubernamentales. Las diferentes reformas a la ley de coordinación fiscal que se realizaron desde 1980, fortalecieron la capacidad tributaria del gobierno federal y se constituyeron en una limitante para que las entidades lograran incidir en su desarrollo económico y social.

Este sistema de participaciones implicó, para las entidades locales, ceder una parte importante de su autonomía en el ámbito fiscal, al conceder las facultades de administrar los impuestos con una alta capacidad recaudatoria al gobierno federal, a cambio de recursos seguros de participaciones (Villanueva, 1996).

Desde que se puso en vigor el actual sistema de transferencias se ha expresado un esfuerzo fiscal poco significativo en la mayoría de las entidades del país, que se explica en gran medida por la baja capacidad recaudatoria de los impuestos que les fueron asignados en los convenios de coordinación fiscal. Asimismo, este sistema de distribución se ha caracterizado por carecer de incentivos para reconocer a las entidades que realizan un mayor esfuerzo recaudatorio.

El sistema de transferencias también ha generado una mayor dependencia de los gobiernos locales de los recursos provenientes de las participaciones y las aportaciones federales; en las últimas dos décadas, estos recursos han llegado a representar hasta un 90% de los ingresos totales de algunas entidades del país (Aguilar, 2003).

Las insuficientes asignaciones de recursos a las entidades, también han dado lugar a constantes desequilibrios financieros en las haciendas públicas estatales y municipales, en las cuales, sus gobiernos se han visto obligados a recurrir a mayores montos de endeudamiento para compensar estos déficits presupuestales que se presentan con más frecuencia en las finanzas públicas locales del país. El federalismo fiscal, por lo tanto, debe contribuir al logro de mayor independencia financiera de las unidades inferiores de gobierno (Mendoza y Marcelo, 2009; Abueva, 2006; Philip y Malcolm, 2003; Inman, 1997; Musgrave, 1980).

Adicionalmente, el monto de participaciones y de los fondos de aportaciones, también ha estado determinado por la evolución de los ingresos

tributarios obtenidos por la hacienda pública federal, dado que su evolución impacta directamente a la recaudación federal participable y a las participaciones que se destinan a las entidades locales del país. Aunado a ello, los ingresos petroleros han experimentado una reducción significativa, como consecuencia de la caída de los precios del petróleo en los últimos años, los cuales se han visto reflejados en la recaudación participable.

Ante esta realidad, se hace necesario llevar a cabo nuevas reformas al sistema de distribución de transferencias, con el fin de redefinir un nuevo equilibrio entre las responsabilidades fiscales entre el centro y las entidades locales y una asignación de recursos más equitativa, que les permita a las entidades locales en el corto y mediano plazo promover políticas públicas orientadas a disminuir los rezagos en materia de desarrollo social e infraestructura urbana que aún subsisten en un número importante de ellas.

Estas reformas deberán orientarse a incrementar el coeficiente del fondo general de aportaciones del monto de participaciones dirigidas a las entidades, así como la metodología para el cálculo de las participaciones en el que se incorporen nuevas variables para lograr una distribución más equitativa de los recursos entre las entidades. Además, es necesario modificar la forma en que son ejercidos los fondos de aportaciones federales, con el fin de que las entidades locales puedan ejercerlos con una mayor flexibilidad y eficiencia en la solución de los problemas comunitarios.

Este trabajo tiene el propósito analizar la evolución y perspectiva del sistema nacional de coordinación fiscal, en primer lugar se analizan los cambios relevantes en el sistema tributario nacional y la consolidación del sistema de transferencias; en segundo lugar, se estudian los aspectos más importantes del sistema de coordinación fiscal, tales como el sistema de transferencias y el SNCF, y por último, se analizan el sistema de coordinación fiscal y sus implicaciones en las finanzas públicas de las entidades locales y, se proponen las medidas para establecer un mejor equilibrio en asignación de responsabilidades entre la federación, y las entidades locales del país.

2. Las convenciones nacionales fiscales de 1925, 1933 y 1947

En los años posteriores a la revolución mexicana, el sistema tributario nacional presentaba serias ineficiencias que se expresaron en elevados costos

de operación y en una estructura tributaria que no alcanzaba a satisfacer las necesidades financieras que padecían los distintos órdenes de gobierno como consecuencia de las difíciles condiciones económicas y sociales prevalecientes en las diversas regiones del país.

Durante estos años, tanto el gobierno federal como los gobiernos locales instrumentaron políticas tributarias que se basaban principalmente en la creación de nuevos impuestos, lo cual generó una estructura tributaria que se caracterizaba por una doble y, en algunos casos, una múltiple tributación fiscal, que paralelamente provocó la existencia de una compleja reglamentación fiscal; estos factores, al mismo tiempo, contribuyeron al incumplimiento de las obligaciones fiscales y se convirtieron en serios obstáculos para alcanzar mejores niveles de recaudación para compensar los desequilibrios en las finanzas públicas de los diferentes órdenes de gobierno.

En este contexto, el gobierno federal, convocó a las convenciones nacionales fiscales con el propósito de adecuar el marco jurídico fiscal y las relaciones fiscales intergubernamentales con el fin de establecer un sistema tributario más eficiente, en el que la federación resultó favorecida en la reasignación de responsabilidades fiscales que le permitieron en el mediano y largo plazo asumir la administración y el control de las principales fuentes impositivas del país.

La primera convención nacional fiscal se llevó a cabo en 1925 con el objetivo de resolver el problema de la concurrencia fiscal que se había convertido en uno de los principales obstáculos para mejorar la eficacia del sistema e incrementar los niveles de la recaudación, que en estos años resultaban insuficientes para superar los enormes rezagos en los ámbitos económico y social que se presentaban en el país. Para el gobierno federal constituía una prioridad resolver el problema de la delimitación de competencias entre los diferentes órdenes de gobierno, además de promover la instrumentación de un plan nacional de arbitrios para simplificar el sistema fiscal y contar con los mecanismos para resolver las posibles controversias entre los distintos niveles de gobierno.

Sin embargo, a pesar de las valiosas aportaciones que se hicieron sobre la delimitación de competencias, la evaluación del sistema tributario nacional, la eficiencia y los rendimientos impositivos, y las necesidades presupuestales de los tres niveles de gobierno, ninguna de las resoluciones de esta convención se tradujeron en ordenamientos legislativos.

En 1933 se llevó a cabo la segunda convención nacional fiscal, en un escenario en donde persistían los mismos problemas que dieron lugar a la

convención de 1925, por lo que las propuestas se centraron prioritariamente a la atención de la delimitación de las jurisdicciones fiscales para resolver el problema de la múltiple tributación; es por ello que se propusieron medidas como la unificación de los sistemas locales de tributación y acciones para mejorar la coordinación fiscal entre el gobierno federal y los gobiernos de los estados y los municipios.

También se realizaron propuestas en torno a la unificación de la legislación de las actividades comerciales e industriales, se concedió a la federación una participación que la compensara por la derogación del impuesto sobre compraventa al por mayor, y se propuso otorgar una participación fija del rendimiento total en el impuesto sobre la renta a las entidades locales.

A diferencia de los nulos resultados legislativos de la primera convención, en esta segunda convención varias de las resoluciones se tradujeron en importantes reformas constitucionales, como las relacionadas con el desempeño y la eficacia del sistema de tributación nacional que fueron incorporadas a la Constitución Política en 1940. En la reforma del Artículo 73 fracción xxix se incorporó por primera vez la participación a los estados en la recaudación de los impuestos especiales,¹ y se inicia la política de conceder un porcentaje de la recaudación a los gobiernos locales a cambio de su cooperación con la política fiscal del gobierno federal.

En los años posteriores esta política de distribución de participaciones adquirió una mayor importancia con la incorporación de otros impuestos a dicho sistema, y en la década de los setenta se instituyó en la base fundamental del sistema de distribución de transferencias federales hacia los estados y municipios, de esta manera el gobierno federal avanzó en su propósito de centralizar las principales fuentes impositivas, principalmente las que se habían caracterizado por su elevada aportación a los ingresos totales del país, mismas que con anterioridad se encontraban bajo las responsabilidades de las entidades estatales y municipales.

En 1947 se realizó la tercera convención nacional fiscal con el objetivo de simplificar el sistema tributario nacional y lograr una adecuada coordinación con los sistemas impositivos de las entidades locales, para lo cual se adoptaron diversas medidas a fin de establecer una estructura fiscal más coherente en la administración de impuestos y en la reasignación de responsabilidades

¹ Los impuestos especiales son impuestos indirectos que se aplican sobre determinados bienes específicos. En estos años existían impuestos locales a toda clase de actividades de la industria y el comercio.

entre los tres niveles de gobierno. El gobierno federal tenía especial interés en resolver el problema de la múltiple tributación, por lo que se empeñó en avanzar en el proceso de sustitución y derogación de los impuestos que aún estaban bajo la responsabilidad de los gobiernos locales, como los relacionados con las actividades industriales y comerciales. De ahí, que se convino la incorporación de otros impuestos al sistema de participaciones, como los impuestos especiales a la industria,² que resultaban de interés para el gobierno federal.

De la tercera convención fiscal se derivaron importantes ordenamientos legislativos, mismos que sentaron las bases jurídicas del sistema de coordinación fiscal basado en la distribución de participaciones a estados y municipios. A finales de la década de los cuarenta se aprobaron leyes que incorporan de manera explícita los lineamientos para la operación del sistema de participaciones, como la ley que regula el pago de participaciones en ingresos federales a las entidades federativas (1948); la primera ley del Impuesto Federal sobre ingresos mercantiles (1948); y la ley de Coordinación Fiscal entre la Federación y los Estados (1953), ordenamientos jurídicos que estuvieron vigentes hasta que se puso en vigor la ley de Coordinación Fiscal en 1980.

En estos ordenamientos jurídicos se establecen los porcentajes de participación a las entidades locales, los pagos de las participaciones y los procedimientos para resolver las controversias entre los distintos niveles de gobierno. En la Ley del Impuesto sobre Ingresos Mercantiles de 1948, se fija una participación de 1.8% para la federación y de 1.2% para los entidades de la federación que aceptaron derogar sus impuestos en las actividades relacionadas con la industria y el comercio.

En la ley que regula el pago de participaciones en ingresos federales a las entidades federativas de 1948 se establecen los procedimientos para el pago oportuno de las participaciones a las entidades locales y, en la ley de Coordinación Fiscal entre la Federación y los Estados de 1953 se incorporan los procedimientos para resolver los problemas relativos a leyes locales contrapuestas con las normas constitucionales. También se otorga a la federación la facultad de revisar y modificar los sistemas locales de recaudación, ofrecer a las entidades locales ventajas económicas en términos de participaciones o subsidios, y determinar las sanciones correspondientes como la retención

² En estos años se inicia una política de unificación de un número importante de impuestos que los estados y municipios mantenían sobre la industria y comercio.

parcial o total de las participaciones a las entidades locales que se opusieran a colaborar con los programas en materia tributaria del gobierno federal.

Un aspecto importante de la Ley de Coordinación Fiscal de 1953, fue la creación de la comisión nacional de arbitrios con el propósito de mejorar la coordinación de acciones en materia tributaria y lograr una distribución más equitativa de los ingresos fiscales entre los órdenes de gobierno. A esta comisión también se asignaron facultades para actuar como consultor técnico en la expedición de leyes fiscales en los ámbitos estatal y federal; y contaba con atribuciones para eliminar restricciones indebidas al comercio, determinar los montos de participaciones y gestionar los pagos oportunos a las entidades locales de la federación.

3. La consolidación del sistema de participaciones

En la década de los setenta el gobierno federal continuó avanzando en su propósito de establecer un sistema tributario más centralizado, con la incorporación de otros impuestos al sistema de participaciones y la definición de nuevos lineamientos jurídicos, que posteriormente dieron sustento al actual sistema de coordinación fiscal en el país, con el cual se vino a sustituir al anterior sistema de distribución que se basaba en la concesión de una parte de los rendimientos impositivos a las entidades estatales que delegaban el manejo y la administración de sus principales impuestos en manos de la federación.

A pesar de que este sistema de participaciones vulneraba las facultades en materia fiscal de las entidades, limitando su capacidad recaudatoria y su autonomía en la formulación de su política de ingresos, tanto el gobierno federal como los gobiernos de los estados y municipios continuaron en este proceso de fortalecer las responsabilidades del gobierno central con la transferencia de la administración del impuesto al envasamiento de bebidas alcohólicas y los impuestos locales a la compraventa, que aún estaban bajo la administración de las entidades locales.

En 1973 se modifica la Ley del Impuesto sobre Ingresos Mercantiles a fin de integrarla al sistema de participaciones, para lo cual se establece una tasa única general del 4% del gravamen federal y se otorga a los estados y municipios niveles de participaciones del 45% y 20%, respectivamente. De la misma manera se incorpora el impuesto sobre la tenencia o uso de automóviles, para el cual se convino una participación del 20% para los estados y

un 10% para los municipios; el impuesto al ingreso global de las empresas, y los impuestos sobre explotación de recursos naturales, grasas, lubricantes y tabacos labrados. Para mediados de la década de los setenta, el gobierno federal se hizo cargo de la administración del impuesto de contribuyentes de cuyo rendimiento se otorgó el 45% a los estados, y se acordó la transferencia de las responsabilidades a las entidades locales en los impuestos sobre tenencia y uso de automóviles, y el de causantes menores.

Paralelamente, se adoptaron medidas para hacer más eficiente el sistema de pago de las participaciones a los estados, y se inicia la elaboración del anteproyecto del convenio de coordinación integral de fiscalización y de una nueva ley de coordinación fiscal, en donde se incluyen aspectos relevantes como las transferencias de la federación hacia las entidades locales, las participaciones adicionales, las facultades impositivas de los estados, los procedimientos para el pago oportuno de participaciones y las funciones específicas de los órganos de coordinación fiscal.

En 1979 se inicia la firma de los convenios de adhesión al sistema nacional de coordinación fiscal y de colaboración administrativa en materia fiscal federal, en donde se otorgan facultades exclusivas a la federación para el cobro de los impuestos que ya se habían incorporados al sistema de coordinación, como el impuesto sobre la renta, el impuesto federal sobre los ingresos mercantiles y en materia de ingreso global de las empresas de causantes menores, en los cuales, como en los casos anteriores, las entidades locales se vieron obligadas a renunciar a sus facultades impositivas en cada una de estas actividades.

La operación del sistema nacional de coordinación fiscal propiamente se inicia con la expedición de la Ley de Coordinación Fiscal de 1978,³ que fue puesta en vigor 1980; la Ley del Impuesto al Valor Agregado que vino a sustituir a la ley de ingresos mercantiles, y la ley del impuesto especial sobre producción y servicios.

4. Aspectos relevantes de la Ley de Coordinación Fiscal

La Ley de Coordinación Fiscal ha sido el resultado de un largo proceso de negociación entre los distintos niveles de gobierno, y representa el logro más

³ El artículo primero transitorio del decreto por el que se publicó la ley, dispuso que su entrada en vigor fuera el 1 de enero de 1980.

importante del gobierno federal en el ámbito fiscal, con el establecimiento de un sistema tributario nacional más centralizado, en el que la federación asume el control y la administración de los principales impuestos, y amplía sus facultades en la determinación de los mecanismos e instrumentos para la asignación de las participaciones a los estados y municipios del país. Un sistema tributario moderno debe buscar más equidad (Auerbach y Hassett, 2002).

Desde que se puso en vigor la Ley de Coordinación Fiscal tuvo como propósito coordinar el sistema fiscal de la federación con las entidades federativas, los municipios y las demarcaciones territoriales, para establecer la participación que corresponde a sus haciendas públicas en los ingresos federales, distribuir en ellas dichas participaciones, y fijar las normas de colaboración administrativa entre las diversas autoridades fiscales, así como las que rigen a los organismos que integran el sistema nacional de coordinación fiscal.⁴

El sistema de distribución de participaciones básicamente consiste en la integración de un fondo general de participaciones (FGP) que se calcula con el 20% de la recaudación federal participable y distribuye a las 32 entidades y municipios del país, conforme a la metodología establecida en la Ley de Coordinación Fiscal. Inicialmente el FGP tuvo un propósito resarcitorio, en donde se premiaba el esfuerzo recaudatorio de las entidades, y se creó con la finalidad de sustituir a la política de participaciones implementada por el gobierno federal desde principios de la década de los cincuenta, el cual consistía en destinar un porcentaje de los rendimientos impositivos a los estados y en algunos casos, a los municipios que aceptaron suspender o derogar diversos impuestos que gravaran las mismas fuentes impositivas que la federación, y que aceptaron adherirse al sistema nacional de coordinación fiscal. A dicho fondo se le adicionó el 1% de la recaudación federal participable para las entidades federativas y los municipios que aceptaron coordinarse en materia de derechos con el gobierno federal. Es decir, lograr el sistema de distribución por competencias fiscales (Bird, 2005).

Actualmente, la metodología para la distribución de las participaciones se integra de tres partes fundamentales, la primera parte del FGP representa el 45.17% del 20% de la recaudación federal participable, la cual se distribuye

⁴ Derivado de la Reforma a la Ley de Coordinación Fiscal publicada en *Diario Oficial de la Federación* del 6 de agosto de 2014. Se modifica el objeto de la ley considerando al Distrito Federal dentro de las entidades federativas y se incluyen a las demarcaciones territoriales.

en proporción directa al número de habitantes de cada una de las entidades; la segunda parte, también representa el 45.17% de esta recaudación y se estima con las participaciones otorgadas bajo el principio de resarcitorio, es decir, considerando el esfuerzo fiscal realizado por cada una de las entidades; y la tercera constituye el 9.66% de esta misma recaudación y se distribuye en proporción inversa a las participaciones por habitante que tenga cada entidad.

El fondo general de participaciones adquiere una enorme importancia para los gobiernos locales, a partir de que se incorpora el criterio poblacional en la metodología de cálculo de las participaciones, lo que significó un cambio fundamental en el sistema de distribución de participaciones, que originalmente se estimaba exclusivamente con el criterio resarcitorio, lo cual favorecía a las entidades con altos niveles de recaudación y un mayor dinamismo económico. Además, del total de participaciones destinadas a los estados, un porcentaje no menor al 20% se asignan a los municipios, y se faculta a las legislaturas locales, la forma en que estos recursos serán distribuidos entre los municipios mediante disposiciones de carácter general.

Hasta 2007 los estados recibían beneficios adicionales como los que provenían del impuesto federal sobre tenencia o uso de vehículos,⁵ por el que las entidades recibían hasta 100% de la recaudación obtenida por cobro de este impuesto, de la cual una parte no menor al 20% les correspondía a los municipios de la entidad; sin embargo, con la abrogación de la ley, estos recursos se dejaron de recibir por las entidades locales.

En relación al pago de las participaciones que en décadas anteriores dieron lugar a legislaciones específicas,⁶ en la ley se establece que dichos pagos deberán ser cubiertos en efectivo, sin condicionamiento y deducción alguna. Además, se garantiza la entrega oportuna de las participaciones con la definición de plazos en que deben ser entregados mediante enteros mensuales a manera de anticipos, determinados con base en la recaudación del mes inmediato anterior, con ajustes cuatrimestrales y uno definitivo o anual.

Un aspecto importante a destacar es que estas participaciones son inembargables, es decir, no pueden afectarse para fines específicos, ni estar sujetas a retención, salvo para el pago de las obligaciones contraídas por las entidades

⁵ La ley del impuesto sobre tenencia o uso de vehículos fue abrogada a partir del 1 de enero de 2012 por decreto del 21 de diciembre de 2007.

⁶ Ley que regula el pago de participaciones en ingresos federales a las entidades federativas de 1948.

y municipios, con la autorización de las legislaturas locales a favor de la federación, de las instituciones de crédito que operen en territorio nacional, y de las personas físicas y morales de nacionalidad mexicana.

Las obligaciones de los municipios se registrarán cuando se cuente 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. Las entidades y los municipios efectuarán los pagos de las obligaciones garantizadas con la afectación de sus participaciones, de acuerdo con los mecanismos y sistemas de registro establecidos en sus leyes estatales de deuda.

5. La Recaudación Federal Participable (RFP)

En la Ley de Coordinación Fiscal se establece un coeficiente de participaciones que inicialmente fue del 13%, y después varias modificaciones alcanzó el nivel del 20% de la recaudación federal participable (RFP),⁷ la cual, es integrada por todos los ingresos tributarios obtenidos por la federación en año fiscal. Desde 1983 las contribuciones provenientes de la minería y del petróleo se incorporaban a la recaudación federal participable con la condición de que los estados y los municipios mantuvieran su adhesión al sistema nacional de coordinación fiscal.

Sin embargo, como consecuencia de la reforma energética, en 2014 se modifica la Ley de Coordinación Fiscal en donde se establece que son parte de la RFP los derechos de la minería, disminuidos con el total de las devoluciones por dichas contribuciones, y el 80.29% de los ingresos petroleros del gobierno federal, y los ingresos excedentes conforme a los Art. 2 fracción xxx bis y Art. 93 de la Ley de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria;⁸ y se excluye de la RFP, el impuesto sobre la renta derivado de los contratos y asignaciones para exploración y extracción de hidrocarburos a que se refiere la ley de ingresos sobre hidrocarburos.

⁷ El coeficiente de participaciones era del 13% en 1980 y pasa al 20% en 1996, dicho porcentaje se encuentra vigente hasta la actualidad.

⁸ Anteriormente se incluía la recaudación por los derechos sobre la extracción del petróleo, el cual fue sustituida con la reforma a la Ley de Coordinación Fiscal publicada en el *Diario Oficial de la Federación* del 11 de agosto del 2014.

También se excluyen de la RFP 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 y de las entidades locales, organismos autónomos, y entidades paraestatales y paramunicipales; la recaudación total que se obtengan de los derechos a los que se refieren los Artículos 268, 269 y 270 de la Ley Federal de Derechos; los incentivos considerados en los convenios de colaboración administrativa; los impuestos sobre automóviles nuevos, la parte de la recaudación correspondiente al impuesto especial sobre producción y servicios, y a los contribuyentes pequeños, y, el impuesto por la actividad de exploración y extracción de hidrocarburos previsto en el Título Cuarto de la Ley de Ingreso sobre Hidrocarburos.

Estas reformas a la Ley de Coordinación Fiscal y la reducción de los ingresos petroleros como consecuencia de reducción de los niveles de producción y de la caída de los precios del petróleo en los últimos años, tendrán un impacto negativo en la recaudación federal participable, lo cual, se verá reflejado en menores recursos para las entidades locales y el retraso de la solución de problemas vinculados con su desarrollo.

6. Los fondos de aportaciones federales

En 1998 se incorporan los fondos de aportaciones federales al sistema de transferencia con la finalidad de descentralizar el gasto público hacia los estados y municipios para la operación de programas en el ámbito del desarrollo social orientados para disminuir los niveles de pobreza, la educación, la salud, y la seguridad pública, entre los más importantes.

Una característica principal de estos fondos de aportaciones, es que son recursos etiquetados y por lo tanto, los gobiernos de los estados y los municipios no pueden destinarlos a fines distintos a los establecidos en la ley. Estos fondos son inembargables, y los gobiernos no pueden gravarlos o afectarlos en garantía.

Este tipo de transferencias son administradas y ejercidas por los gobiernos locales, conforme a sus leyes, y deberán ser registradas como ingresos propios destinados para los fines específicos; por su origen y destino estos recursos deben ser auditados tanto por las autoridades federales como por las contralorías estatales debido a que son ejercidos por los gobiernos locales.

Actualmente existen ocho fondos de aportaciones federales, los cuales se han convertido en una de las principales fuentes de ingresos de los gobiernos locales, cuyos montos superan al de las participaciones y los ingresos propios en la mayoría de las entidades del país. Dentro de estas asignaciones destacan los fondos de aportaciones para la educación básica y normal (FAEB) y los servicios de salud (FASS), cuyas responsabilidades administrativas se transfirieron inicialmente a los estados⁹ y se canalizan principalmente para el pago de los recursos humanos y al mantenimiento de la infraestructura básica para brindar estos servicios públicos. Adicionalmente, se tiene el fondo de aportaciones para la educación tecnológica y de adultos (FAETA), que son recursos económicos complementarios destinados a la educación tecnológica y a la educación para adultos.

El fondo para la infraestructura social (FAIS) es otro tipo de transferencia dirigidos para obras, acciones sociales básicas e inversiones que benefician directamente a la población que se encuentren en condiciones de rezago social y pobreza extrema. En los municipios estos recursos se canalizan prioritariamente para obras de agua potable, alcantarillado, drenaje, urbanización municipal, infraestructura básica de educación y de salud, entre otras, y los gobierno estatales los pueden ejercer para obras de beneficio regional e intermunicipal.¹⁰

También se tienen los fondos de aportaciones para el fortalecimiento de los municipios y de las demarcaciones de la Ciudad de México (Fortamun) y el fondo de aportaciones múltiples (FAM), el primero se destina al cumplimiento de las obligaciones financieras y para atender necesidades en materia de seguridad pública, en tanto que el segundo se ejerce por las entidades locales para el otorgamiento de desayunos escolares, apoyos alimentarios y en la asistencia social de la población en condiciones de pobreza extrema; apoyos a la población en desamparo y en infraestructura física de los niveles de educación básica y superior.

Por último, se tiene el fondo de aportaciones para la seguridad pública (FASP) que es distribuido considerando distintos indicadores como el número de habitantes, el índice de ocupación penitenciaria, la tasa de crecimiento anual de indiciados, equipamiento, modernización tecnológica e

⁹ Solo la Ciudad de México fue excluida del proceso de descentralización de los servicios educativos.

¹⁰ El Ciudad de México y sus 16 demarcaciones territoriales recibieron recursos provenientes de este fondo hasta 2014.

infraestructura, entre otros. Los recursos de este fondo se deben canalizar a programas y acciones que tienen que ver con el reclutamiento, selección, depuración, evaluación y formación de los recursos humanos vinculados con las tareas de seguridad pública.

7. El Sistema Nacional de Coordinación Fiscal

En la Ley de Coordinación Fiscal se crea el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, con el que se regulan las relaciones fiscales intergubernamentales, las competencias asignadas a los diferentes niveles de gobierno y los beneficios que les corresponden a las entidades adheridas al sistema nacional de coordinación fiscal. Con el SNCF se consolida el sistema de transferencias basado en las participaciones, en donde el gobierno federal asume el control y la administración de las principales fuentes impositivas que garantiza la parte de la recaudación más importante del país.

La creación del SNCF fue la culminación de un conjunto de reformas al marco de las relaciones intergubernamentales iniciadas a mediados de la década de los cincuenta, las cuales se orientaron a favorecer al gobierno federal a partir de mayores asignaciones en materia de recaudación y distribución de los recursos fiscales, en tanto que las responsabilidades asignadas a los gobiernos locales se vieron limitadas a la administración de impuestos caracterizados por su baja capacidad recaudatoria, a ello se debe que las haciendas públicas locales se vean imposibilitadas de generar los ingresos suficientes para satisfacer las necesidades esenciales de las entidades del país.

Es por ello, que a lo largo de más de tres décadas, la producción de los bienes y servicios de las entidades locales han dependido en mayor medida de las transferencias federales que de sus ingresos propios, cuya evolución se ha visto limitada por el bajo nivel de desarrollo económico y social que existe en la mayoría de las entidades locales y por los desequilibrios en las asignaciones establecidas en los convenios de adhesión de las entidades al SNCF.

De esta forma las entidades se vieron obligadas a renunciar a imponer contribuciones que concurran con los impuestos federales participables, para evitar al superposición de gravámenes federales, estatales y municipales y, consecuentemente, las cargas excesivas para los contribuyentes. Además, las entidades que opten por la coordinación de los derechos, no deben mantener

en vigor los derechos estatales o municipales por licencias, registros, uso de las vías públicas y actos de inspección y vigilancia.

A través de este tipo de convenios se regulan las relaciones fiscales entre los distintos niveles de gobierno y se garantiza, a las entidades locales, el acceso a un porcentaje fijo de los impuestos federales por la vía de la participaciones (Bird y Ebel, 2005; Filipov, 2004; Friesen, 2003; Díaz, 2002; Shah, 1994; Blanchard, 1990).

En la Ley de Coordinación Fiscal también se contemplan las medidas para las entidades que invadan las fuentes de ingresos reservadas a la federación o que incurran en el incumplimiento de los convenios de adhesión, en estos casos, se faculta a la federación para disminuir las participaciones destinadas a la entidad en una cantidad equivalente al monto estimado de la recaudación que la misma obtenga o del estímulo fiscal que se otorgue.

Los estados y los municipios pueden participar en la administración de los ingresos federales a través de los convenios de colaboración administrativa, en donde se establecen las funciones que deben realizar con relación al registro de contribuyentes, la recaudación, fiscalización y administración de los ingresos federales. En estos casos los gobiernos de los estados asumen el carácter de autoridades fiscales y reciben a cambio ciertos ingresos o incentivos económicos, cuando aceptan llevar a cabo los programas de verificación y de fiscalización y gozan de la facultad para ordenar y practicar visitas de auditoría e inspección en el domicilio fiscal del contribuyente. La federación, por su parte, asume la responsabilidad de planear, regular, evaluar la recaudación y administración tributaria en los estados.

En estos convenios se especifican los ingresos, las facultades que ejercerán y las limitaciones de las mismas, también se contempla la posibilidad de que estos convenios se den por terminados parcial o totalmente por la federación o por las entidades. Con base en estos convenios las entidades locales convinieron con la coordinación de actividades en materia de IVA, el ISR, el impuesto al activo, el impuesto sobre el uso y la tenencia de vehículos, y los diversos impuestos federales que deben pagar los contribuyentes menores, el impuesto sobre la renta y los dedicados a la agricultura, la ganadería y la pesca, sujetos a base especiales de tributación.

En la ley de Coordinación Fiscal también se crean las diversas instancias para el desarrollo, vigilancia y perfeccionamiento del SNCF, como la reunión nacional de funcionarios fiscales, la comisión permanente de

funcionarios fiscales, la junta de coordinación fiscal, el instituto para el desarrollo técnico de las haciendas públicas y la junta de coordinación fiscal.

8. El desequilibrio en las asignaciones genera ingresos insuficientes a las entidades

En los años posteriores a la publicación de la Ley de Coordinación Fiscal se llevaron a cabo diversas modificaciones al coeficiente del fondo general de participaciones y a la fórmula de distribución de participaciones con la incorporación del criterio poblacional para lograr una mayor equidad en su distribución entre las entidades locales. Asimismo, a finales de la década de los noventa, se crean los fondos de aportaciones federales, que son recursos cuya ejecución se encuentran bajo las responsabilidades de los gobiernos locales; aunque en los últimos años existe una clara intención del gobierno federal para centralizar nuevamente su manejo y administración, sobre todo en los ámbitos de la educación y la seguridad pública.

Sin embargo, los cambios realizados al SNCF en los últimos 35 años, han sido insuficientes para satisfacer las necesidades financieras de las haciendas públicas de los estados y municipios del país. Además, las propias características del sistema de transferencias como la inequidad en las responsabilidades en el ámbito fiscal, se ha constituido en un obstáculo para que las entidades puedan generar los suficientes ingresos tributarios para incidir en su desarrollo económico y social, lo que se ha expresado en un aumento de su dependencia de los recursos provenientes de las participaciones y los fondos de aportaciones, y que tengan que recurrir a un mayor monto de endeudamiento para satisfacer sus necesidades financieras.

En este contexto, se hace necesario reformar el actual con el propósito de establecer un mejor equilibrio en las responsabilidades entre el centro y las entidades locales, y lograr una distribución más equitativa de los ingresos generados en el país, para que los gobiernos locales cuenten con los recursos presupuestales que les permita satisfacer sus necesidades fundamentales y coadyuvar de esta manera en el desarrollo del país.

9. Limitado crecimiento de los ingresos propios

El sistema de coordinación fiscal, desde que se puso en operación, propició un limitado crecimiento de los ingresos propios de los estados y municipios del país, como consecuencia de una estructura de contribuciones, derechos y aprovechamientos locales con una escasa capacidad recaudatoria, y cuya evolución ha dependido en gran medida del grado de desarrollo económico y social que se presentan en cada una de las entidades locales. En las entidades que se caracterizan por un mayor dinamismo en sus actividades económicas se han tenido mejores crecimientos en sus niveles de recaudación, como en los impuestos al predial, el impuesto sobre nóminas de impuestos y en el pago de los derechos por el consumo de agua.

Sin embargo, en nuestro país la mayor parte de las entidades cuentan con una población con bajos ingresos y un dinamismo económico que impide incrementos sustanciales en las tasas impositivas, los derechos y los aprovechamientos que se encuentran bajo la esfera de las responsabilidades de los gobiernos locales.

A ello se debe que las haciendas públicas locales hayan tenido escasas posibilidades de generar los ingresos fiscales en el ámbito local, para atender las necesidades básicas de sus habitantes, de ahí que sus ingresos propios experimentaran un crecimiento promedio anual de sólo 2.8% durante 1980-2015, igual al obtenido en el caso de las participaciones y menor al 5.0% de los fondos de aportaciones federales, para este mismo periodo (cuadro 1).

Cuadro 1
Ingreso, participaciones y aportaciones federales
tasa de crecimiento (%)

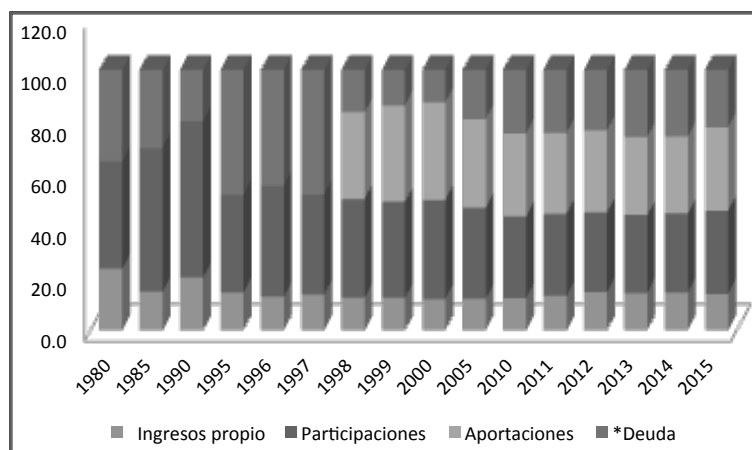
Periodo	Ingresos totales	Ingresos propios	Participaciones	Aportaciones
1980-2015	4.4	2.8	-	-
1984-2015	-	-	2.8	-
1998-2015	-	-	-	5.0

Fuente: elaboración propia.

Este comportamiento también se puede observar cuando se analiza la participación de los ingresos propios en los ingresos totales de las entidades. Ésta ha resultado poco significativa, si la comparamos con las que han tenido las participaciones y las aportaciones federales¹¹ a lo largo de este periodo de estudio. En la gráfica 1 podemos observar una tendencia casi constante de la participación de los ingresos propios en los ingresos totales de las entidades, durante 1980-2015. En 1980 esta relación fue de 23.5%, en 2000 de 11.9%, que fue el nivel más bajo obtenida en el periodo, y para el 2015 este tipo de ingresos aumentó su contribución a un 13.9% de los ingresos totales de las entidades.

La falta de equidad en las asignaciones entre la federación y las entidades locales, que prevalece en el sistema de coordinación fiscal, también se ha expresado en un limitado esfuerzo fiscal¹² de las entidades como consecuencia de su estructura impositiva y constantes déficits en las finanzas públicas de varias de las entidades del país, las cuales, se han visto obligadas a recurrir con más frecuencia a mayores montos de endeudamiento, para compensar estos déficits presupuestales.

Gráfica 1
Ingresos propios, participaciones, aportaciones y deuda
respetto de los ingresos totales 1980-2015 (%)



Fuente: INEGI y Cuenta Pública del Gobierno Federal. Varios años.

¹¹ En los ingresos totales están incluidos los fondos de aportaciones federales que fueron creados en 1998.

¹² El esfuerzo fiscal de las entidades se define como la relación de los ingresos propios y el PIB de las entidades.

Sin embargo, entidades como Quintana Roo, Veracruz, Coahuila, entre otras, han incrementado de manera excesiva los saldos de su deuda pública, comprometiendo la recaudación de sus impuestos más importantes y los recursos derivados de sus participaciones, lo cual ha puesto en riesgo su viabilidad financiera y ha dado lugar a reformas a la Ley de deuda pública con el fin de establecer nuevas condiciones y límites al endeudamiento de las entidades e impedir que se convierta en un factor de inestabilidad financiera.

10. Las transferencias federales son insuficientes para promover el desarrollo de las entidades

Por otra parte, las participaciones destinadas a las entidades tampoco elevaron su contribución a los ingresos totales de las entidades, a lo largo de este periodo, a pesar de las modificaciones del coeficiente del fondo general de participaciones (FGP), que en 1996 alcanzó el nivel del 20%; y fueron incorporados otros impuestos y derechos a la recaudación federal participable (RFP).¹³ Este comportamiento de las participaciones ha limitado el papel de los gobiernos locales en la medida en que estos recursos pueden destinarse a proyectos y programas prioritarios vinculados al desarrollo de las entidades.

La incorporación del criterio poblacional en 1991 tuvo un efecto positivo en las participaciones dirigidas a los estados y municipios que contaban con un mayor número de habitantes, los cuales se favorecieron con más asignaciones, mientras que el resto, resultaron perjudicadas con menos participaciones, sobre todo, las caracterizadas con un mayor dinamismo económico, en un primer momento, se vieron beneficiadas por la aplicación del criterio resarcitorio. En la Ciudad de México, la incorporación del criterio poblacional se expresó en una disminución en participaciones.

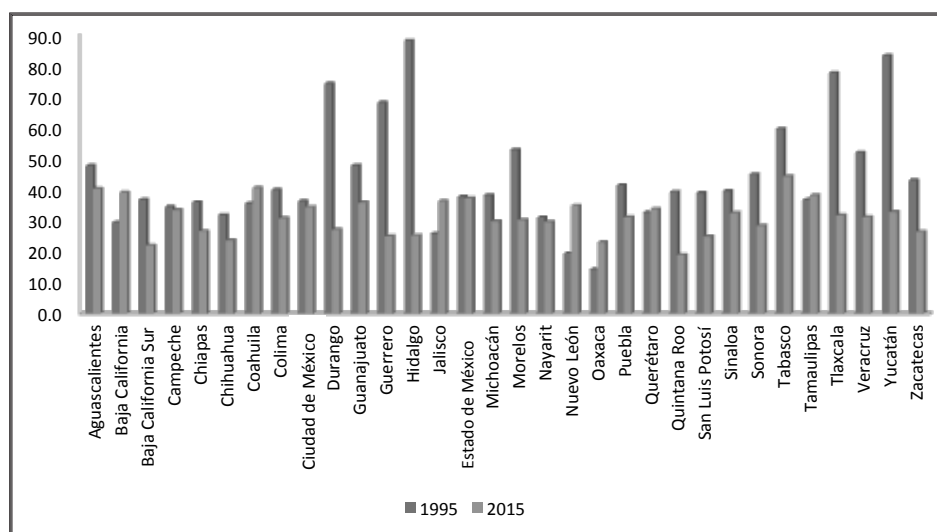
Lo anterior se confirma al analizar las participaciones en relación a los ingresos totales de las entidades. En los últimos 20 años podemos observar que existe un descenso en este indicador en 23 entidades, entre ellas, se encuentran

¹³ Entre 1988 y 1989 su conformación solamente contempló el 30% del impuesto al valor agregado que era recaudado por las entidades en el uso de sus facultades delegadas, más un fondo ajustado formado por el total de impuestos federales y derechos sobre hidrocarburos, por la extracción del petróleo y gas natural, y minería.

Aguascalientes, Baja California Sur, Chiapas, Hidalgo, Ciudad. de México, Morelos, Quintana Roo, Sinaloa, Tabasco, Tlaxcala y Yucatán, entre otras; mientras que en el resto de las entidades esta relación se mantuvo constante (gráfica 2).

Por su parte, los fondos de aportaciones federales,¹⁴ desde su creación, se han convertido en la principal fuente de ingresos de las entidades locales, debido a que en estas transferencias están incluidos los recursos destinados a la educación, salud, seguridad pública y para el combate a la pobreza, entre otros.

Gráfica 2
Relación de las participaciones en los ingresos totales
1995-2015 (%)



Fuente: INEGI y Cuenta Pública del Gobierno Federal. Varios años.

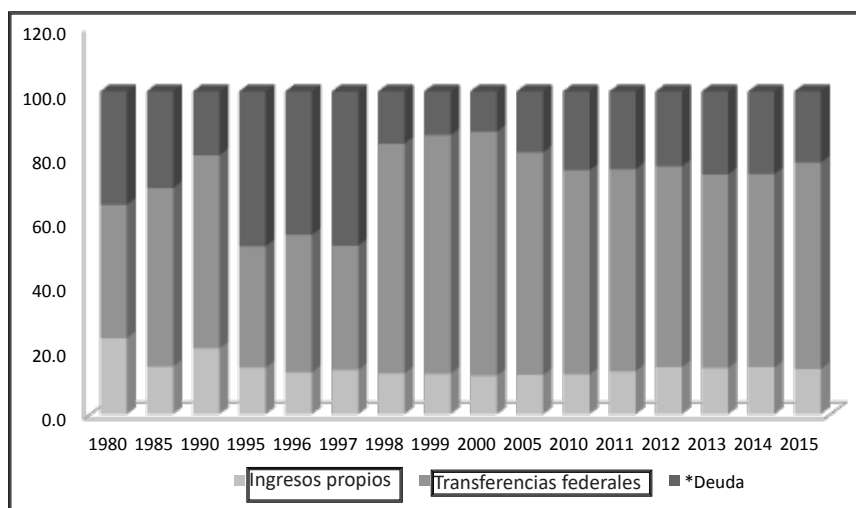
Estas aportaciones federales forman parte de los ingresos de las entidades, pero su asignación está determinada por el gobierno federal y se ejercen conforme a los lineamientos establecido en la Ley de Coordinación Fiscal. En la gráfica 1 se puede observar una alta participación de las aportaciones federales en los ingresos totales de las 32 entidades; en 1998

¹⁴ Los fondos de aportaciones federales se incorporaron a la ley en 1998.

representaron el 33.3% de los ingresos totales de las entidades, y para el 2015 su contribución a los ingresos totales fue del 32%.

Para el 2000 el total de transferencias federales representaron el 75.7% de los ingresos totales de las entidades, mientras que la participación de los ingresos propios fue de un 11.9% y el nivel de endeudamiento contribuye con el 12.5% (cuadro 2). En la gráfica 3, se puede observar con más claridad la contribución de las transferencias federales en los ingresos totales de las entidades, que fue muy superior a la experimentada por los ingresos propios a lo largo de este periodo.

Gráfica 3
Ingresos propios, transferencias federales y deudas
respecto a los ingresos totales 1980-2015 (%)



Fuente: INEGI y Cuenta Pública del Gobierno Federal. Varios años.

Durante 2010-2015 existe una tendencia a la baja en las transferencias totales, las cuales llegaron a representar el 64.0 % de los ingresos totales en 2015, que se explica por el crecimiento de los montos de endeudamiento adquiridos por los gobiernos de los estados, cuya participación en los ingresos totales fue de un 22.1% para este mismo año. Esto significa que las entidades han tenido que recurrir a un mayor endeudamiento para satisfacer sus necesidades financieras que no ha logrado cubrir el sistema de coordinación fiscal.

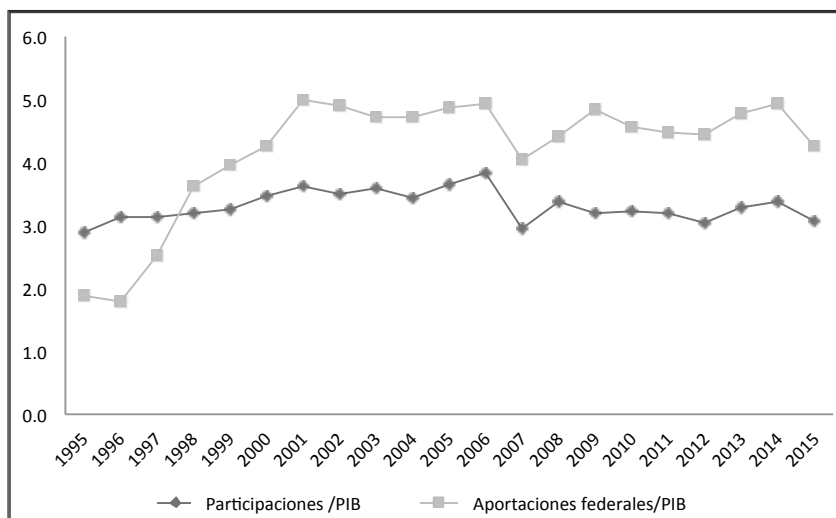
Cuadro 2
Estructura de ingresos de las entidades federativas 1980-2015 (%)

Año	Ingresos propios	Participaciones	Aportaciones	Deuda
1980	23.5	41.35	0.0	35.1
1985	14.8	55.26	0.0	30.0
1990	20.3	59.9	0.0	19.8
1995	14.4	37.59	0.0	48.0
1996	12.9	42.61	0.0	44.5
1997	13.7	38.50	0.0	47.8
1998	12.6	37.89	33.3	16.2
1999	12.5	36.83	37.1	13.6
2000	11.9	38.23	37.4	12.5
2005	12.1	34.91	34.1	18.9
2010	12.3	31.57	31.7	24.4
2011	13.3	31.53	31.1	24.1
2012	14.6	30.68	31.5	23.2
2013	14.3	30.04	29.9	25.7
2014	14.5	30.42	29.5	25.6
2015	13.9	31.95	32.0	22.1

Fuente: elaboración propia con datos de INEGI.

En la gráfica 4 se observa que existe una tendencia casi constante de las participaciones en relación al PIB; en 1995 representaron el 2.9% con respecto al PIB, y para el 2015 esta relación fue del 3.1%. En el caso de los fondos de aportaciones federales, en 1998 representan el 3.6% del PIB, mientras que para el 2015 lo hicieron en un 4.2%. Ello nos confirma que en los últimos 20 años, el monto de transferencias destinadas a las entidades del país no experimentaron cambios relevantes. En los próximos años existen pocas posibilidades de que esta situación pueda cambiar por lo que las haciendas públicas locales continuarán enfrentado a la situación permanente de falta de recursos para atender sus necesidades básicas.

Gráfica 4
Participaciones y aportaciones federales
en relación al PIB (%)



Fuente: INEGI y cuenta pública del gobierno federal. Varios años.

De ahí la necesidad de promover de manera urgente una serie de reformas al SNCF, con el fin de modificar el sistema de asignaciones que garantice a los gobiernos de los estados los recursos necesarios para atender las prioridades de sus comunidades e incidir en su desarrollo.

11. Los ingresos tributarios

Los ingresos tributarios obtenidos por la federación a lo largo de este periodo de estudio constituyen otro de los obstáculos para satisfacer las necesidades financieras de las entidades locales, debido a que las participaciones dependen de la evolución positiva de la recaudación federal participable, la cual ha estado determinada por los niveles de recaudación por la hacienda pública federal.

La experiencia nos indica que a mayores niveles de recaudación tributaria, los gobiernos tienen mayores posibilidades de impulsar políticas públicas para atender las necesidades fundamentales de la sociedad e impulsar el progreso tecnológico y mejoren índices de productividad, las cuales tiene

efectos positivos sobre el bienestar social y su seguridad a través de la redistribución de la riqueza, la protección, la justicia, la gratuidad de la educación, la alimentación, la salud, vivienda, seguridad social y la asistencia pública (Aguilar, 2010; Mendoza, 2008). En la Unión Europea, los elevados recursos tributarios, han permitido apoyar a las regiones con menor actividad económica para que desarrollen su infraestructura y su potencial económico y humano; y destinar mayores recursos a los países con necesidades crecientes de inversiones, empleos, y cuidado del medio ambiente.

Cuadro 3
Ingresos tributarios como porcentaje del PIB de los
países de la OCDE 2000-2014 (%)

Países	Promedio	Países	Promedio
Australia	28.4	México	17.6
Austria	41.7	Países Bajos	35.9
Bélgica	43.3	Nueva Zelanda	32.8
Canadá	32.0	Noruega	41.7
República Checa	33.6	Polonia	32.8
Dinamarca	46.4	Portugal	31.7
Finlandia	42.5	República Eslovaca	30.5
Francia	42.8	España	33.2
Alemania	35.2	Suecia	44.8
Grecia	32.2	Suiza	26.8
Hungría	38.0	Turquía	25.8
Islandia	36.0	Reino Unido	33.5
Irlanda	28.9	Estados Unidos	25.2
Italia	41.3	Chile	20.0
Japón	27.6	Estonia	31.6
Korea del Sur	23.4	Israel	32.5
Luxemburgo	37.8	Eslovenia	37.0
Promedio de la OCDE	33.6		

Fuente: elaboración propia con datos obtenidos de la OCDE.

En América Latina, en países como México y Brasil se han tenido algunas experiencias en la operación de programas orientados a disminuir las desigualdades y los niveles de pobreza cuyos resultados han tenido efectos positivos en la reducción de las desigualdades sociales.¹⁵ Ello significa, que si estos países destinaran una mayor proporción de sus ingresos totales a las entidades locales, se obtendrían mejores resultados en la reducción de las desigualdades y de los niveles de pobreza.

En México, los niveles alcanzados en ingresos tributarios distan mucho al alcanzado en las economías más desarrolladas. Durante 2000-2014 en algunos países desarrollados los ingresos tributarios alcanzaron una participación superior al 40% en el PIB; y en América Latina sólo Brasil, Chile y Uruguay han logrado niveles de ingresos tributarios que representan poco más del 20% de su PIB (cuadro 3).

Entre 2000 y 2014 los ingresos totales recaudados por el gobierno federal muestran una relativa estabilidad en los últimos 15 años, éstos tuvieron una participación promedio de 17.6% con respecto al PIB; sin embargo, este coeficiente de participación resulta relativamente menor si lo comparamos con el observado en algunos países europeos como Francia (42.8), Bélgica (43.3), Austria (41.7), Alemania (35.2), Suecia (44.8), Italia (41), Reino Unido (33.5) y España (33), entre otros, y para el caso de América Latina con países como Brasil (23.1), Chile (20.9) y Uruguay (29.5).

Durante 2000-2015 la participación promedio de los ingresos tributarios en los ingresos totales del país fue del 43.9%. Cabe destacar que en 2008 se tuvo la participación más baja de un 34.8%, mientras que la más alta se alcanzó en 2015 con un 55.3%, como consecuencia de las reducciones en el precio del petróleo, que ha tenido un efecto negativo sobre los ingresos totales del sector público (cuadro 4). También podemos observar que el impuesto sobre la renta tiene una participación promedio en los ingresos totales de un 22.4%, el impuesto al valor agregado participa con un 16.1% y los impuestos especiales sobre producción y servicios con un 2.5%.

¹⁵ Se han realizado estimaciones que con sólo destinar un 1.0% de los ingresos totales México y Brasil han logrado disminuir en un 21% las desigualdades sociales (Soares, 2009).

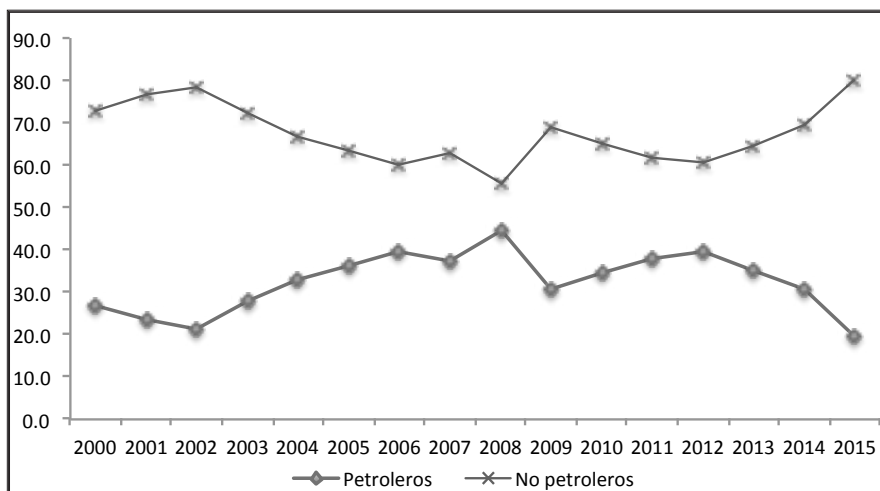
Cuadro 4
Ingresos presupuestarios del sector público
Estructura porcentual, 2000-2015
promedio (%)

Concepto	Promedio
Total	100.0
Petroleros	32.5
Tributarios	43.9
Impuesto sobre la renta	22.4
Impuesto al valor agregado	16.1
Impuesto especial sobre producción y servicios	2.5
IEPS gasolinas y diesel	0.6
IEPS distinto de gasolinas y diesel	2.0
Impuestos a la importación	1.4
Impuesto por la actividad de exploración y explotación de hidrocarburos	0.1
Otros impuestos	1.5
No tributarios (derechos, aprovechamientos, otros)	6.7
Organismos de control presupuestario directo (IMSS, ISSSTE)	8.0
Empresa productiva del estado (CFE)	8.7
Otros	0.1

Fuente: datos de la SHCP, 2000-2015.

En la gráfica 5, se observa que desde 2012 existe una tendencia decreciente de la participación de los ingresos petroleros en los ingresos totales, los cuales pasan de 39.4% a un 19.8% en el periodo de 2012-2015, cifra considerablemente menor si la comparamos con la participación del 39.8% que se alcanzó en el 2006 y la de 44.3% de 2008.

Gráfica 5
Ingresos petroleros y no petroleros composición porcentual



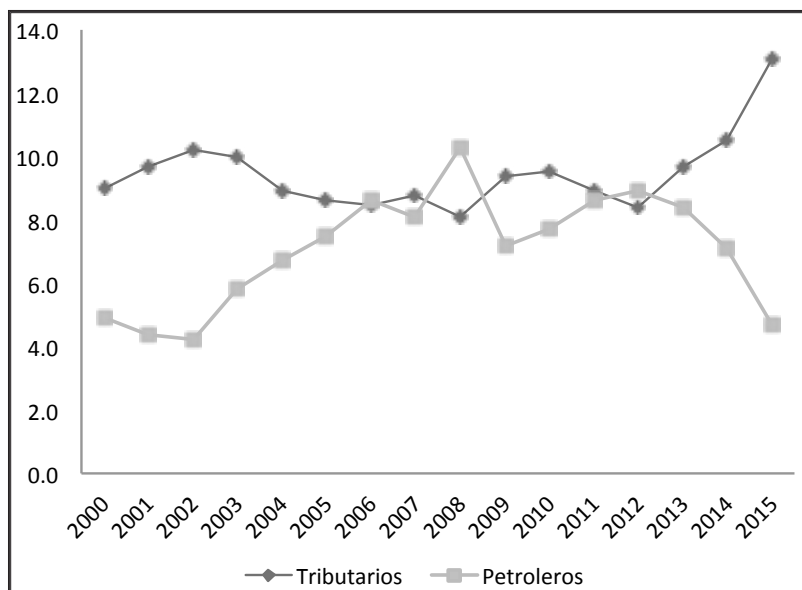
Fuente: datos de la SHCP, 2000-2015.

Ahora, si analizamos la relación de los ingresos petroleros con respecto al PIB, podemos observar una tendencia decreciente en el periodo 2012-2015, esta relación se reduce en un 47.0%, al pasar de 8.9% a 4.7%; en tanto que, la relación los ingresos tributarios en el PIB aumenta en un 56%, debido a que aumenta de 8.4% a un 13.1% para este mismo periodo, como se muestra en la gráfica 6.

La reducción de los ingresos petroleros va a tener un impacto negativo sobre el monto de participaciones destinadas a las entidades locales, debido a que estos ingresos forman parte de la recaudación federal participable.

Los actuales niveles de recaudación y los ingresos petroleros se han convertido en un serio obstáculo para lograr un desarrollo más equilibrado en las distintas regiones del país, promover inversiones tanto públicas como privadas, mejores salarios para la población en general, y satisfacer la demanda laboral de personas en edad de incorporarse a las actividades productivas.

Gráfica 6
Ingresos presupuestarios del sector público 2000-2015
porcentaje del PIB



Fuente: datos de la SHCP, 2000-2015.

Los bajos niveles de ingresos tributarios son el resultado de una política fiscal ineficaz en el combate de la evasión y elusión fiscal, y en la incorporación de sectores que deberían contribuir a la hacienda federal, entre los que se encuentra el sector financiero que ha sido favorecido con la exención de impuestos. Adicionalmente, es necesario establecer un nuevo marco jurídico en materia fiscal con el fin de eliminar las exenciones fiscales que en su momento se aplicaron para reactivar distintas actividades económicas y que hasta la fecha se han mantenido sin cambio alguno.

Finalmente, es necesario modificar el sistema de coordinación fiscal con el fin de establecer un nuevo equilibrio en las asignaciones en el ámbito fiscal entre las entidades y la federación, que se exprese en mayores recursos hacia las entidades, que les permita impulsar políticas públicas que respondan a satisfacer sus necesidades de desarrollo.

12. Conclusiones

El sistema de coordinación fiscal que se puso en vigor en 1980 se diseñó con el propósito de fortalecer la capacidad tributaria del gobierno federal en detrimento de las facultades que en ámbito fiscal se asignaron a las entidades locales del país, lo cual se ha constituido en un verdadero obstáculo para lograr mejores niveles de desarrollo económico y social en las entidades.

Los desequilibrios en las asignaciones de las facultades tributarias propició un limitado crecimiento de los ingresos propios de los estados y municipios, derivado de una estructura de impuestos, derechos y aprovechamientos locales con una escasa capacidad recaudatoria.

Las sucesivas modificaciones del coeficiente del fondo general de participaciones y la incorporación del criterio poblacional a la fórmula de distribución de participaciones no se expresaron en incrementos sustanciales en los montos de las participaciones destinadas a las entidades, lo cual se ha convertido en un obstáculo para promover su desarrollo y atender las necesidades esenciales.

La inequidad en las asignaciones entre la federación y las entidades locales también ha generado déficits en las finanzas públicas de un número importante de entidades, las cuales, se han visto obligadas a recurrir a mayores montos de endeudamiento. El incremento excesivo de los niveles de endeudamiento y el pago de las responsabilidades financieras constituyen un riesgo para el adecuado manejo de las finanzas públicas locales.

Las participaciones y los fondos de aportaciones federales se han convertido en la principal fuente de ingresos de las entidades locales. Estas transferencias han resultado insuficientes para satisfacer las necesidades básicas en materia de educación, salud, seguridad y para el combate a la pobreza.

Los ingresos tributarios constituyen otro de los obstáculos para satisfacer las necesidades financieras de las entidades locales, debido a que las participaciones dependen de la evolución de la recaudación federal participable, la cual está determinada por la evolución de los ingresos tributarios del país.

El incremento de los recursos participables permitiría el impulso de políticas públicas que respondan a las características propias de cada una de las entidades y sobre todo orientadas a lograr un mejor desarrollo en cada una de ellas. Por lo que constituye una necesidad improrrogable el que se impulse una política fiscal capaz de generar los recursos suficientes a fin de atender las necesidades de desarrollo en cada de ellas.

Finalmente, existe la necesidad de promover cambios profundos en el actual sistema de transferencias con el fin de establecer un mayor equilibrio en las responsabilidades entre la federación y las entidades locales, que les permita contar con los recursos suficientes para disminuir las enormes carencias que aún subsisten en la mayoría de las entidades.

Referencias

- Aguilar-Gutiérrez, Genaro (2003). *Nueva Reforma Fiscal en México*. Porrúa, INAP e IPN. Aguilar, pp. 33-55.
- Abueva, José V. (2006). "Some Advantages of Federalism and Parliamentary Government for the Philippines". *Journal of Economic Perspectives*, febrero, pp. 77-120.
- Auerbach-Alan J. y A. Kevin-Hassett (2002). "A New Measure of Horizontal Equity". *The American Economic Review*, vol. 92, no. 4, septiembre, pp. 1116-1125
- Arroyo-Alejandro, Jesús y Antonio Sánchez-Bernal (1996). "Federalismo fiscal y condiciones de las finanzas públicas municipales", *Revista Mexicana de Sociología*, vol. 58, núm. 3 (julio-septiembre), pp. 119-132.
- Arestis Philip and Malcolm Sawyer (2003). "Reinventing Fiscal Policy", *Journal of Post Keynesian Economics*, vol. 26, no. 1 (Autumn), pp. 3-25.
- Bird, Richard y Robert Ebel (2005). "Fiscal Federalism and National Unity" Washington, DC; IMF, pp. 85-120.
- Blanchard, Oliver (1990). "Suggestions for a new set of fiscal indicators", *OECD Working Paper*, no. 79, abril, París, Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico, pp. 25-65.
- Díaz-Flores, Manuel (2002). "Federalismo fiscal y Asignación de competencias: Una perspectiva teórica", *economía, sociedad y territorio*, vol. III, núm. 011, enero-junio, El Colegio Mexiquense, A.C., México, pp. 42-75.

- Filipov, Mikhail; Peter Ordeshook y Olga Shvetsova (2004). "Designing Federalism. A Theory of SelfSustainable Federal Institutions" *Cambridge University Press*, pp. 33-66.
- Friesen, Mark (2003). "Subsidiarity and Federalism: An Old Concept with Contemporary Relevance for Political Society", *Federal Governance: A Graduate Journal of Theory and Politics*, CA-USA, pp. 120-165.
- G. Mendoza, Enrique y P. Marcelo-Oviedo (2009). "Deuda Pública, solvencia fiscal e incertidumbre macroeconómica en América Latina. Los casos de Brasil, Colombia, Costa Rica y México". *Economía mexicana NUEVA ÉPOCA*, vol. XVIII, núm. 2, pp. 133-177. Centro de Investigación y Docencia Económicas, A.C. México.
- Inman, Robert P. y L. Rubinfeld-Daniel (1997). "Rethinking Federalism", *Journal of Economic Perspectives*; vol. 11, num. 4, pp. 43-64.
- Shah, A. (1994). "The Reform of intergovernmental fiscal relations in developing and emerging market economies". *Policy and Research Series*, no. 23, The World Bank, pp. 8-14.
- Villanueva, Luis F. (1996). "El federalismo mexicano: funcionamiento y tareas pendientes", *Mexicana de Sociología*, vol. 58, núm. 3, (julio-septiembre), pp. 3-37.