

---

# HACIENDA PÚBLICA Y GLOBALIZACIÓN

---

Lic. David Colmenares Páramo

Jefe de la Unidad de Coordinación con Entidades Federativas

**19 de Mayo, 2005**

# Índice

---

## **Introducción**

**I. Principios básicos de un sistema fiscal**

**II. Situación Económica**

**III. Finanzas Públicas**

**IV. Federalismo Fiscal**

# Introducción

---

México es uno de los países con menor carga fiscal en el mundo y a pesar de los esfuerzos que se han realizado por parte del Gobierno Federal para modernizar al sistema tributario mexicano, tratando de adoptar prácticas internacionales, la recaudación como porcentaje del PIB se ha mantenido muy por debajo de la proporción que mantienen los países desarrollados y con una tendencia contraria a los países de desarrollo similar al de México.

Las excepciones integradas al sistema tributario mexicano, algunas con el objetivo de coadyuvar a una mejor distribución del ingreso, y otras como resultado del peso político de los partidos, además de restarle neutralidad, provocan que pierda capacidad recaudatoria. Esta pérdida recaudatoria es preocupante porque se genera en un sistema tributario que, no posibilita un nivel de recaudación potencial muy elevado (por ej., tasas competitivas a nivel internacional); y porque se inscribe en un contexto de finanzas públicas con un importante grado de dependencia respecto de ingresos asociados a la actividad petrolera.

Desde hace más de dos décadas ha sido patente la necesidad de fortalecer los ingresos recurrentes. No obstante, la existencia de recursos procedentes de fuentes no recurrentes (petróleo, privatizaciones, etc.), ha conducido a posponer el esfuerzo por elevar el potencial recaudatorio del sistema fiscal mexicano. La posibilidad de seguir compensando la ausencia de ingresos estables con otras fuentes de recursos, sin embargo, se ha venido agotando en los últimos años principalmente en virtud de los siguientes factores:

# Introducción

---

- 1) Se ha reducido el número de empresas públicas susceptibles de ser desincorporadas;
- 2) Ante la globalización de los mercados, el precio del petróleo sostenible actualmente es inferior al promedio de la década de los ochenta; y,
- 3) La sistemática pérdida de ingresos arancelarios que deriva de los acuerdos de libre comercio.
- 4) Los incentivos perversos del sistema para generar recaudación a nivel local.

Por otra parte, las presiones por el lado del gasto en el corto y mediano plazos se han incrementado por la imperante necesidad de elevar el gasto social y de inversión, así como resultado de la reforma a la seguridad social y de los programas de saneamiento financiero. Estas presiones se verán intensificadas por el fuerte crecimiento del gasto corriente regularizable, el repago de PIDIREGAS y otras posibles reformas, como la del ISSSTE, y los apoyos federales que posiblemente tendrán que darse a las reformas estatales a la seguridad social.

Por su reducida carga fiscal, México se ha convertido en uno de los países con menor gasto público que propicia la acumulación de capital físico y humano. El reducido gasto en salud, educación, capacitación, combate a la pobreza, infraestructura energética, carretera e hidráulica, acota el potencial de crecimiento del país y fomenta una desigual distribución del ingreso.

# Introducción

---

Considerando los niveles actuales de deuda, así como la generación de ahorro financiero y doméstico, sólo déficit similares a los actuales permitirían fortalecer la solvencia del sector público. Con déficit mayores en el futuro, resultado del gradual deterioro estructural de las finanzas públicas, podrían generarse condiciones que, al aumentar la razón de deuda a PIB, reducirían la solvencia del sector público, poniendo en riesgo la estabilidad macroeconómica.

El conjunto de elementos anteriores resalta la urgencia por instrumentar una reforma estructural que eleve la recaudación y, de esa forma, abra espacios presupuestales para incrementar el gasto público en inversión física y humana, al tiempo de fortalecer la postura fiscal.

En un entorno globalizado, el crecimiento económico está vinculado con aumentos en la productividad. Las mejoras en la misma son resultado de:

- La incorporación a las actividades productivas de procesos cada vez más eficientes;
- La reestructuración que la creciente apertura internacional al comercio exterior induce hacia las actividades más productivas-esencialmente la asimilación que la apertura propicia de ventajas comparativas-del desarrollo continuo de la tecnología a partir de la investigación básica; y,
- La investigación aplicada y de ambientes abiertos a la competencia.

# Principios básicos de un sistema fiscal

- 1. Recaudación.** El sistema fiscal tiene como principal objetivo recaudar.
- 2. Equidad.** Todo sistema fiscal debe cumplir con el principio de equidad horizontal: gravar igual a todos los agentes que tengan una misma capacidad contributiva; y el de equidad vertical o progresividad: gravar más a aquellos individuos con una capacidad contributiva mayor.
- 3. Eficiencia y Neutralidad.** Los impuestos afectan en las decisiones básicas de los individuos y empresas, particularmente entre participar o no en los mercados laborales y de capital, tratándose del impuesto sobre la renta, y entre consumir o ahorrar, tratándose de los impuestos al consumo. Un mal diseño puede elevar significativamente la interferencia del sistema fiscal en otras decisiones de individuos y empresas, como la del sector en el cual invertir, el tipo de financiamiento a emplear, el instrumento de ahorro a utilizar, etc. Para lograr la mejor asignación de recursos posible en la economía y obtener un mayor nivel de crecimiento económico, es fundamental que el sistema fiscal interfiera lo menos posible en las decisiones de individuos y empresas.

# Principios básicos de un sistema fiscal

**4. Competitividad.** La creciente integración mundial de las economías eleva la competencia y reduce el margen de maniobra de los gobiernos respecto de los impuestos que se aplican a los factores móviles, como el capital y el trabajo calificado. Así, la tasa efectiva de los impuestos sobre la renta personal y empresarial, no debe exceder a las de nuestros principales competidores.

**5. Simplicidad.** La simplicidad del sistema fiscal está directamente relacionada con la ausencia de excepciones y tratos preferenciales. La existencia de privilegios fiscales abre espacios a la elusión fiscal que sólo se pueden combatir reduciendo la complejidad del sistema tributario.

## ***Interacción de los cinco objetivos***

- 1) una mayor equidad reduce la resistencia al pago de aquellos contribuyentes que son tratados injustamente;
- 2) la mayor neutralidad y generalidad de un sistema evita abrir oportunidades de evasión y elusión fiscales;
- 3) la competitividad del sistema evita que los contribuyentes trasladen operaciones al extranjero o utilidades a otras empresas mediante el uso de precios de transferencia; y,
- 4) la simplicidad reduce la resistencia al pago y facilita a la autoridad detectar el incumplimiento.

# Carga fiscal

## Carga Fiscal Total: Desglose para México

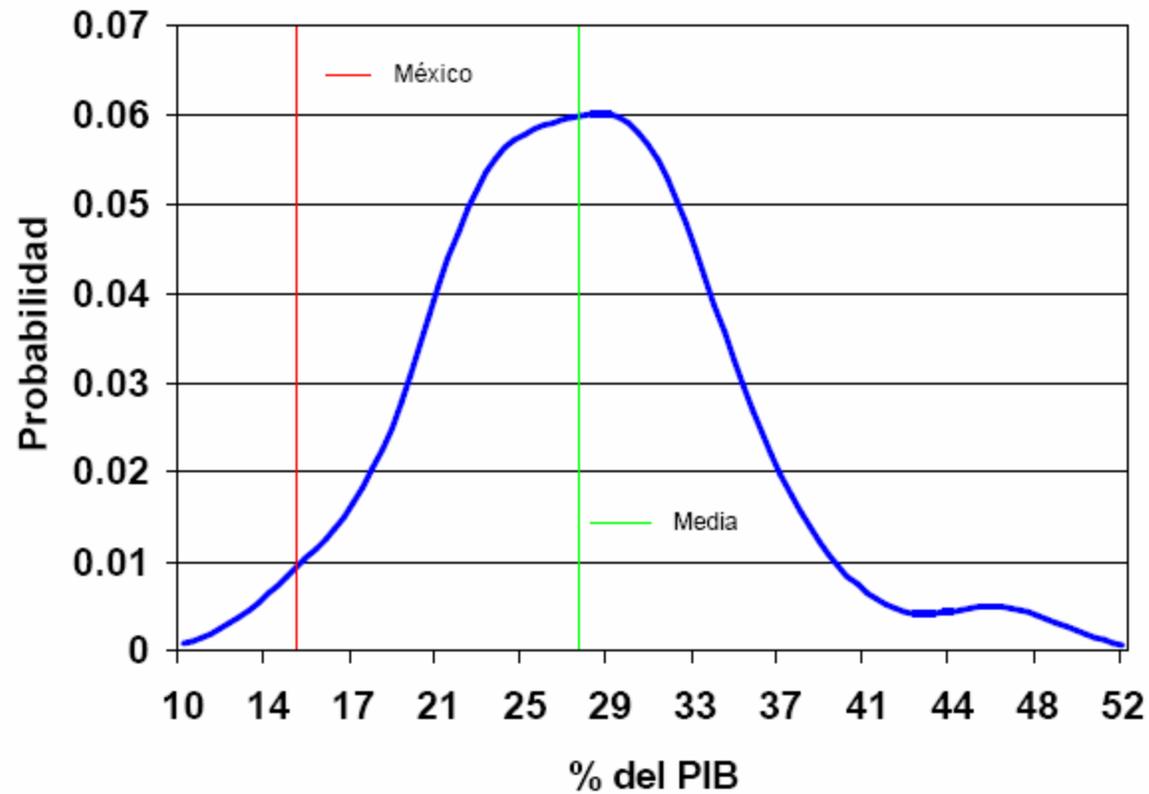
Concepto	% del PIB	
	1990	2000
Ingresos Tributarios No Petroleros del Gobierno Federal	10.0	9.4
ISR	4.5	4.7
IVA	3.6	3.5
IEPS No Petrolífero	0.8	0.3
Importaciones	0.9	0.6
Otros	0.3	0.4
Ingresos Petroleros del Gobierno Federal	4.2	4.8
IEPS Petrolífero	0.7	1.2
Derechos por Hidrocarburos	3.5	3.6
Derechos No Petroleros	0.5	0.3
Aprov. por Rendimientos Excedentes de Pemex	0.0	0.4
Impuesto Estatal a la Nómina	0.1	0.2
Impuesto Predial	0.3	0.3
Otros impuestos estatales y locales	0.1	0.1
<b>TOTAL</b>	<b>15.2</b>	<b>15.4</b>

**Fuentes:** "Estadísticas de Finanzas Públicas y Deuda Pública", SHCP, y "Revenue Statistics 1965-2001", OCDE (2002).

**Nota:** Conforme a la metodología seguida por la OCDE, la Carga Fiscal Total de México se integra por los Ingresos Tributarios Totales, tanto Federales como Estatales y Locales, los Derechos Totales (tanto Petroleros como No Petroleros) y el Aprovechamiento por Rendimientos Excedentes de Pemex. La suma de los componentes puede variar del total debido al redondeo de las cifras. Por lo mismo y debido a las distintas coberturas y metodologías de las fuentes utilizadas, los valores reportados pueden diferir de los de otros cuadros.

# Carga fiscal

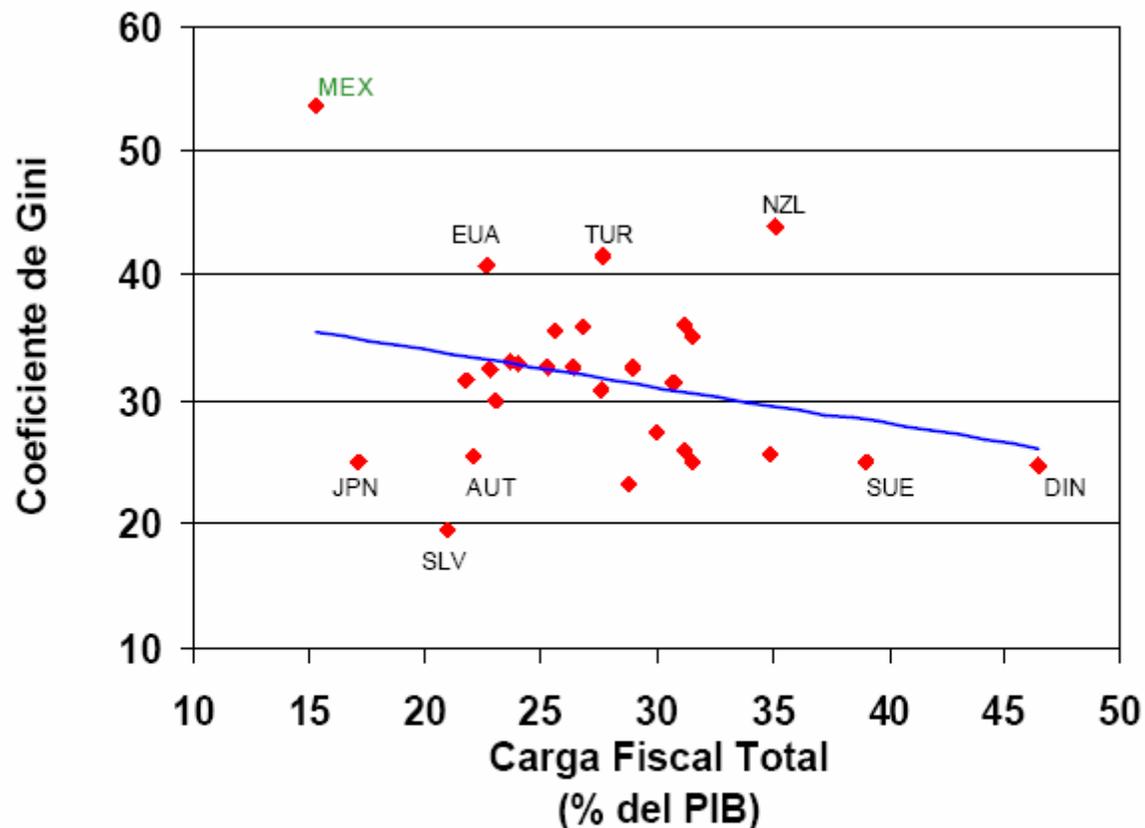
## Distribución de la Carga Fiscal Total en la OCDE, 2000



**Fuente:** Lámina 10, Carga Fiscal Total (% del PIB) 2000.  
Véase la nota metodológica en el Apéndice.

# Índice

## Coeficiente de Gini y Carga Fiscal Total en la OCDE, 2000



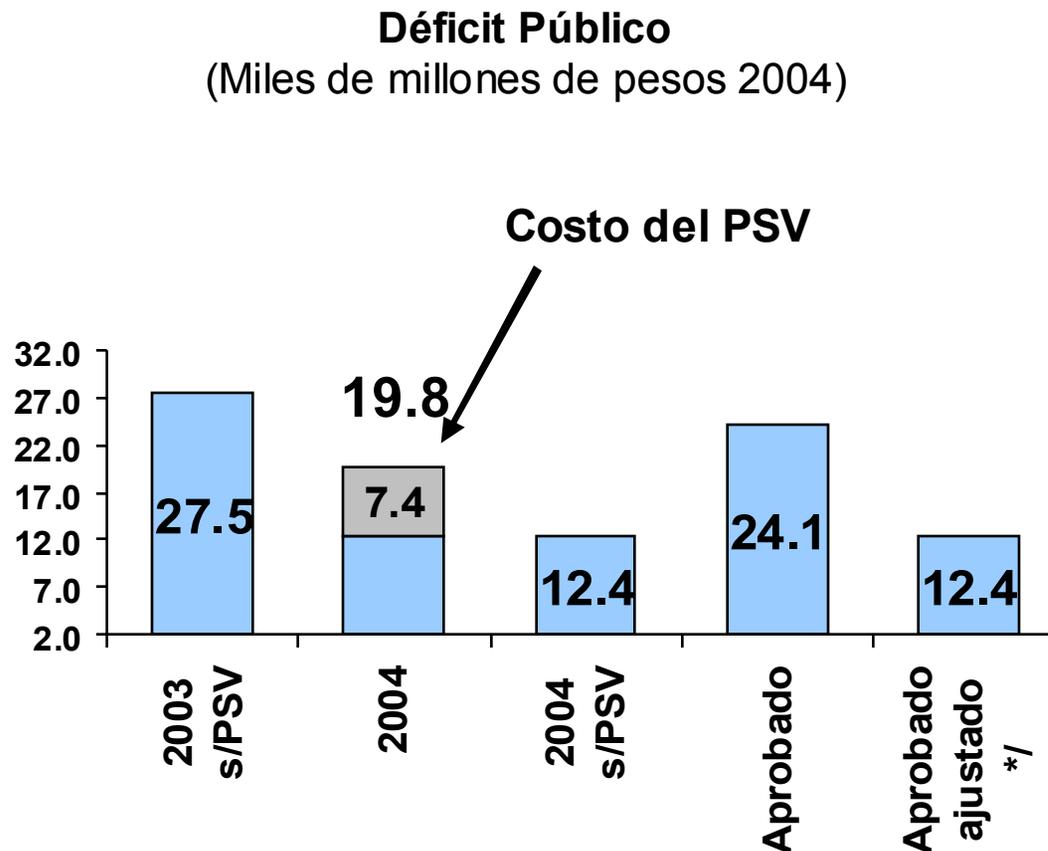
**Nota:** El Coeficiente de Gini es una medida de desigualdad. Toma un valor igual a cero con máxima igualdad y un valor igual a 100 con máxima desigualdad. Se construye a partir de la diferencia entre la participación de un segmento de la población en el ingreso y la participación en la población total. Véase la nota metodológica en el Apéndice.

**Fuentes:** La Carga Fiscal Total (% del PIB) en el año 2000 proviene de la Lámina 10. El Coeficiente de Gini fue tomado de "World Development Report 2000/2001", Banco Mundial (2001), Cuadro 5 (Págs. 282 y 283). Dicho coeficiente es reportado por el Banco Mundial para diferentes años: 1987: Austria e Irlanda; 1990: España; 1991: Finlandia, Nueva Zelanda y Reino Unido; 1992: Bélgica, Dinamarca, Rep. Eslovaca, Suecia y Suiza; 1993: Corea Grecia y Japón; 1994: Alemania, Australia, Canadá, Holanda y Turquía; 1994-1995: Portugal; 1995: Francia, Italia, México y Noruega; 1996: Hungría, Polonia y Rep. Checa; y finalmente, 1997: Estados Unidos. Los años varían de país a país puesto que dependen de las fechas de levantamiento de encuestas de ingresos y/o gastos de las familias, las cuales difieren y no suelen hacerse con frecuencia anual.



## **II. Finanzas Públicas**

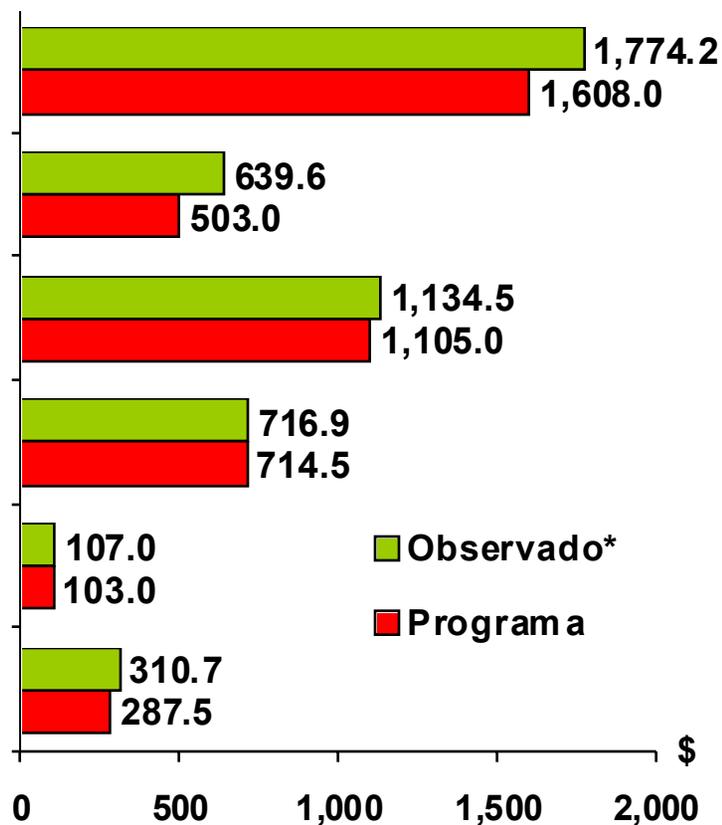
**El déficit público en 2004 fue de 19.8 miles de millones de pesos (mmdp). Sin considerar las erogaciones del Programa de Separación Voluntaria (PSV), el déficit fue de 12.4 mmdp, congruente con el aprobado por el Congreso.**



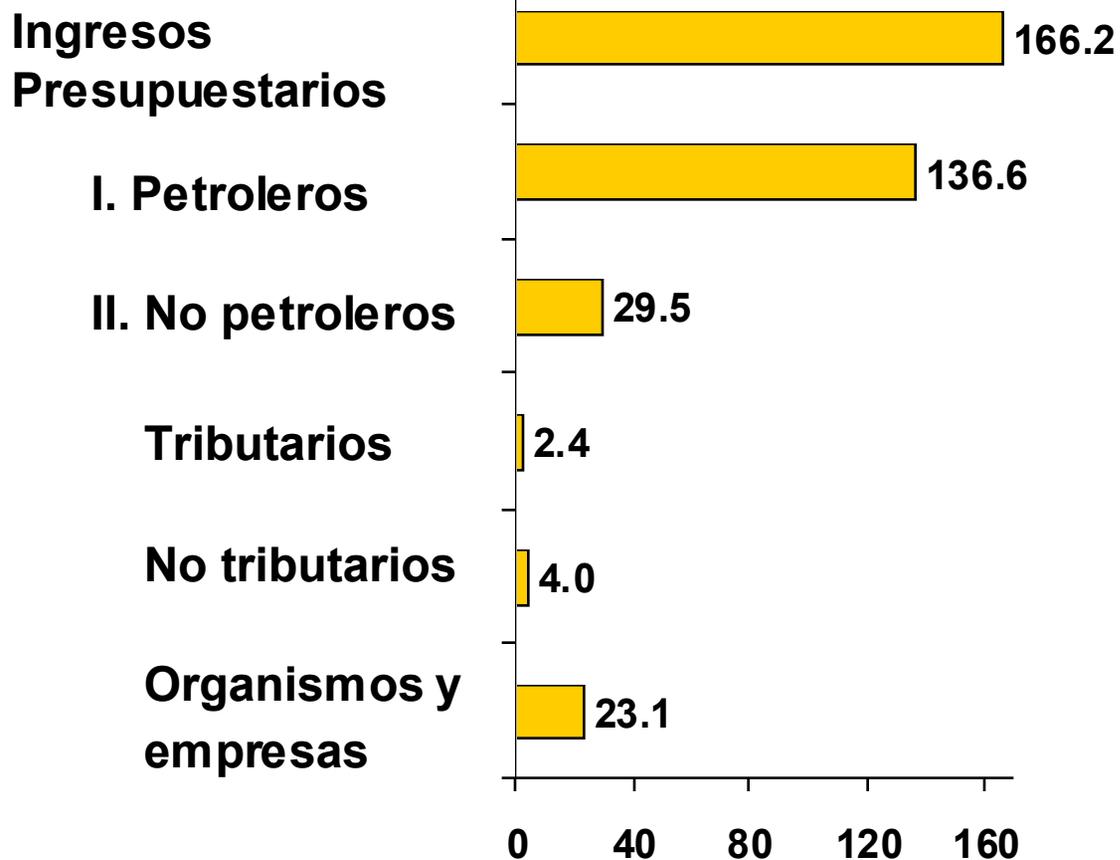
\*/ Ajustado por el 25% de los ingresos excedentes del inciso "j".

# Los principales rubros de ingreso mostraron una evolución que se compara positivamente con lo previsto en la Ley de Ingresos para 2004.

**Ingresos Presupuestarios, 2004**  
(Miles de millones de pesos)

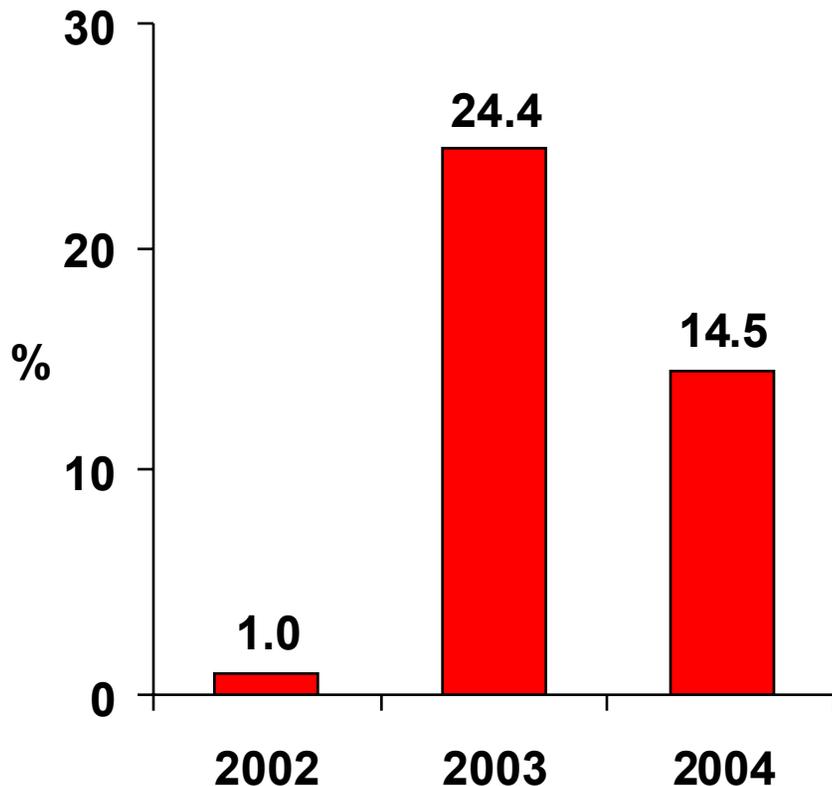


**Ingresos Presupuestarios, 2004**  
(Variaciones absolutas Obs. vs. Progr.)

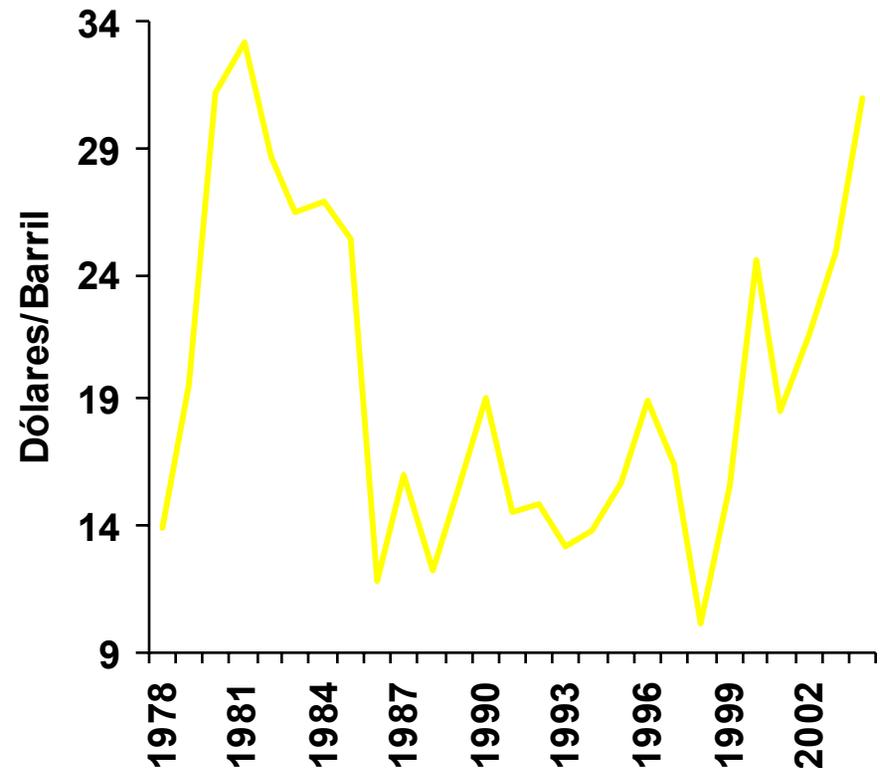


**Destaca la contribución de los ingresos petroleros por los incrementos en el precio y la producción del energético. En 2004, el precio promedio de la mezcla mexicana de exportación fue de 31.0 dólares por barril y la producción promedio diaria de petróleo de 3 millones 383 mil barriles.**

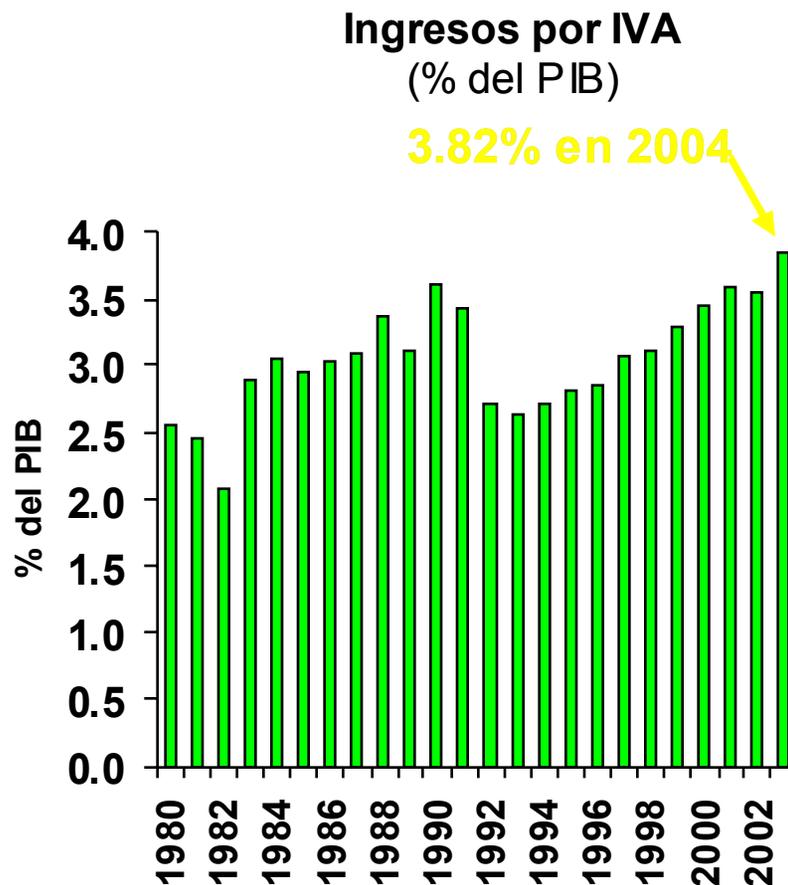
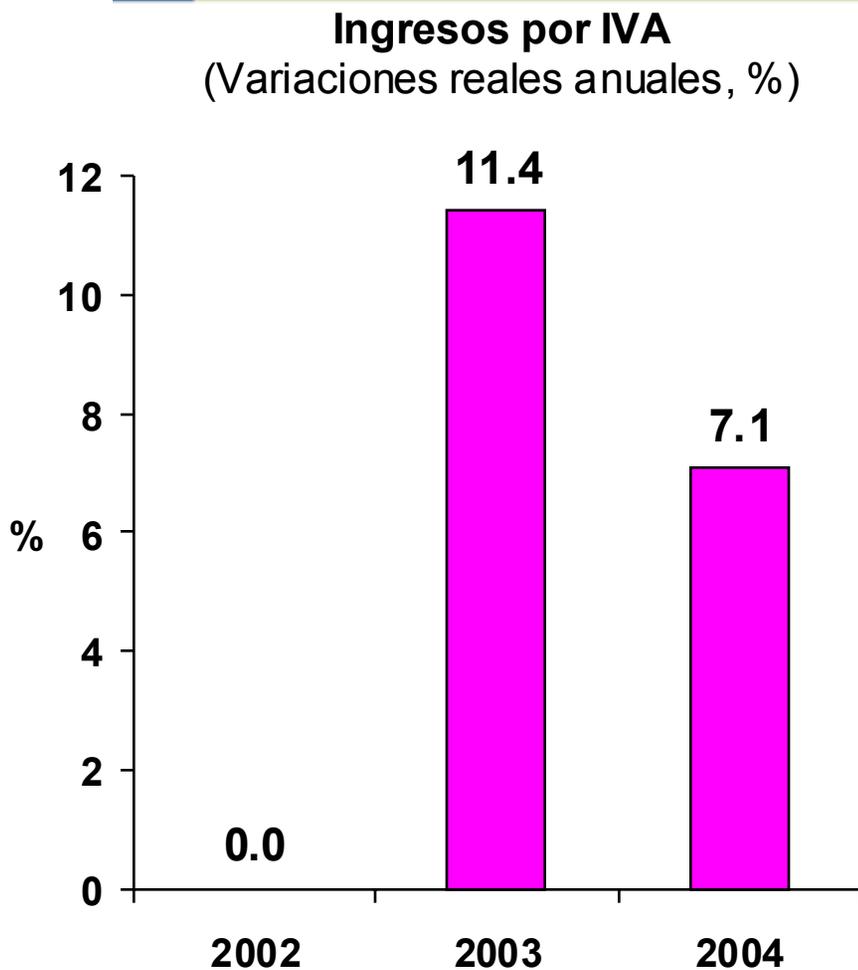
**Ingresos Petroleros**  
(Variaciones reales anuales, %)



**Precio del petróleo de exportación**  
(Dólares por barril)

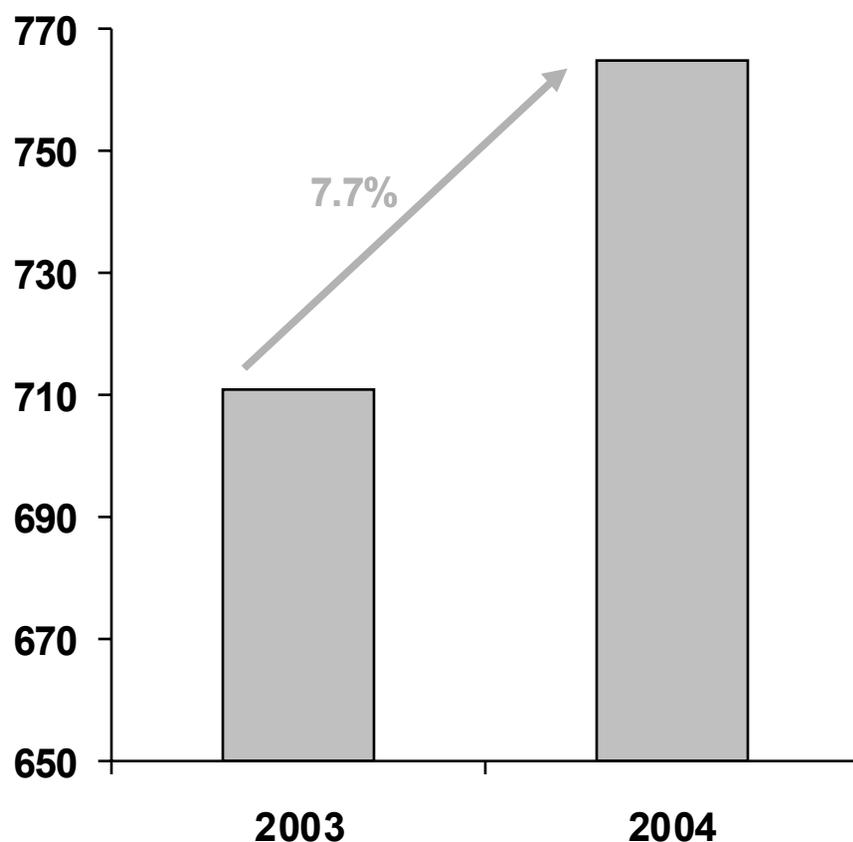


**La recaudación del IVA aumentó 7.1 por ciento en términos reales, lo que permitió se alcanzara la proporción del producto más elevada desde que este impuesto entró en vigor en 1980.**

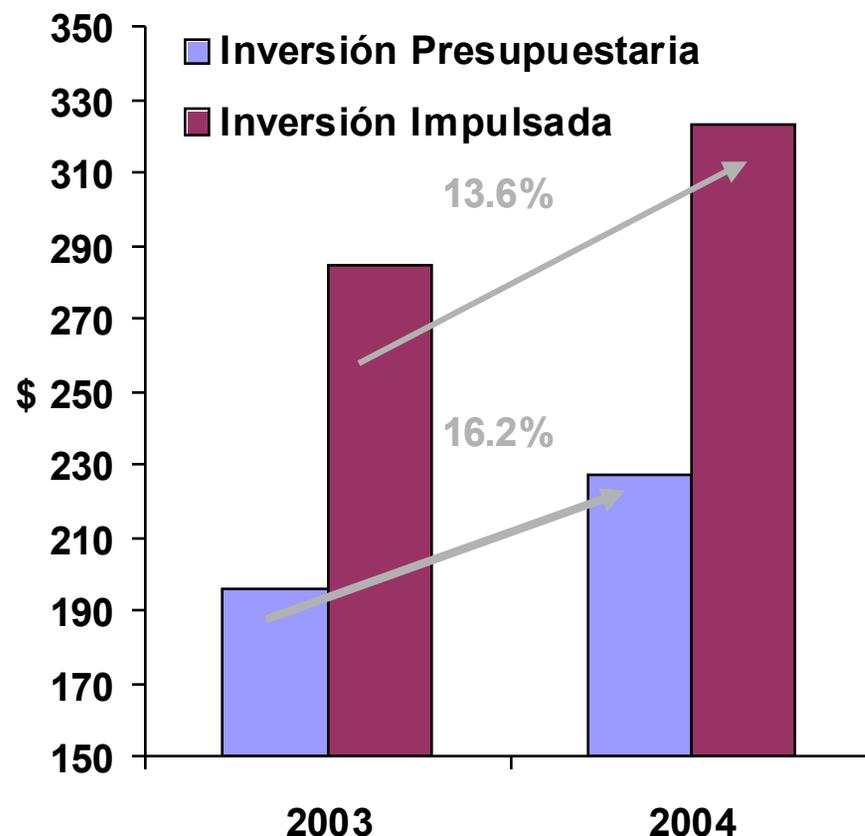


**En 2004, los mayores ingresos presupuestarios permitieron que las erogaciones totales del sector público registraran una variación real anual de 4.8%, observándose incrementos importantes en el gasto de inversión y en el gasto social.**

**Gasto en Desarrollo Social**  
(Miles de millones de pesos 2004)

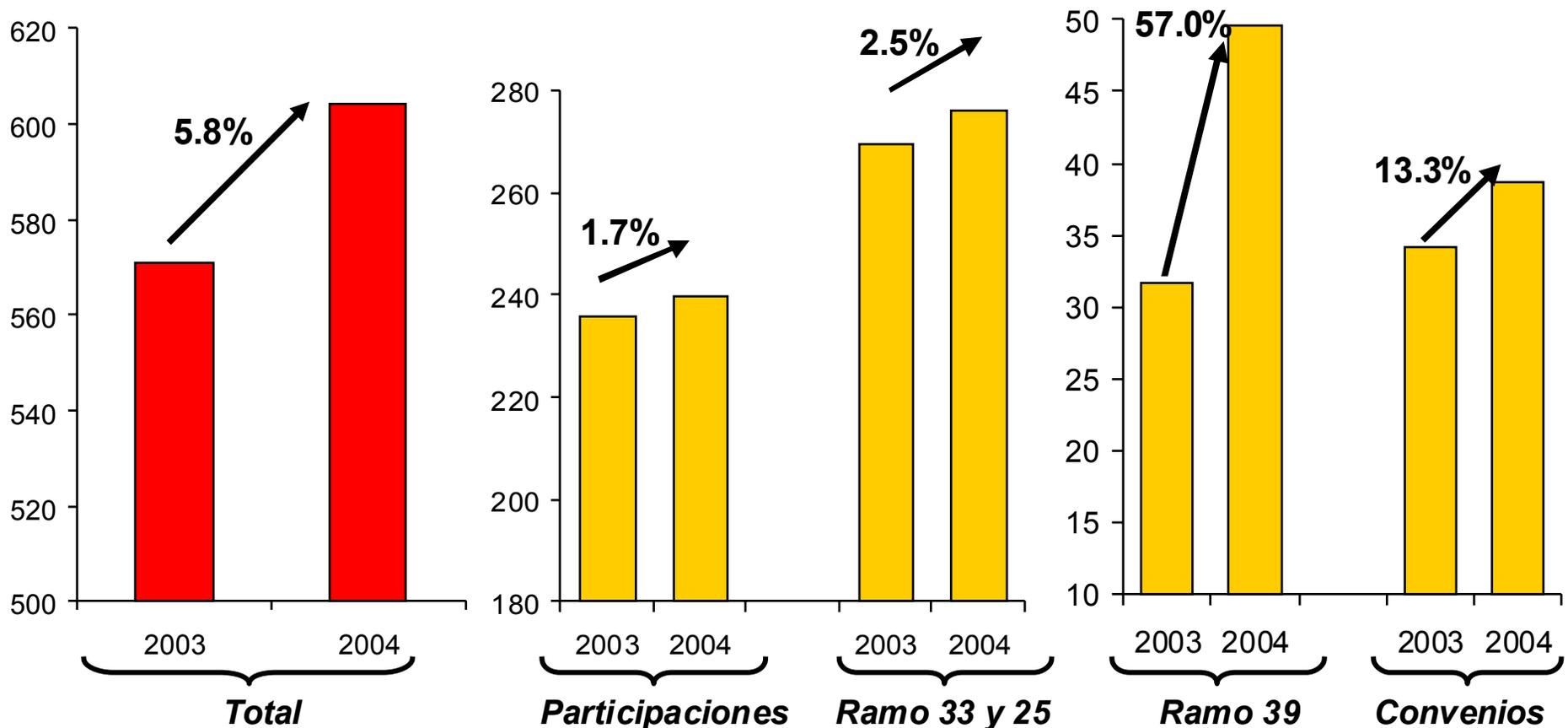


**Inversión Física Pública**  
(Miles de millones de pesos 2004)



# Asimismo, los recursos canalizados a los gobiernos de las entidades federativas y de los municipios crecieron 5.8% real.\*/

**Gasto Federalizado**  
(Miles de millones de pesos 2004)



\*/ Si se excluyen en 2003 y 2004 los apoyos especiales y recuperación por anticipo de participaciones, los recursos federalizados registrarían un crecimiento real de 6.4%.

**En estricto cumplimiento a lo establecido en el artículo 7 de la LIF y el 23 del PEF, se canalizaron recursos para inversión en infraestructura en las entidades federativas por 23.2 mmdp, se enteraron recursos al FEIP por 11.5 mmdp y al Fondo de inversión en PEMEX por 32.6 mmdp.**

<b>1. Ingresos excedentes brutos Inciso “j”</b>	<b>55.7</b>			
<b>2. Mayor gasto no programable y menores ingresos otros incisos</b>	<b>9.1</b>	}		
			<b>FIES</b>	<b>23.2</b>
<b>3. Ingresos excedentes netos (1-2)</b>	<b>46.6</b>	}	<b>FEIP</b>	<b>11.5</b>
			<b>Mejorar Balance</b>	<b>11.6</b>
<b>Aprovechamiento Obras Infraestructura</b>		<b>→</b>	<b>Fondo de Inversión en Pemex</b>	<b>32.6</b>



## **III. Federalismo Fiscal**

# Las fuentes de Ingresos de las Entidades Federativas

## Ingresos Propios

- Impuestos
- Derechos
- Productos
- Aprovechamientos

## TRANSFERENCIAS FEDERALES

### En Efectivo (No condicionadas):

- Participaciones en Ingresos Federales
- Ingresos por Colaboración Administrativa (Incentivos)

### De Gasto Federalizado (Condicionadas):

- Fondos de Aportaciones
- Convenios de Descentralización
- Programa de Apoyos para el Fortalecimiento de Entidades Federativas (PAFEF)

## Financiamiento

# Recaudación Federal Participable (RFP) y Transferencias Federales

---

La RFP es la base para el cálculo de las transferencias:

- ✓ de los recursos del **Sistema de Participaciones** y
- ✓ de los Fondos de **Aportaciones Federales** (Ramo 33)
- Los fondos participables de las entidades federativas y municipios se calculan en proporción a ella, y
- Respecto al Ramo 33, sirve de **referencia** para el cálculo de los Fondos de:
  - ✓ Aportaciones Múltiples (FAM),
  - ✓ Aportaciones para la Infraestructura Social (FAIS) y
  - ✓ Aportaciones para el Fortalecimiento Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FORTAMUNDF)

## Transferencias Federales en relación a la RFP

Si agrupamos las Transferencias de recursos para los gobiernos estatales y municipales y apreciamos su participación en la RFP tendríamos para el año 2004 lo siguiente:

<b>Vinculadas a la RFP</b>	<b>33.0% de la RFP</b>	<b>•Ramo 28 Participaciones ( No Condicionadas)</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li><b>FGP 22.5%</b></li> <li><b>FFM 1.1%</b></li> <li><b>IIEPS 0.5%</b></li> <li><b>Otros 0.1%</b></li> <li><b>Inc. Ec. 2.4%</b></li> </ul>	<b>(Ref. a RFP)</b>	<b>Participaciones e Incentivos</b>	<b>26.7%</b>
		<b>•Ramo 33, Tres Fondos de Aportaciones (Condicionado)</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li><b>FIS 2.7%</b></li> <li><b>FORTAMUN-DF 2.8%</b></li> <li><b>FAM 0.9%</b></li> </ul>			
<b>Gasto Federalizado* (Condicionado)</b>	<b>27.6% de la RFP</b>	<b>•Ramo 33</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li><b>FAEB 17.6%</b></li> <li><b>FASSA 3.4%</b></li> <li><b>FAETA 0.4%</b></li> <li><b>FASP 0.4%</b></li> </ul>		<b>Gasto Federalizado</b>	<b>34.0%</b>
		<b>•Ramo 39 PAFEF</b>	<b>1.8%</b>			
		<b>•Convenios de Descentralización</b>	<b>4.0%</b>			

\* No vinculado a la RFP

Fuente: UCEF

## Alcances del SNCF en los Años Noventa

---

Las reformas impulsadas en los años noventa, arrojó como sus resultados principales:

- Una más eficiente distribución de competencias y potestades tributarias así como una simplificación del sistema;
- El incremento progresivo de los recursos participables a las entidades federativas y municipios (del 12.5% en 1979 al 25% en 2003);
- La distribución de las participaciones, a través de fórmulas transparentes, equitativas y eficientes, que han permitido reducir el diferencial per cápita de las situaciones extremas entre las entidades federativas;
- La institucionalización en el PEF de recursos federales descentralizados, que se encontraban dispersos en el presupuesto federal, agrupándolos en el Ramo 33 e incorporándolos en la LCF como un quinto capítulo a partir del 1º de enero de 1998, equivalente al 27% de la RFP;
- La incorporación en ese Ramo por el Congreso, del Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FORTAMUNDF) y el Fondo de Aportaciones Múltiples (FAM).

## Los Cambios Recientes

---

- Desde el año 2000, el Congreso crea el Programa de Apoyos para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas (**PAFEF**), con recursos hoy equivalentes al 1.7% de la recaudación participable y 20 mil millones para 2005.
- El PAFEF se distribuye a través de una fórmula creada en el Congreso en diciembre de 2000, que no incluye incentivos al esfuerzo recaudatorio local.
- En 2001\* se duplica y desde 2003 se convierte en el Ramo 39 del PEF, con recursos etiquetados para:
  - Inversión,
  - Saneamiento Financiero,
  - Educación y Pensiones.
- Para 2004, se agrega el apoyo a la modernización de los catastros locales y nuevamente a los sistemas de pensiones.
- Para 2005, se planteó –por la CNH- la inclusión de ciencia y tecnología.

---

\* Desde 2001, se elimina educación y pensiones.

## Los Cambios Recientes

---

- Desde el año 2000, el Congreso crea el Programa de Apoyos para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas (**PAFEF**), con recursos hoy equivalentes al 1.7% de la recaudación participable y 20 mil millones para 2005.
- El PAFEF se distribuye a través de una fórmula creada en el Congreso en diciembre de 2000, que no incluye incentivos al esfuerzo recaudatorio local.
- En 2001\* se duplica y desde 2003 se convierte en el Ramo 39 del PEF, con recursos etiquetados para:
  - Inversión,
  - Saneamiento Financiero,
  - Educación y Pensiones.
- Para 2004, se agrega el apoyo a la modernización de los catastros locales y nuevamente a los sistemas de pensiones.
- Para 2005, se planteó –por la CNH- la inclusión de ciencia y tecnología.

---

\* Desde 2001, se elimina educación y pensiones.

## Fortalezas del SNCF

---

Dentro de las fortalezas pueden destacarse:

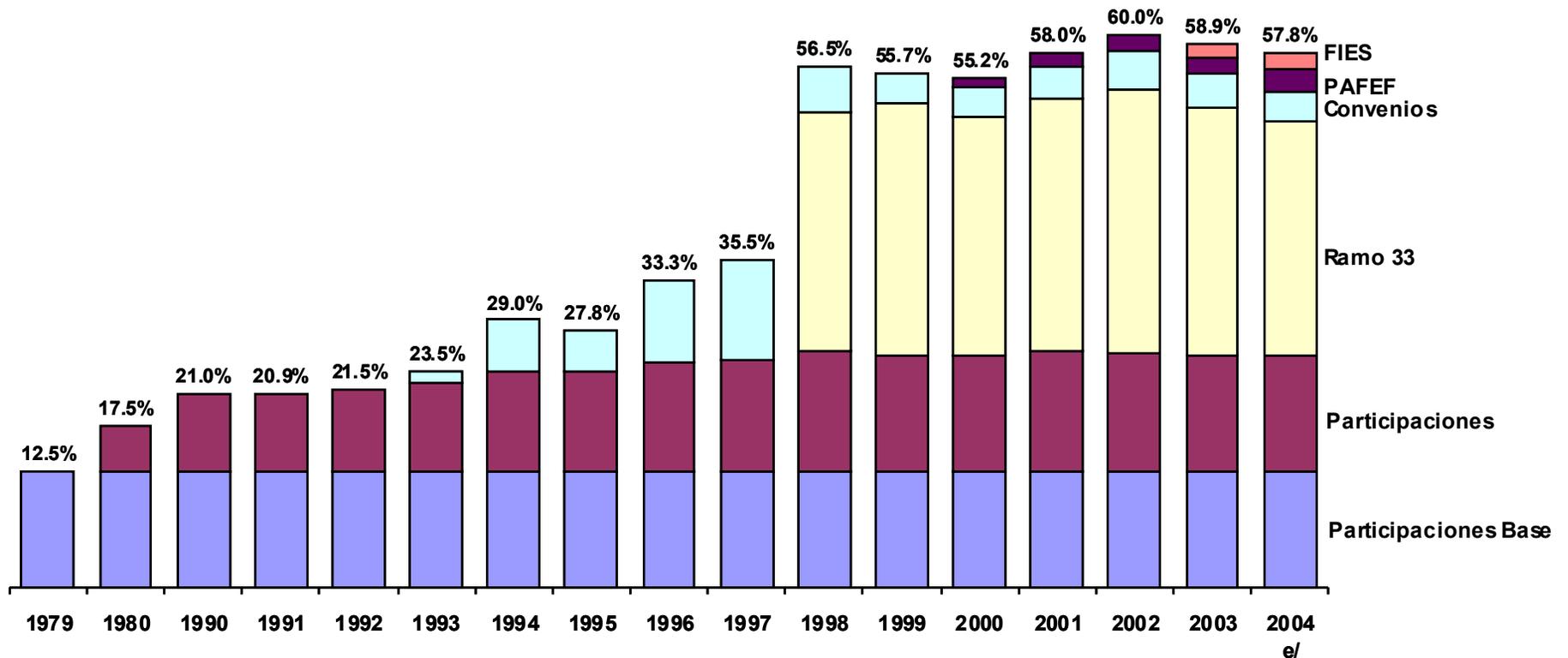
- **La existencia de una estructura de organización sólida** en el SNCF.
  - La **generación de Iniciativas para diversos cambios y disposiciones fiscales**, algunas han sido aprobadas por el Congreso de la Unión y que hoy operan a favor de las entidades federativas. Por ejemplo, los **Anexos 3 y 7** referidos a los pequeños contribuyentes (REPECOS), régimen intermedio y compra-venta de bienes inmuebles;
  - A partir de 2004, IVA en Repecos;
  - La existencia de un Comité de Vigilancia que analiza la transparencia en la aplicación de las fórmulas y la calidad de la información.
  - Propició que la Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales (CPFF) se constituyera en la Coordinación Técnica de la Convención Nacional de las Haciendas Públicas.

# Fortalezas del SNCF

- **Certidumbre en los ingresos de las entidades federativas y los municipios;**
  - El incremento de las transferencias federales;
  - La mayor parte del gasto público de estados y municipios, se financia con transferencias de recursos federales;
  - El total de las transferencias federales como proporción de la RFP se incrementan del 12.5% en 1979 al 57.8% en 2004.

Gráfica 1

## Gasto Federalizado a Entidades Federativas y Municipios

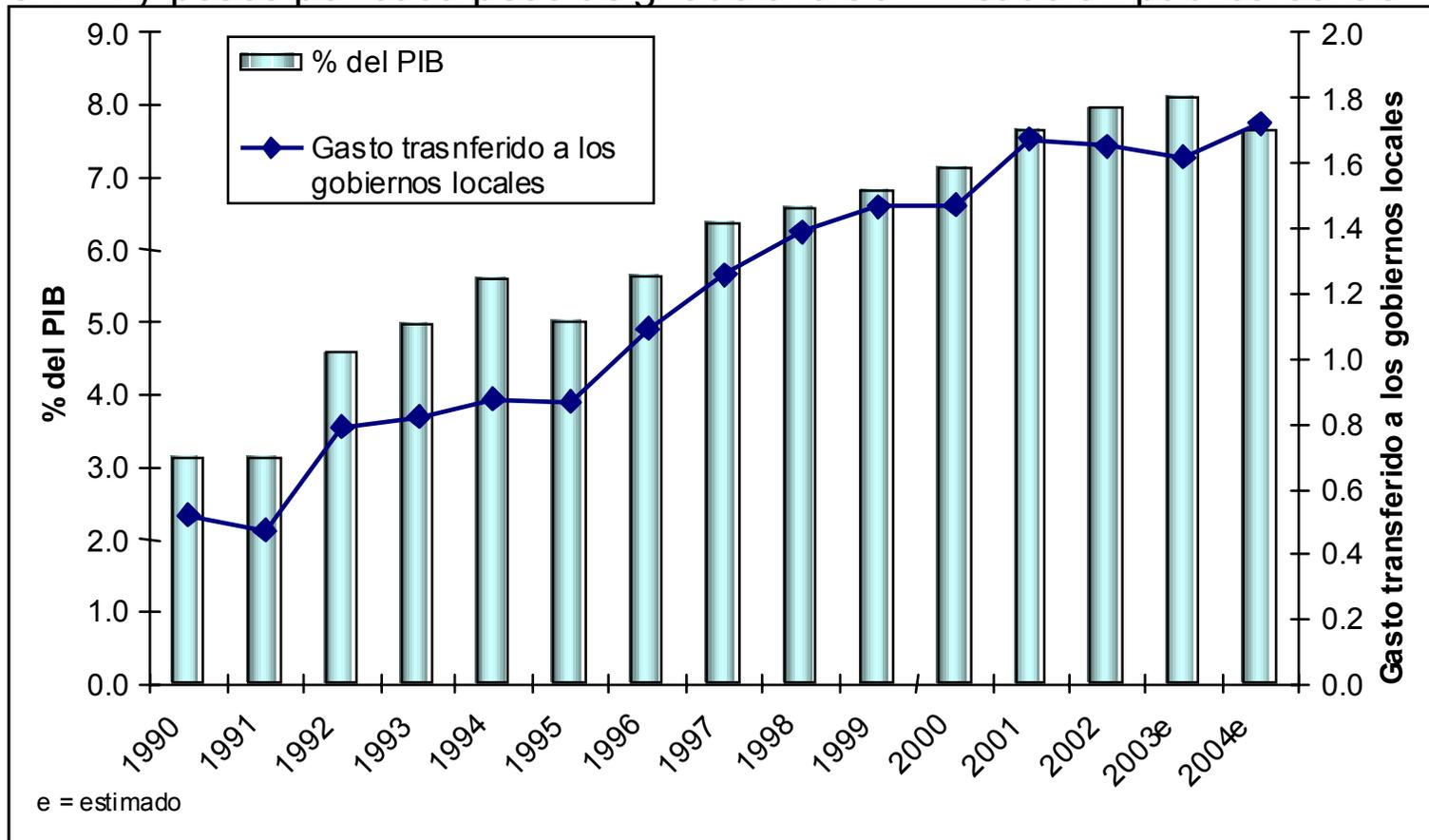


# Fortalezas del SNCF

- Los recursos transferidos a los gobiernos locales se han incrementado significativamente.

## Gasto transferido a los gobiernos locales

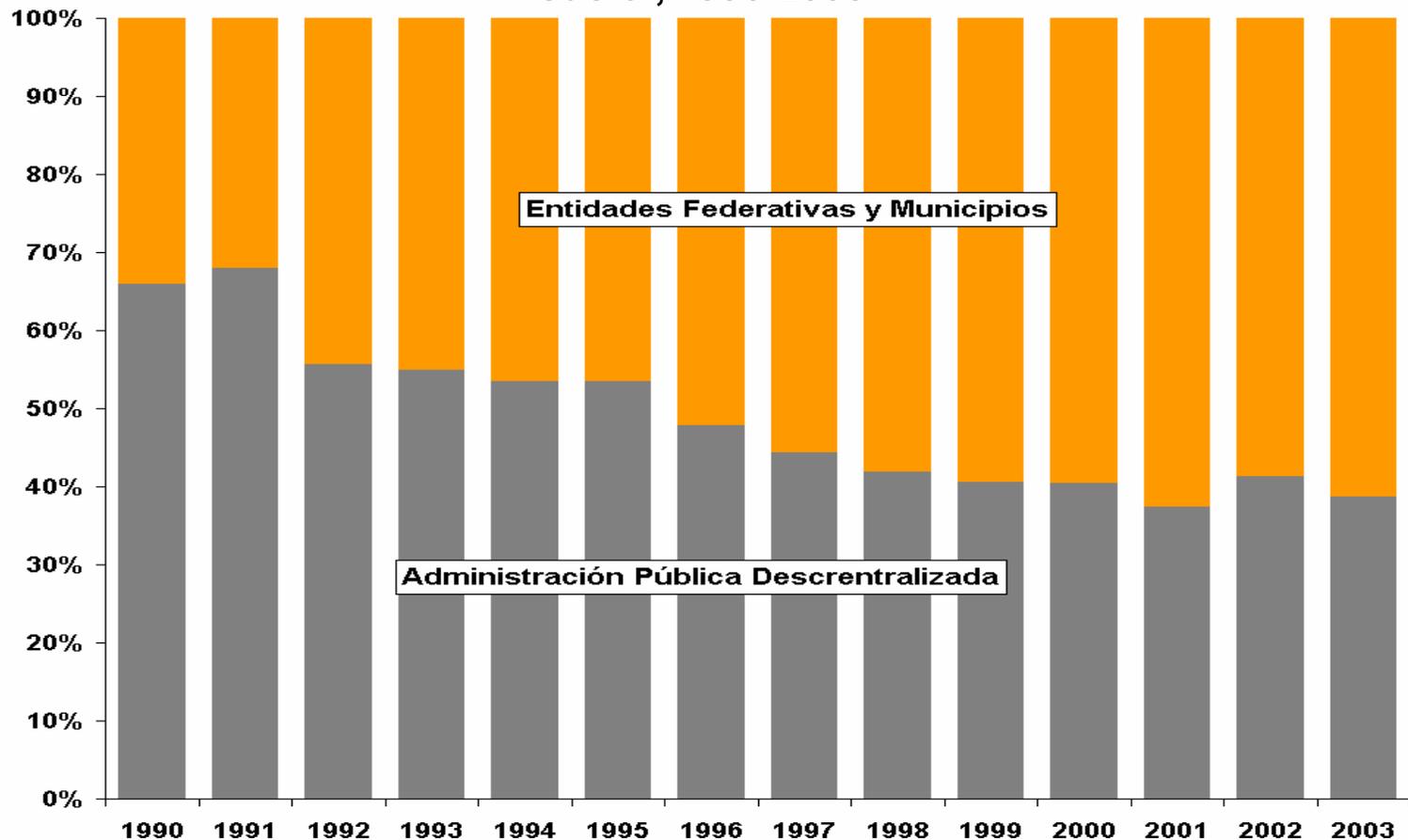
(% del PIB y pesos por cada peso asignado a la administración pública centralizada)



# Fortalezas del SNCF

- Las mayores tranferencias federales a entidades federativas y municipios permiten que en la actualidad, éstos administren casi el 66% del gasto primario del gobierno federal.

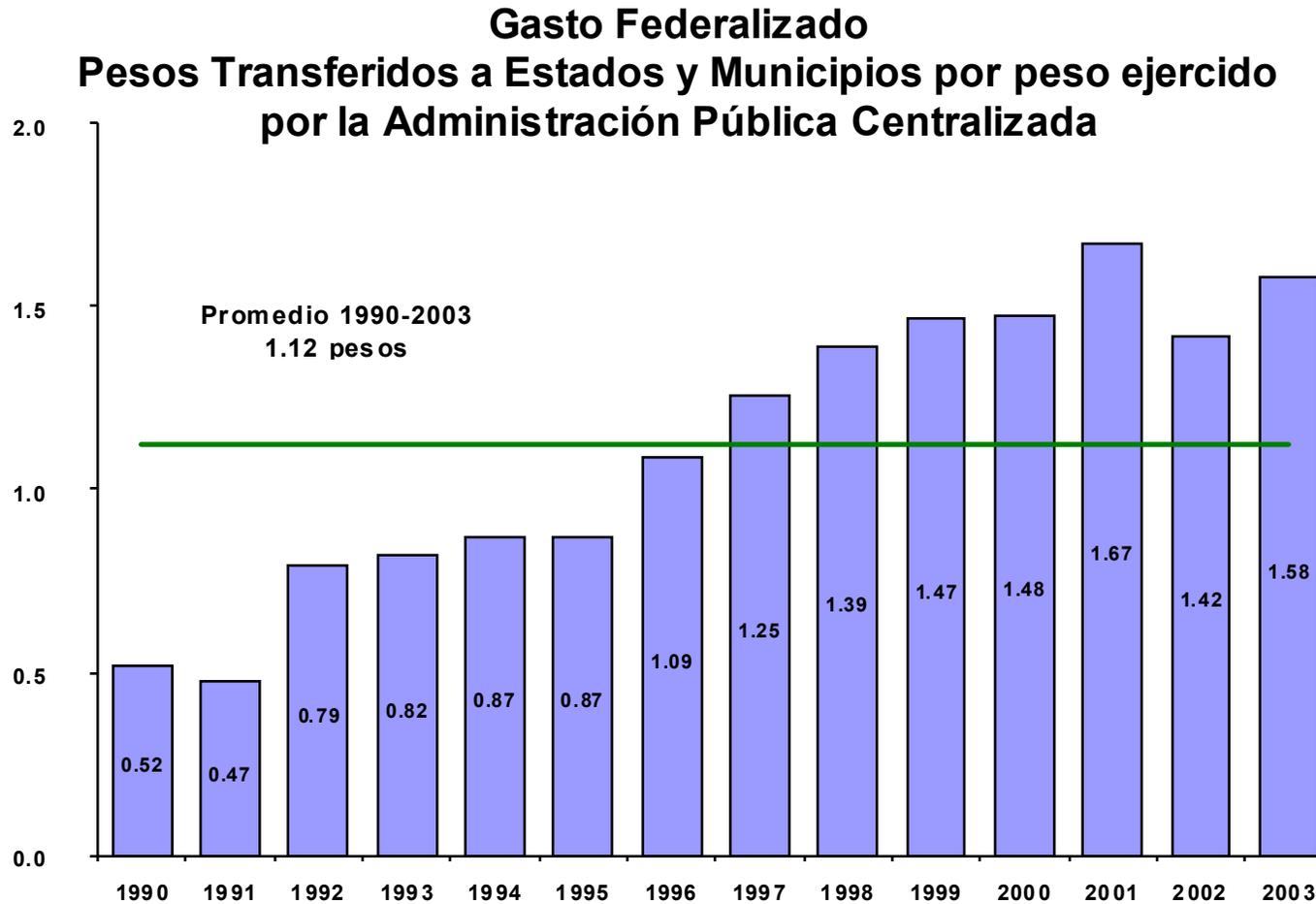
**Participación de los Órdenes de Gobierno en el Gasto Primario Federal, 1990-2003**



Fuente: UCEF-SHCP, con información del 3er Informe de Gobierno.

# Fortalezas del SNCF

- Visto en otra perspectiva, por cada peso ejercido pro la administración Pública Centralizada, las entidades federativas y municipios gastaron 1.58 pesos.
- El promedio dentro del periodo 1990-2003, fue de 1.12 pesos.



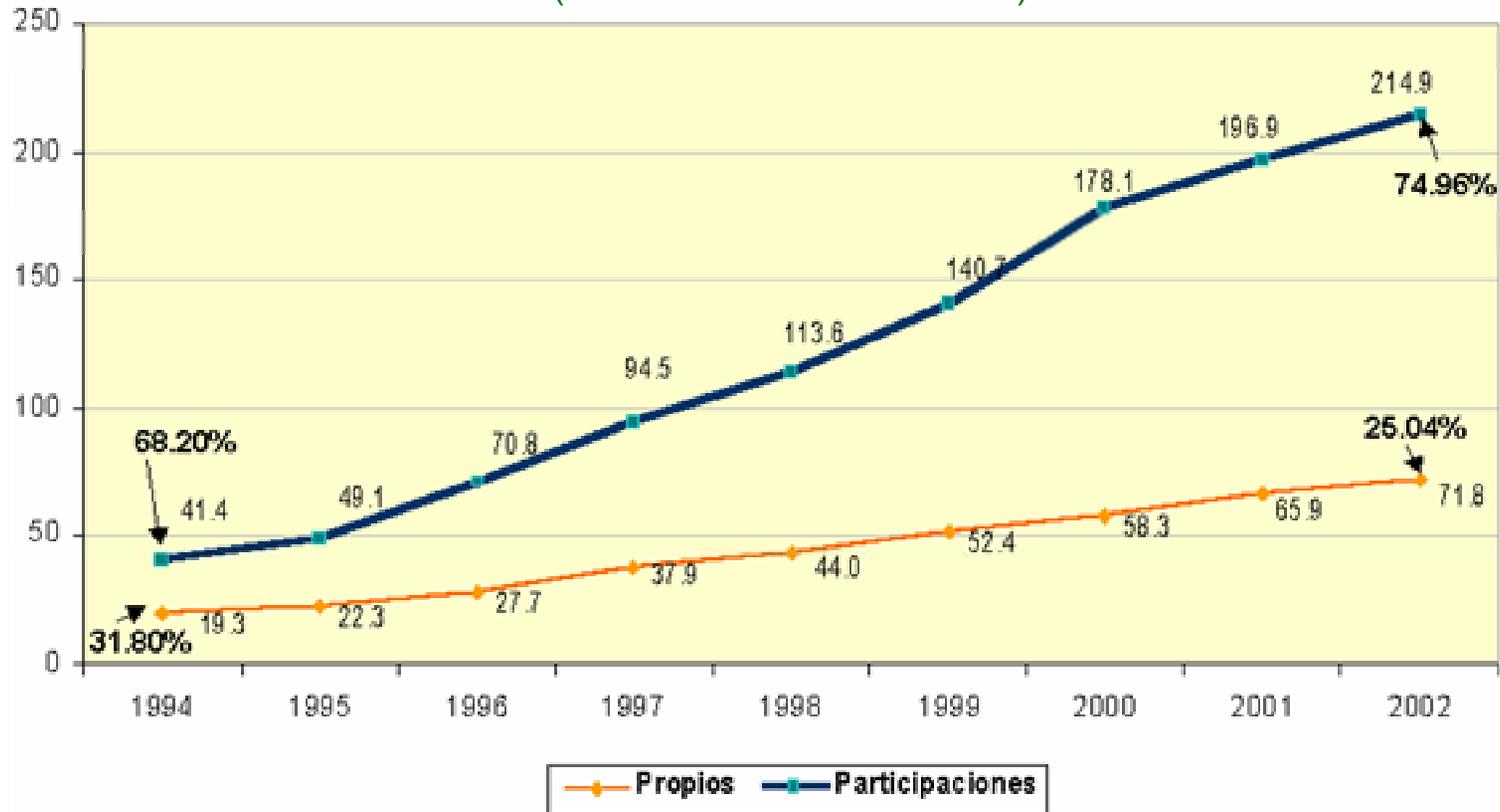
Fuente: UCEF-SHCP, con información del 3er Informe de Gobierno.

## Fortalezas del SNCF

- **Ingresos crecientes para las entidades federativas y municipios**
  - La estructura del financiamiento del gasto estatal refleja un mayor peso de las transferencias federales dentro de los ingresos totales de las entidades federativas.

Gráfica 2

Ingresos Propios vs. Participaciones e Incentivos de las Entidades Federativas, 1994-2002  
(Miles de Millones de Pesos)



Fuente: UCEF-SHCP, Elaborado con datos de las Cuentas Públicas de las entidades federativas

## Fortalezas del SNCF

- **El aumento en las transferencias federales también ha beneficiado a los municipios.**
  - Su participación en el total de los recursos, pasó de 9.6 % a 10.7 % de la RFP en el periodo 1998-2002.

**Recursos Federales Descentralizados a Municipios**  
(Millones de pesos)

Concepto	Enero-Diciembre						
	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
<b>Millones de pesos</b>							
<b>Municipios</b>	<b>42,701.5</b>	<b>58,564.8</b>	<b>71,279.8</b>	<b>84,232.4</b>	<b>89,584.4</b>	<b>97,952.8</b>	<b>103,899.8</b>
<b>Participaciones Federales</b>	<b>26,827.1</b>	<b>33,222.3</b>	<b>42,197.7</b>	<b>47,939.8</b>	<b>48,114.0</b>	<b>55,437.6</b>	<b>59,140.1</b>
<b>Participaciones</b>	<b>24,851.5</b>	<b>30,690.5</b>	<b>39,148.9</b>	<b>43,060.4</b>	<b>44,220.7</b>	<b>51,475.5</b>	<b>54,628.9</b>
<b>Incentivos Económicos</b>	<b>1,975.6</b>	<b>2,531.8</b>	<b>3,048.8</b>	<b>4,879.4</b>	<b>3,893.3</b>	<b>3,962.1</b>	<b>4,511.2</b>
<b>Ramo 33 <sup>1/</sup></b>	<b>15,874.4</b>	<b>25,342.5</b>	<b>29,082.1</b>	<b>36,292.6</b>	<b>41,470.4</b>	<b>42,515.2</b>	<b>44,759.7</b>
<b>% respecto a la RFP</b>							
<b>Municipios</b>	<b>9.6</b>	<b>10.5</b>	<b>10.2</b>	<b>11.2</b>	<b>11.2</b>	<b>10.7</b>	<b>10.5</b>
<b>Participaciones Federales</b>	<b>6.0</b>	<b>5.9</b>	<b>6.0</b>	<b>6.4</b>	<b>6.0</b>	<b>6.0</b>	<b>6.0</b>
<b>Participaciones</b>	<b>5.6</b>	<b>5.5</b>	<b>5.6</b>	<b>5.7</b>	<b>5.5</b>	<b>5.6</b>	<b>5.5</b>
<b>Incentivos Económicos</b>	<b>0.4</b>	<b>0.5</b>	<b>0.4</b>	<b>0.6</b>	<b>0.5</b>	<b>0.4</b>	<b>0.5</b>
<b>Ramo 33 <sup>1/</sup></b>	<b>3.6</b>	<b>4.5</b>	<b>4.2</b>	<b>4.8</b>	<b>5.2</b>	<b>4.6</b>	<b>4.5</b>

Fuente: Para el caso de Participaciones se tomaron datos de la UCEF y para el Ramo 33, Convenios de Descentralización y PAFEF se utilizaron datos de la SSE-SHCP.

## Fortalezas del SNCF

---

- **Se ha eliminado la discrecionalidad en la distribución de los recursos.**
  - **En 1989 a propuesta de Zacatecas** se incluyó en la fórmula de distribución del Fondo General de Participaciones -entonces 18.5% de la RFP- el factor población y eliminando el Fondo Financiero Complementario. Este avance afectaba gravemente a las entidades con menor per cápita de participaciones.
  - **Ante esto en 1990 Oaxaca** propuso una nueva fórmula aprobada por el Congreso de la Unión a fines de 1990. La misma consistió en:
    - ✓ La inclusión de una tercera parte del FGP que se distribuiría en sentido contrario al per cápita de la suma de las dos primeras fracciones,
    - ✓ La inclusión de la dinámica recaudatoria de predial y agua en la distribución del FFM; y
    - ✓ De la de la recaudación del IEPS, Tenencia e ISAN en la segunda parte del FGP

## Fortalezas del SNCF

---

### - De esta forma, hoy:

- ✓ **El FGP** (21% de la RFP) toma en cuenta en su primera parte, el número de habitantes; en la segunda parte en los incrementos de los impuestos asignables (ISAN, Tenencia y el IEPS) y la tercera parte, se basa en el principio compensatorio;
- ✓ **La Reserva de Contingencia** (0.25% de la RFP), se otorga a las entidades que no alcanzan un crecimiento de la suma de sus participaciones de los FGP y de FFM, igual al que tuviera la RFP, respecto al año de 1990; y las participaciones directas en IEPS, que corresponden a un porcentaje de la recaudación en los conceptos de cerveza, o bebidas alcohólicas y tabacos labrados, de acuerdo al consumo por entidad;
- ✓ **El Fondo de Fomento Municipal** (desde 1995, el 1% de la RFP), se distribuye a partir de los incrementos en la recaudación del impuesto predial y los derechos de agua, con lo que se involucra a los municipios en el esfuerzo recaudatorio;

## Fortalezas del SNCF

---

- ✓ Las participaciones del **0.136% de la RFP y el 3.17 del derecho adicional sobre extracción de petróleo**, que se pagan a los municipios fronterizos y colindantes con litoral, por donde materialmente se importen o exporten las mercancías en general o se exporte petróleo crudo y gas natural;
- ✓ **Los incentivos económicos** son retribuciones que se otorgan a las entidades federativas y municipios por sus actividades de colaboración administrativa en materia fiscal federal, cuyos recursos se autoliquidan las entidades federativas. Incluye la recaudación de Tenencia e ISAN.
- ✓ **Nuevas facultades:** Repecos (Anexo 3 y 7), Comercio Exterior (Anexo 8) y Pesca Deportiva (Anexo 9)

## Fortalezas del SNCF

---

- **Se ha avanzado en la descentralización del gasto público federal.**
  - Como proporción de la RFP el Ramo 33 representa desde 1998, el 26% de la RFP;
  - La mayor proporción de recursos del Ramo 33 se concentra en el FAEB y el FASSA aun cuando han disminuido su participación en el Ramo del 81.5% al 75% de 1998 a 2002 y 75.7% en 2004;
  - En sentido opuesto, el FORTAMUNDF elevó su porcentaje de 5.7% a 10%, el cual se distribuye en función de la población.
- **Se ha avanzado en los mecanismos de administración de la deuda de las entidades federativas y los municipios**
  - Se transfirió la decisión y la negociación del endeudamiento a los estados y municipios, teniendo la libertad de escoger el mecanismo por el cual se paguen sus obligaciones garantizadas con la afectación de sus participaciones;
  - Se faculta a la Unidad de Coordinación con Entidades Federativas (UCEF) a servir como ventanilla única de la Federación ante las Entidades Federativas.
  - Se creó el Fideicomiso Maestro como mecanismo de fuente de pago para que las Participaciones Federales siguieran siendo utilizadas para cubrir el servicio de la deuda pública.

# Debilidades del SNCF

**Dentro de las Debilidades que deben superarse destaca:**

**A.** Que no obstante que las entidades federativas cuentan, entre otras, con las siguientes potestades:

Concepto	Estados	Comentario
Nóminas	27	No la tienen Aguascalientes, Colima, Guanajuato, Morelos y Querétaro.
Prestación de Servicios de Hospedaje (albergue)	30	En los Estados de México y Sonora es potestad del orden municipal.
Enajenación de vehículos de motor usado y bienes muebles usados	29	No la tienen Baja California Sur y Campeche (el D.F. lo derogó).
Tenencia o Uso de Vehículos de más de 10 años	15	No la tienen Baja California, Baja California Sur, Campeche, Colima, Chihuahua, Durango, Guanajuato, Jalisco, Michoacán, Nuevo León, Quintana Roo, San Luis Potosí, Sinaloa, Tabasco, Tamaulipas, Veracruz y Yucatán.
Loterías, Rifas, Sorteos y Concursos	30	En Quintana Roo y Zacatecas es potestad del orden municipal.
Diversiones y Espectáculos Públicos	11	En el resto de las entidades es potestad del orden municipal.
Teatro y circo	10	En el resto de las entidades es potestad del orden municipal.
Predial	Sonora (sólo ejidal)	En el resto de las entidades es potestad del orden municipal.
Adquisición de Inmuebles	1 (D.F.)	Las 31 entidades federativas la tienen a nivel municipal.
Servicios Profesionales de Medicina	16	Aguascalientes, Baja California, Baja California Sur Coahuila, Guanajuato, México, Michoacán, Nuevo León, Oaxaca, Puebla, Querétaro, San Luis Potosí, Veracruz y Zacatecas.
Instrumentos Públicos y Operaciones Contractuales	8	No la tienen Baja California, Baja California Sur, Coahuila, Colima y Chiapas, Distrito Federal, Durango Guanajuato, Hidalgo, México, Michoacán, Morelos, Nayarit, Nuevo León, Oaxaca, Puebla, Querétaro, Quintana Roo, Sinaloa, Sonora, Veracruz, Yucatán, Zacatecas. Campeche la tiene a nivel municipal
Adicional sobre contribuciones locales	15	No la tienen Aguascalientes, Campeche, Colima, Chiapas, Distrito Federal, Guanajuato, Jalisco, México, Nuevo León, Oaxaca, Puebla, Quintana Roo, San Luis Potosí, Sinaloa, Tabasco, Tamaulipas, Tlaxcala.

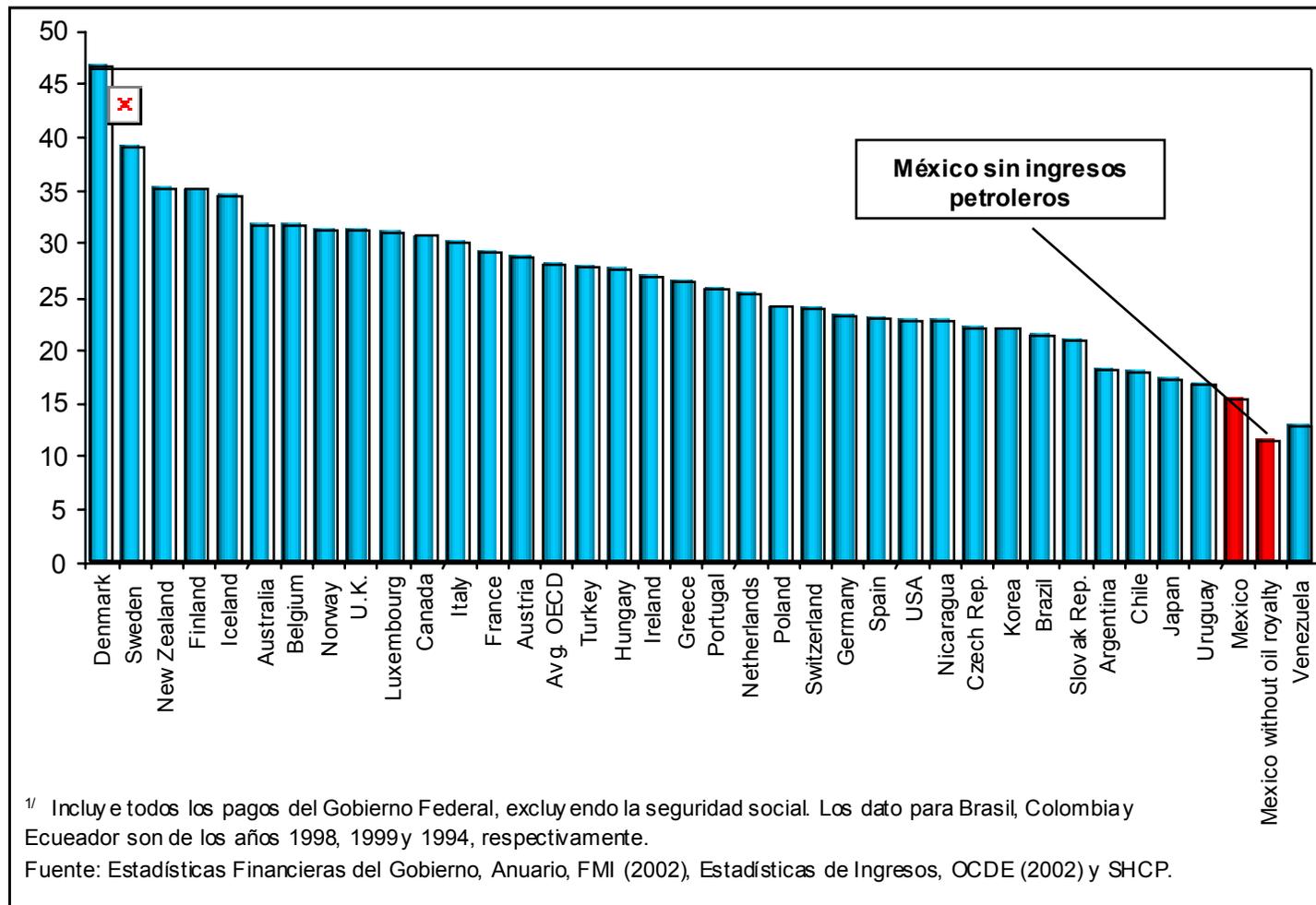
Principales Potestades de Recaudación de Impuestos Locales 2004.

Fuente: Elaborado con datos de las Leyes de Ingresos de las entidades federativas.

# Debilidades del SNCF

- El esfuerzo recaudatorio de los gobiernos locales es de los más bajos respecto al de otros países.

**Carga Impositiva en Países Seleccionados, 2000<sup>1/</sup>**  
(% del PIB)



## Debilidades del SNCF

Referente a esta problemática, se aprecia que en México las entidades federativas:

- No aprovechan adecuadamente las posibilidades de recaudación de las facultades tributarias
- Cuentan, con los siguientes impuestos:

### Estructura de los Impuestos Locales de las Entidades Federativas, 1998-2002\* (Porcentajes)

Concepto	1998	1999	2000	2001	2002
<b>Total</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>
Nóminas	67.3	73.0	73.3	73.9	75.4
Hospedaje	4.4	4.8	4.9	4.4	3.8
Tenencia	2.8	2.6	2.8	3.9	4.0
Enajenación de vehículos	8.5	7.8	7.6	7.2	7.6
<b>Subtotal</b>	<b>83.0</b>	<b>88.1</b>	<b>88.6</b>	<b>89.4</b>	<b>90.8</b>
Otros impuestos	17.0	11.9	11.4	10.6	9.2

\* No considera al Distrito Federal

Fuente: UCEF-SHCP, con datos de las Cuentas Públicas de las Entidades Federativas

Fecha de elaboración: 24 de febrero de 2004

## Debilidades del SNCF

---

### **B. La desvinculación entre el gasto y el esfuerzo recaudatorio.**

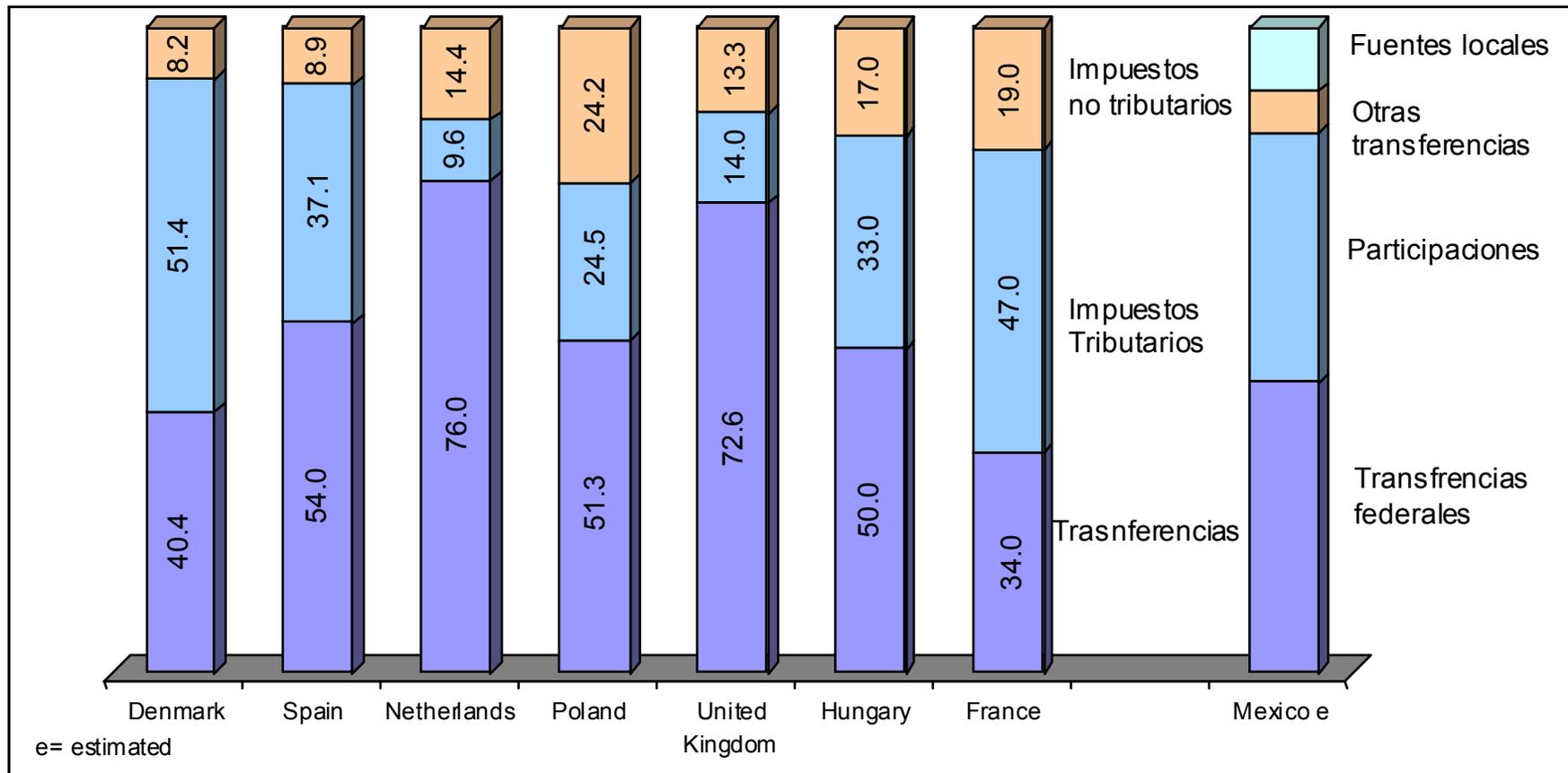
- La decreciente participación de los ingresos locales se debe a que la descentralización del gasto no ha tomado en cuenta criterios de eficiencia recaudatoria.
- A la desvinculación entre el ingreso y el gasto de los gobiernos locales, se suma el de la baja eficiencia recaudatoria de las entidades federativas y municipios.

Con la entrada en vigor del IVA en 1980, desaparecieron 18 impuestos federales y 458 estatales, sin embargo, la problemática de la administración compartida entre la federación y entidades federativas generó problemas para ubicar con exactitud el lugar de venta, dando lugar a que se manipularan los acreditamientos, lo que a su vez provocaba problemas en las solicitudes de devolución, que llevó a su recaudación a través del sistema bancario en 1990, aumentando en medio punto del PIB, en un solo año, al pasar de 3.10% del PIB a 3.60%.

# Debilidades del SNCF

- En México la mayoría de los ingresos de los gobiernos locales provienen de fuentes federales. Esto contrasta con otros países.

**Fuentes de ingresos de los gobiernos subnacionales**  
(% del total)



## Debilidades del SNCF

---

- La comparación internacional resulta importante, toda vez si se considera que en varios de los países como Chile, Alemania, Brasil, Estados Unidos, Bélgica y España, la única fuente de recaudación de los gobiernos locales es la que se origina en los impuestos a los activos de las familias, entre los cuales sobresale por supuesto el impuesto predial.
- Una situación semejante se aprecia en los municipios, ya que si se toma solamente el impuesto predial se observa que mientras en el país su proporción respecto al PIB se ubica alrededor del 0.2% en los países de la OCDE, como en Argentina, su promedio rebasa el 1% del PIB.

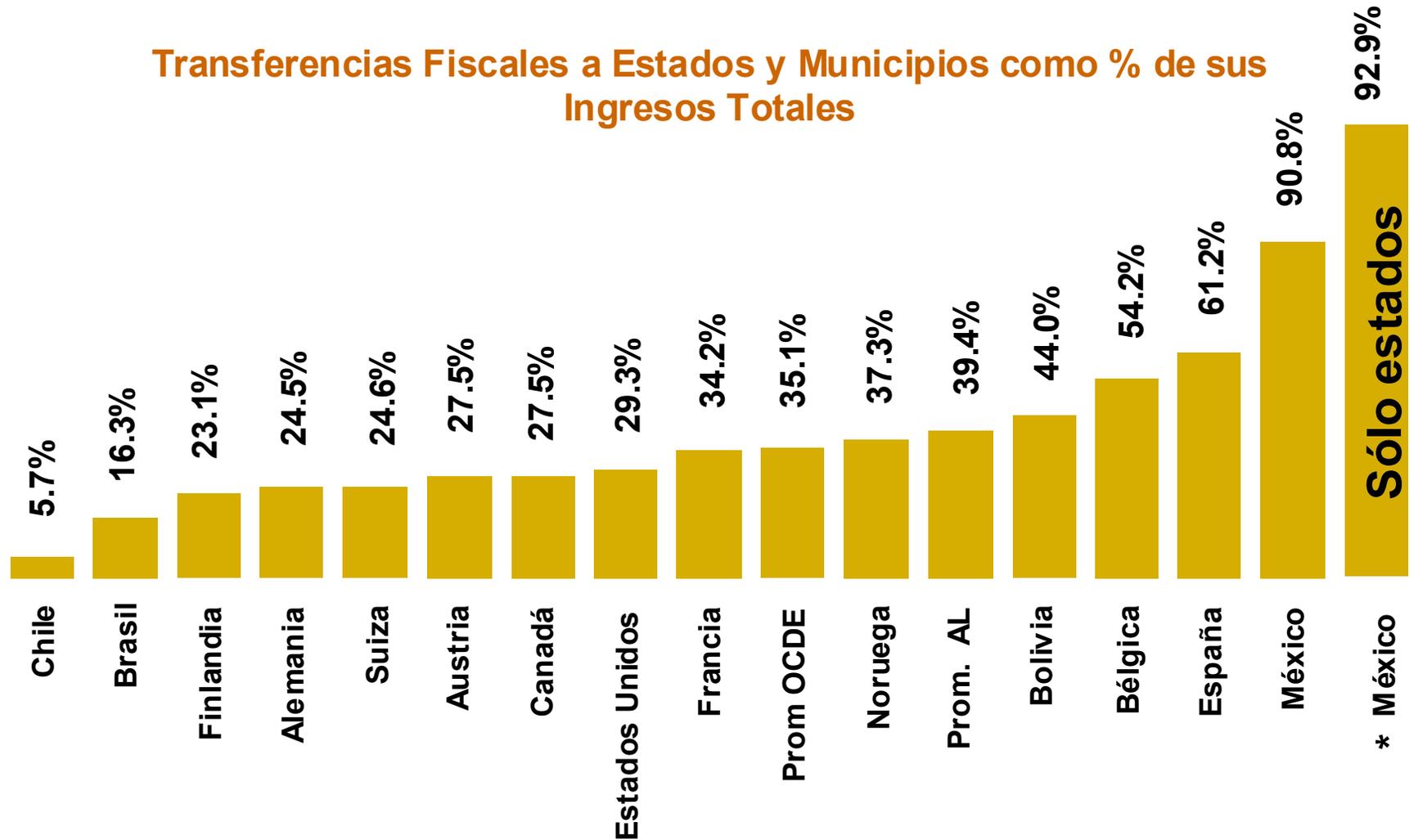
### **Estos datos permiten plantear:**

- No sólo la importancia que adquieren las transferencias federales en las finanzas estatales y municipales.
- Sino además el grado de subutilización de las fuentes locales de recaudación. Aunque claro, tal situación no es generalizada, hay destacadas excepciones.

## Debilidades del SNCF

- Por el contrario, los gobiernos locales en México reciben mayores tranferencias que el promedio de los países de la OCDE y algunos de América Latina.

### Transferencias Fiscales a Estados y Municipios como % de sus Ingresos Totales



## Acceso al Financiamiento de los Gobiernos Estatales y Municipales

---

El nivel de endeudamiento de las entidades federativas y los municipios en nuestro país durante los últimos diez años, se ha mantenido equilibrado, ya que los saldos y su servicio se encuentran manejables y no muestran señales de desequilibrio financiero en el plazo inmediato.

Esta situación obedece en gran parte a las reglas fiscales que el artículo 117 Constitucional establece, al restringir el financiamiento externo, y el destino específico a inversiones públicas productivas. Además, varias entidades han modificado sus Leyes Estatales de Deuda en el sentido de incluir normas preventivas que no les permite sobreendeudarse.

Además y como resultado de las reformas realizadas al marco legal de la deuda de las entidades y municipios en 1995, que incluyó entre otras acciones, la modificación al artículo 9º de la Ley de Coordinación Fiscal y al Reglamento del Registro de Obligaciones y Empréstitos de Entidades Federativas y Municipios, se han logrado avances en materia de federalismo.

## Transparencia y Acceso a la Información en las Entidades Federativas

Actualmente 24 Entidades Federativas han publicado su Ley de Transparencia, las Entidades que aún faltan son: Baja California, Campeche, Chiapas, Chihuahua, Guerrero, Hidalgo, Oaxaca y Tabasco.

<b>Leyes de Transparencia y Acceso a la Información en las Entidades Federativas</b>						
No.	Entidad Federativa	Ley y/o No de Decreto	2002	2003	2004	2005
1	Aguascalientes	Ley	26/08/2002			
2	Baja California Sur	Ley				24/02/2005
3	Coahuila	Ley			21/05/2004	
4	Colima	52 15/01/04		P. O. 1/03/03		
5	Distrito Federal	Decreto s/n 24/04/03		G. O.D.F. 31/12/03		
6	Durango	Decreto 193, 62 Leg			P.O. 17	
7	Guanajuato	Ley		P. O. 12/08/03		
8	Jalisco	Decreto 19446	P.O. 22/01/02			
9	México	Decreto No. 46			30/04/2004	
10	Michoacán	Decreto 6	P.O. 28/08/02			
11	Morelos	No. 4274		P.O. 27/08/03		
12	Nayarit	Ley		P. O. 16/06/03		
13	Nuevo León	Ley		P.O. 21/02/03		
14	Puebla	Ley			P.O. 16/08/04	
15	Querétaro	Ley	P. O. 27/09/02			
16	Quintana Roo	Decreto 109			P.O. 31/05/04	
17	San Luis Potosí	Ley		P.O. 18/10/03		
18	Sinaloa	No. 51	P.O. 26/04/02			
19	Sonora	Ley				25/02/2005
20	Tamaulipas	Decreto LVIII – 875			24/11/2004	
21	Tlaxcala	Ley			P.O. 13/08/04	
22	Veracruz	Gaceta Oficial. 114			08/06/2004	
23	Yucatán	Decreto 515			18/05/2004	
24	Zacatecas	Ley			P. O. 14/07/04	

Fuente: UCEF con base en información de las Entidades Federativas.

## Contabilidad y sistemas financieros de información a nivel regional y local

---

En México existe una gran variabilidad en materia de sistemas contables entre las entidades federativas debido en gran medida a que solo consideran recomendaciones de carácter general en materia contable.

Por ello, la SHCP elaboró el Programa de Modernización de los Sistemas de Contabilidad Gubernamental y Cuenta Pública dirigido a los gobiernos estatales, en el cual se definen una serie de atributos básicos para alcanzar un grado de armonización suficiente entre los dos niveles de gobierno, dentro de los que destacan:

- i ) disponer de un adecuado marco jurídico y normativo,
- ii ) sustentarse en los principios de contabilidad gubernamental,
- iii) integrar las operaciones de todas las dependencias que conforman la administración pública centralizada,
- iv) presentar un adecuado vínculo de la contabilidad patrimonial con la presupuestaria,
- v ) mantener un suficiente grado de compatibilidad de los catálogos de cuentas y clasificadores de ingresos y gastos con los utilizados por el Gobierno Federal,
- vi) contar con los libros principales, a saber: de diario, mayor, e inventarios y balances. Lo anterior, con la finalidad de que los informes sobre los resultados financieros de las administraciones públicas del país sean compatibles, oportunos y confiables.

## Conclusiones

---

En el caso de la OCDE, región en la cual se ha encontrado desde hace tiempo un nivel de carga de equilibrio tributo por tributo, en los últimos años la evidencia internacional muestra que ha complementado su recaudación recargándose más en los impuestos indirectos que en los directos.

Algunos sectores de la sociedad plantean que el fortalecimiento recaudatorio en México podría provenir, más que de cambios en la estructura impositiva, del incremento en la eficiencia de la administración tributaria. Sin embargo, con la estructura actual del sistema tributario mexicano difícilmente puede pensarse en dos vías alternativas para elevar la recaudación en forma considerable. En realidad, una parte esencial de la ineficiencia administrativa es resultado de la complejidad y falta de generalidad de la estructura tributaria.

La experiencia internacional nos indica que el incremento en la recaudación debe provenir de una estrategia complementaria en que se fortalezca la estructura legal de los impuestos y se eleve la eficiencia administrativa, no al revés.

Cabe destacar que la administración tributaria no ocurre en el vacío, sino que se encuentra circunscrita por el entorno institucional que rige a la sociedad. En este contexto, el cumplimiento de las obligaciones fiscales está altamente relacionado con el respeto al estado de derecho en general. Así, aspectos sociales como la proliferación de actividades en la economía informal o la corrupción, afectan severamente a la administración tributaria.

## Conclusiones

---

Con respecto a los demás países de la OCDE, la baja recaudación en México puede verse tributo por tributo. En lo que corresponde al ISR, la recaudación en México en 2000 fue de cerca de 5% del PIB contra poco menos de 14% en promedio de la OCDE. En el caso del IVA, las cifras fueron 3.5% y 6.9% del PIB, respectivamente.

Durante los últimos años, las finanzas públicas en México han venido experimentando un fuerte deterioro estructural. Una razón importante de lo anterior, es que se sigue teniendo una base de ingresos tributarios totales relativamente pequeña, parte de la cual es además o altamente volátil (ingresos petroleros), o bien tendiente a desaparecer (ingresos no recurrentes).

Si a lo anterior se añaden las presiones de gasto, especialmente las provenientes de la dinámica del gasto corriente regularizable, se ha limitado el espacio para destinar suficientes recursos al gasto social y a la inversión pública.

Un incremento en la recaudación tributaria podría ser conducente a estimular el crecimiento económico y la creación de empleos. En efecto, estudios recientes sobre la evidencia internacional demuestran que mejorías en la recaudación, cuando ésta parte de niveles muy reducidos, están asociados a un mayor crecimiento de la economía por dos razones. En primer lugar, la infraestructura provista por el sector público incrementa la productividad de la inversión privada. En segundo, la formación de capital humano también estimula la productividad laboral, aumentando así los salarios reales.

## Conclusiones

---

Es importante reconocer que el esfuerzo por mejorar la recaudación debe ser compartido por todos los órdenes de gobierno. Actualmente, es evidente que la mayor contribución en México, contrastando con la experiencia en otros países, proviene del Gobierno Federal.

Los tratamientos de excepción y regímenes especiales integrados al sistema tributario mexicano, además de restarle neutralidad, equidad y simplicidad, han propiciado una importante pérdida recaudatoria.

La comparación internacional de los niveles de gasto público muestra que las limitaciones que se presentan en México en materia de ingresos públicos se han traducido en una grave restricción para poder financiar el gasto público. No resulta sorprendente, entonces, que en el ámbito internacional México trascienda como uno de los países con menor gasto social e inversión por parte del sector público.

El escaso gasto público en la formación de capital tanto físico como humano, sin duda ha repercutido negativamente sobre el potencial de crecimiento de la economía mexicana. Asimismo, también ha impedido disminuir considerablemente los severos problemas de pobreza y desigualdad que afectan a nuestro país.