

COORDINACIÓN FISCAL DE LAS PARTICIPACIONES ENTRE LA FEDERACIÓN Y LAS ENTIDADES FEDERATIVAS 1980-2020

M. en Eco. Félix Héctor Alcántara Cruz

Correo electrónico: fhalcantarac@uaemex.mx

Institución de procedencia: Facultad de Economía de la UAEMEX

M en Eco. Ma. Luisa Hernández Martínez

Correo electrónico: mlhernandezm@uaemex.mx

Institución de procedencia: Facultad de Economía de la UAEMEX

Dra. en Ciencias de la Educación. Susana Ruíz Valdes

susanaruiz1611@gmail.com

Institución de procedencia: Facultad de Economía de la UAEMEX

Para citar este artículo puede utilizar el siguiente formato:

Félix Héctor Alcántara Cruz, Luisa Hernández Martínez y Susana Ruíz Valdes (2020): "Coordinación Fiscal de las participaciones entre la Federación y las Entidades Federativas 1980-2020", Revista de Desarrollo Sustentable, Negocios, Emprendimiento y Educación RILCO DS, n. 11 (septiembre2020). En línea: <https://www.eumed.net/rev/rilcoDS/11/entidades-federativas.html>

Resumen

El Sistema Nacional de Coordinación Fiscal cuyos fundamentos básicos parten desde 1980, normado mediante la Ley de Coordinación Fiscal (LCF), está integrado principalmente por las participaciones, tomando en consideración esto y para realizar la investigación se construyeron tres escenarios; el primero se planteó a corto plazo realizando un análisis de lo que sucede actualmente y como es mejor simplificar el sistema de participaciones federales, utilizando como única variable la población; el segundo y tercero escenario son considerados a mediano plazo ya que implican la propuesta de una reforma más profunda, a través de asignar el Impuesto al Valor Agregado a las entidades federativas y con ello lograr una autentica descentralización; y finalmente analizar la creación de un Organismo Público Descentralizado y Autónomo para el cobro de los impuestos.

Palabras claves: Coordinación fiscal, Participaciones federales, Gasto público, Ingresos públicos, descentralización.

Abstract

The National System of Fiscal Coordination whose basic foundations starts since 1980, standard by the Law of Fiscal Coordination (LCF), which is integrated mainly by the participations, taking this in consideration and for realize the investigation, three scenarios were built, the first was raised to short term, making an análisis of what is currently happened and how is better simplify the federal participation system, using the population as the unique variable, the second and third are considered medium term, due to their implies the proposal of a deeper reform, in consequence to assigne the value added tax to the federatives entities and with that achieve an autentic decentralization; and finally analyze the creation of a Public Decentralized and Autonomous Organism.

Objetivo:

Analizar y evaluar la coordinación fiscal en México, profundizando el estudio para el caso del Estado de México y en base a ello proponer alternativas de mejora en la asignación de participaciones a las entidades federativas.

Introducción

Muy pocos son los recursos tributarios propios de las Entidades Federativas así como para los Municipios, debido a que sus ingresos son limitados por su poca recaudación, sobre todo en zonas rurales. A nivel federal la recaudación de impuestos es más importante en cuanto a la cantidad de ingreso para las finanzas públicas, lo que se traduce en una concentración de los ingresos públicos por parte de la federación.

La coordinación fiscal es un mecanismo para hacer llegar ingresos a los Estados y Municipios como parte de un pacto federal que buscó simplificar administrativamente el cobro de los impuestos y evitar la doble tributación. A finales de 1978, el Congreso de la Unión aprobó la nueva Ley de Coordinación Fiscal, cuyas primeras ideas se trazaron en el seno de las reuniones nacionales entre 1975 y 1978 y la última gran reforma del federalismo fiscal se da en 1980 (que buscó simplificar administrativamente el cobro de los impuestos y evitar la doble tributación de un mismo impuesto). Esta ley se aprobó conjuntamente con la Ley de Impuestos al Valor Agregado, que sustituiría al Impuesto sobre Ingresos mercantiles.

Los recursos del Ramo General 28 no tienen un destino específico en el gasto de los gobiernos locales, el sistema de coordinación fiscal utiliza el mecanismo de distribución de ingresos a las entidades y a la Ciudad de México vía participaciones. En el fondo general de participaciones se considera el 20% de todos los impuestos federales, así como del 20% de los derechos sobre la extracción de petróleo y de minería, mismos que se reparten a través de la siguiente estructura: Se

considera para su distribución el 45.17% en proporción directa al número de habitantes que tiene cada entidad federativa, otro 45.17% se distribuye de acuerdo a un coeficiente en donde se consideran los impuestos federales.

Esta proporción intenta mantener un criterio de eficiencia, al favorecer la asignación de recursos hacia los estados en donde se origina la recaudación; y finalmente el 9.66% que complementa el monto a las entidades federativas que resultan afectadas en la distribución de participaciones por los dos criterios mencionados anteriormente.

Para la distribución de los ingresos, el gobierno federal usa como primer criterio la variable población, que es expresada como proporción del número de habitantes del país, determinando homogeneidad ya que a mayor población mayores necesidades, situación que favorece a las entidades federativas con mayor población.

Por otra parte, en el segundo criterio se encuentran las variables que se utilizan para medir la generación de ingresos fiscales, las cuales no reflejan con precisión el esfuerzo de recaudación fiscal de las entidades federativas al no ser sus impuestos, sino los de la federación. Las personas físicas o morales no siempre los realizan el pago de impuestos en los lugares donde se genera el ingreso o donde se efectúa el consumo de bienes y servicios, sino en otra entidad federativa donde se tiene el registro ante hacienda.

El tercer criterio es inverso a los dos primeros, pues se detecta que se castiga a entidades federativas de mayor crecimiento económico y premia a entidades de altas tasas de pobreza extrema o marginación económica, sin considerar que en las entidades federativas con más población tienen mayor número de personas en pobreza, pero no necesariamente mayor índice de pobreza.

A continuación se muestran algunos fondos de participaciones y sus funciones (Ley de Coordinación Fiscal, 2020):

- 1) Fondo General de Participaciones.
- 2) Fondo de Fomento Municipal, integrado con el 1% de la Recaudación Federal Participable (RFP).
- 3) Impuesto Especial sobre Producción y Servicios, en el que las entidades federativas participan del 20% de la recaudación que se obtenga por la venta de cerveza y otras bebidas alcohólicas, bebidas refrescantes, alcohol y del 8% de la recaudación en el caso de tabacos labrados.
- 4) Fondo de Fiscalización y Recaudación, que se integra con el 1.25% de la RFP, el cual premia e incentiva las labores de fiscalización que realizan las entidades federativas y considera dos indicadores de recaudación: eficiencia recaudatoria y fortaleza recaudatoria, medidos de acuerdo

con el incremento en el cobro de los impuestos y derechos locales, así como la participación de los ingresos propios sobre los ingresos de libre disposición, respectivamente.

5) Fondo de Compensación, mediante el cual se distribuyen 2/11 de la recaudación derivada de las cuotas aplicadas a la venta final de gasolina y diésel. Dichos recursos se distribuyen entre las 10 entidades federativas que tengan los menores niveles de Producto Interno Bruto per cápita no minero y no petrolero.

6) Fondo de Extracción de Hidrocarburos, que a partir de 2015 está conformado por los recursos que le transfiere el Fondo Mexicano del Petróleo para la Estabilización y el Desarrollo. Se distribuye entre las entidades federativas que forman parte de la clasificación de extracción de petróleo y gas definida en el último censo económico realizado por el INEGI.

7) Fondo de Compensación del Impuesto sobre Automóviles Nuevos, creado a partir del ejercicio fiscal 2006, su objetivo es resarcir a las entidades federativas la disminución de ingresos derivada de la ampliación de la exención de dicho impuesto.

8 y 9) Corresponde al 0.136% de la RFP, que se entrega a los municipios colindantes con la frontera o los litorales por los que materialmente se realiza la entrada o la salida del país de los bienes que se importan o exportan. La transferencia del Fondo Mexicano del Petróleo para la Estabilización y el Desarrollo, por los que se realice materialmente la salida del país de los hidrocarburos.

10) El Fondo de Compensación del Régimen de Pequeños Contribuyentes y del Régimen de Intermedios.

11) Se entrega a las entidades federativas el 100% de la recaudación que se obtenga del Impuesto sobre la Renta que efectivamente se entere a la Federación, correspondiente al salario del personal que preste o desempeñe un servicio personal subordinado en las dependencias de la entidad federativa, del municipio o demarcación territorial de la Ciudad de México, así como en sus respectivos organismos autónomos y entidades paraestatales y paramunicipales, siempre que el salario sea efectivamente pagado por los entes mencionados con cargo a sus participaciones u otros ingresos locales.

El Sistema Nacional de Coordinación Fiscal (SNCF) vigente a partir de 1980, se norma mediante la Ley de Coordinación Fiscal (LCF) y está integrado por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) y la Secretaría de Finanzas o dependencias equivalentes de los 31 Estados y de la Ciudad de México y el Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas (INDETEC), que funge como su secretariado técnico. Con estos participantes se integran los órganos de la coordinación fiscal que integran la Reunión Nacional de Funcionarios Fiscales (RNFF) y la Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales.

El federalismo actual debe buscar elevar el bienestar social, lograr un equilibrio armónico equitativo entre los diferentes Estados y Municipios considerando sus características económicas y sociales,

por lo que se requiere de una mayor autonomía de las entidades federativas y de los municipios en la administración y asignación de los recursos tributarios.

Metodología

Para la propuesta de un modelo eficiente de recaudación tributaria y la distribución de recursos a través de las participaciones a las entidades federativas y a la Ciudad de México.

Se construyeron tres escenarios, el primero considerado a corto plazo, el segundo y tercero se diseñan a mediano plazo ya que existe la implicación de una reforma más profunda no solo de coordinación fiscal sino además de funciones de cada orden de gobierno.

En el escenario 1 se considera a la variable población de cada entidad federativa como parámetro único para calcular las participaciones federales (ramo 28), dado que se busca simplificar la forma de distribuir los recursos y por otra parte ser más eficiente.

En el escenario 2, se considera la posibilidad de que determinados impuestos federales pasen a ser administrados por los gobiernos estatales y la Ciudad de México, en busca de una verdadera descentralización del ingreso y del gasto público, con el objetivo de descentralizar los ingresos federales suficientes para cubrir el monto equivalente del fondo de participaciones a las entidades federativas. Para lo cual se considera como estrategia que uno o varios impuestos federales sean cobrados por los gobiernos estatales y los recursos federales de derechos sobre extracción de petróleo.

En el escenario 3, se propone la creación de un Organismo Público Descentralizado y Autónomo de cualquier orden de gobierno, cuyas funciones serían de análisis, recaudación, administración y distribución de ingresos públicos tributarios de la Federación, Estados y Municipios.

Desarrollo del tema

A). Analisis del escenario a corto plazo (escenario 1)

La problemática que atraviesa la coordinación fiscal de México debe revertir tendencias de centralización de atribuciones y decisiones en la que ha incurrido la administración pública federal, producto de una centralización de los recursos económicos públicos, y que ha provocado a su vez, la burocratización, la excesiva regulación y la dependencia de recursos económicos que hace que el Estado de México como las otras entidades federativas y sus municipios no puedan realizar su

planeación acorde a las necesidades de cada lugar sino sujetarse a la política económica federal, incurriendo ineficiencia en la prestación de servicios públicos y con incapacidad para reaccionar con oportunidad a las demandas y a las externalidades negativas.

Uno de los problemas más significativos para el Estado de México, es que la coordinación fiscal vigente ha sido rebasada por la realidad, las entidades no se sienten razonablemente satisfechas con el funcionamiento de los recursos proporcionados por la federación por participaciones. La federación afirma que transfiere demasiados recursos a estados y municipios, mientras que estos reclaman su insuficiencia.

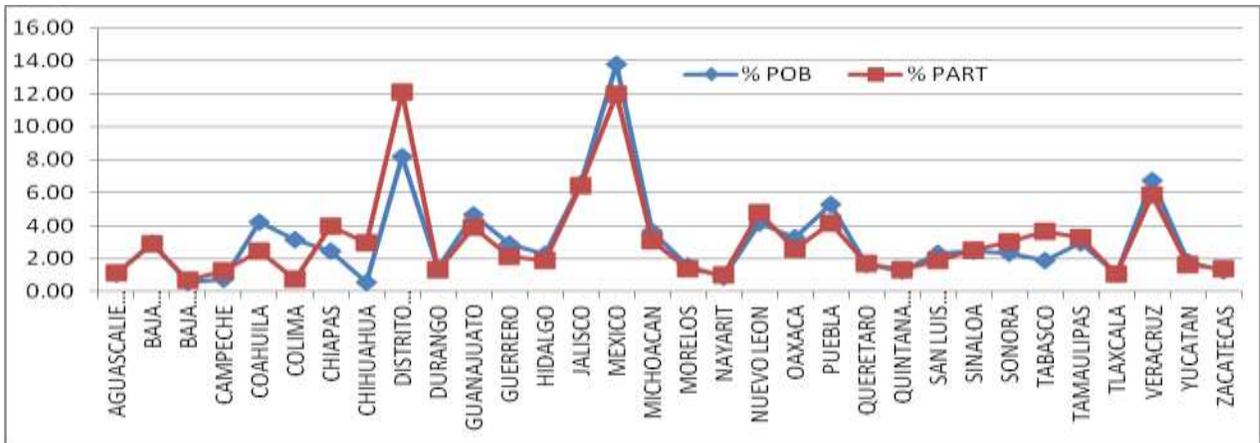
El Sistema Nacional de Coordinación Fiscal está imposibilitado a cambiar sus condiciones debido al diseño de suma cero, es decir cualquier cambio beneficiará a algunos estados y perjudicará a otros, entrando a un punto de permanencia de los mecanismos utilizados, por lo que es necesario implementar en el cálculo de participaciones otras variables que permitan un equilibrio y a su vez un incremento de recursos por parte de la federación para compensar a las entidades federativas perjudicadas con los cambios que se puedan implementar, y/o instrumentar otros mecanismos.

En 1980 a pesar de que el Estado de México no era la entidad con mayor población, por lo que ocupaba el lugar 10 en ingresos per cápita por participaciones de las 32 entidades federativas incluyendo la Ciudad de México; para 1990, la entidad ya tenía la mayor población del país, por lo que ocupó el lugar 25; en el año 2000 el lugar 24; para el año 2010 ocupó el lugar 22 y para el 2019 presentó una tendencia a la mejora al tocarle mayor cantidad de recursos, sin embargo estos cambios son lentos. Ante este ejemplo se observa que el primer criterio (población) de distribución de participaciones federales tiene un peso muy bajo en el cálculo de la asignación de recursos de asignación del fondo general de participaciones.

La Ciudad de México en 1980, ocupó el lugar 2 de ingresos por participaciones per cápita, en 1990 el 3, en el año 2000 el 4, en el 2010 el 3, y en el 2019 el 1er lugar, esta situación responde a su alta eficiencia en el cobro de impuestos federales ya que muchas empresas tienen su registro ante hacienda en esa demarcación aun sin producir o comercializar en ese territorio. Por lo anterior la Ciudad de México es la más beneficiada.

Gráfica 1

Porcentaje de participaciones y población por entidad federativa, 2010.



Fuente: Elaboración propia con datos de proyección de la población de CONAPO e ingresos por participaciones del presupuesto de egresos de la federación de la SHCP, 2010.

En la gráfica 1, se observa que mientras a la Ciudad de México se le otorgan mayor cantidad de recursos resultando de manera importante beneficiada (por su número de población); sucede contrariamente para el caso del Estado de México, pues las participaciones que recibe son inferiores a su porcentaje de población. Esta situación también se observa en otras entidades donde los porcentajes de pobreza son muy altos como el caso de Oaxaca y Guerrero, entre otros (ver tabla 1).

Tabla 1
Lugar per capita en participaciones

Entidad	1980	1990	2000	2010	2019
Ciudad de México	2	3	4	3	1
Tabasco	1	1	1	1	2
Campeche	8	2	2	2	3
Colima		7	5	5	4
Baja California Sur	5	4	3	6	5
Sonora	7	5	6	4	6
Nuevo León	4	15	8	7	7
Querétaro	25	17	10	15	8
Tamaulipas	9	10	11	8	9
Quintana Roo	13	9	9	9	10
Aguascalientes	30	11	7	11	11
Baja California	3	6	13	14	12
Zacatecas	26	24	22	12	13
Jalisco	12	21	18	18	14
Sinaloa	17	12	16	13	15

Yucatán	16	20	20	21	16
Estado de México	10	25	24	22	17
Chihuahua	14	19	19	19	18
Coahuila	11	13	15	17	19
Nayarit	21	16	12	10	20
Durango	15	23	23	24	21
San Luis Potosí	27	26	27	26	22
Tlaxcala	19	8	14	16	23
Guanajuato	20	29	28	29	24
Veracruz	18	22	25	25	25
Chiapas	6	14	17	20	26
Michoacán	24	31	30	30	27
Morelos	29	18	21	23	28
Puebla	23	28	29	27	29
Guerrero	22	30	32	32	30
Hidalgo	31	27	26	28	31
Oaxaca	28	32	31	31	32

Fuente: elaboración propia con datos de la SHCP.

En relación al tercer principio de distribución del ingreso, la federación buscó que los estados de menor crecimiento económico obtuvieran mayores recursos independientemente de su capacidad para la generación de riqueza o las bases fiscales con las que cuenten, con la finalidad de disminuir las desigualdades económicas entre las entidades federativas, sin embargo se observa que entidades de alta pobreza recibieron participaciones per cápita muy bajos como Oaxaca, Guerrero, Michoacán y Puebla, por lo que el tercer criterio no se cumple, como se observa en la tabla 2 y 3.

Tabla 2

Lugar que ocupan las Entidades Federativas de mayor pobreza en ingresos per capita por participaciones.

Entidad Federativa	1980	1990	2000	2010
Oaxaca	28	32	31	31
Guerrero	22	30	32	32
Michoacán	24	31	30	30
Puebla	23	28	29	27
Veracruz	18	22	25	25

Fuente: elaboración propia con datos de población del INEGI e ingresos por participaciones de la SHCP

Tabla 3

Porcentaje de población en situación de pobreza, 2015.

Entidad	%
Chiapas	72.55
Oaxaca	68.11
Guerrero	67.10
Puebla	60.98
Veracruz	57.27
Michoacán	57.20

Fuente: elaboración propia con datos de CONEVAL

Otras entidades federativas son favorecidas por recibir una compensación por ser petroleras (ver tabla 4), este es el caso de Chiapas, Tabasco, Campeche, Tamaulipas y Veracruz, que reciben más ingresos por lo que se considera como justo, sobre todo por el deterioro ambiental por la extracción del petróleo.

Tabla 4

Estimación del Fondo de Extracción de Hidrocarburos 2010

Entidad federativa	Monto (pesos)	Por el 3.17% adicional	Total
Campeche	1,374,682,625	173,046,378	1,547,729,003
Chiapas	178,707,217	0	178,707,217
Tabasco	708,895,884	23,632,171	732,528,055
Tamaulipas	294,826,898	4,014,748	298,841,646
Veracruz	293,159,458	25,652,918	318,812,376
Total	2,850,272,082	226,346,215	3,076,618,297

Fuente: Estimaciones hechas por la SHCP, publicadas en el DOF del 29 de diciembre de 2009.

Análisis de los escenarios a mediano plazo (2º y 3er escenario).

Al analizar los diferentes montos de ingresos tributarios, resulta más equivalente el impuesto al valor agregado IVA con el presupuesto de egresos para participaciones a las entidades federativas por parte de la federación.

Tabla 5

Presupuesto para participaciones a las entidades federativas e ingresos por el impuesto al valor agregado, en el año 2020 (millones de pesos).

Impuesto al valor agregado	1,007,546.0
Participaciones a las entidades federativas	951,454.8

Fuente: elaboración propia con datos de la ley de ingresos de la federación 2020, y presupuesto de egresos de la federación 2020.

Implicaciones que se pueden presentar:

- Descentralización administrativa
- Cada entidad federativa tendría sus propias tasas impositivas

- Las entidades federativas tendrían que cubrir el costo de la recaudación fiscal del impuesto
- Las decisiones pueden ser más políticas
- El consumidor optaría por adquirir sus mercancías, insumos o materias primas en donde la tasa del impuesto sea más bajo
- El impuesto ya sería homogéneo en sus características

Propuesta de implementar un Organismo Público Descentralizado y Autónomo

Implicaciones:

- Cobraría todos los impuestos (federales, estatales y municipales)
- Simplificación administrativa
- Planeación a largo plazo
- Especialización del personal y poca rotación del mismo
- Regionalización para el cobro de impuestos

Retos:

- Establecer con claridad las funciones de cada nivel de gobierno
- Con base a las funciones de cada orden de gobierno reasignar los diferentes impuestos
- Asignar correctamente considerando la población de cada entidad federativa y cada municipio

Conclusiones

En los diferentes escenarios presentados a corto plazo se observa que la variable más importante es el número de población por entidad federativa, sobre todo para el Estado de México y para las Entidades Federativas con mayor pobreza. Debido que a mayor población se incrementan las demandas de la sociedad al gobierno. Por otra parte se simplifica la distribución de los recursos.

En relación al principio de distribución del ingreso, se observa que entidades federativas con porcentajes de pobreza muy altos reciben participaciones per cápita muy bajas.

Los gobiernos estatales y municipales no buscan la misma eficiencia al recaudar impuestos federales que como lo hacen con sus propios impuestos, ya que se cae en el paternalismo de esperar los recursos financieros.

Respecto a los problemas para incrementar las participaciones sin que esto signifique un efecto de suma cero, habrá que decir que el incremento es posible en términos absolutos siempre y cuando

se incremente la proporción de la recaudación federal participable a distribuir. Esto implicaría una reforma integral hacendaria que incluya un mayor compromiso de las Entidades Federativas para desarrollar más funciones.

Con la realización de escenarios alternos, se llega a una propuesta de fortalecer el proceso de descentralización del gobierno federal hacia las entidades federativas y municipios, y al mismo tiempo que el Estado de México y Estados con altas tasas de pobreza, obtenga más recursos económicos para con ello atender de mejor manera las diferentes demandas sociales e incrementar la inversión pública. Cada entidad federativa haría uso de los recursos en las áreas que considere como más prioritarias.

Es de vital importancia contar con un Organismo Público Descentralizado Autónomo que cobre los impuestos federales, estatales y municipales, para fomentar la especialización, continuidad y homogeneidad al sistema fiscal mexicano, por lo que se requiere de una verdadera coordinación fiscal.

Fuentes bibliográficas

- Aguilar Gutiérrez, Gerardo. (2003). *Nueva Reforma Fiscal en México*. México: INAP.
- Amieva Huerta, Juan. (2002). *Finanzas Publicas*. México: Porrúa.
- Arellano Cadena, Rogelio. (1996). *México Hacia un Nuevo Federalismo Fiscal*, México: FCE.
- Arriaga Conchas, Enrique. (2002). *Finanzas Públicas de México*. México: IPN.
- Astudillo Moya, Marcela. (2001). *La Distribución de los Impuestos entre la Federación, Estados y Municipios en el Siglo XX*. México: UNAM/IIE, Colección Textos Breves de Economía.
- Ayala Espino, José. (2001). *Economía del Sector Público Mexicano*, Mexico: Esfinge.
- Carmagnani, Marcello. (1993). *Federalismos Latinoamericanos: México, Brasil, Argentina*. México: FCE.
- Diaz Cayeros, Alberto. (1995). *Desarrollo Económico e Inequidad Regional: Hacia un Nuevo Pacto Federal en México*. México: Porrúa.
- Faya Viesca, Jacinto. (2004). *Propuestas Federalistas para la Convención Nacional Hacendaria 2004*. México: FUNDA.
- Faya Viesca, Jacinto. (2004). *El Federalismo Mexicano*. México: Porrúa.
- Hernández Chávez, Alicia. (1996). *¿Hacia un Nuevo Federalismo?*. México: FCE.
- Rosen, Harvey S. (2002). *Hacienda Pública*. Madrid: Mc Graw Hill.
- Stiglitz, Joseph, (2002). *Economía del Sector Público*. Madrid: Antoni Bosch.

Documentos:

Centro de Estudios de Finanzas Públicas. (2020). *El gasto federalizado*, febrero de 2020, Cámara de Diputados. Sitio web: <http://www.cefp.gob.mx>.

Centro de Estudios de Finanzas Públicas. (2020). *Ley de coordinación Fiscal*, Cámara de Diputados. abril de 2020, Sitio web: <http://www.cefp.gob.mx>.

CONEVAL, (2015). *Mapas de pobreza en México*. Abril 2020, https://www.coneval.org.mx/Medicion/PublishingImages/Pobreza_municipal/pobreza_10-15municipal_AA.jpg

SEGOB (diario oficias de la federación), Acuerdo por el que se da a conocer a los gobiernos de las entidades federativas la distribución de los recursos correspondientes a las Participaciones a Entidades Federativas y Municipios, 29 de nov. de 2010, Sitio web

http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5126627&fecha=29/12/2009

SHCP. (2020). Presupuesto de egresos de la federación para el ejercicio fiscal 2020, enero de 2020, Sitio web <http://www.shcp.gob.mx>