

## I. LA COORDINACIÓN INTERGUBERNAMENTAL EN MATERIA DE INGRESOS

### a. Participaciones Federales

Con la promulgación de la Ley de Coordinación Fiscal, y con ella el establecimiento del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, en enero de 1980 se instituyó, como parte del mismo, un Sistema de Participaciones en ingresos federales, en el que las entidades federativas que se adhirieran al mismo, así como sus municipios recibirían porcentajes fijos de toda la recaudación de impuestos federales que obtuviera la federación en el ejercicio fiscal a cambio de la suspensión de impuestos estatales y municipales que se contrarían con las limitaciones señaladas en la Ley del Impuesto al Valor Agregado, Ley del Impuesto Especial Sobre Producción y Servicios, así como la Ley del Impuesto sobre Tenencia o uso de Vehículos<sup>1</sup>, restricciones acordadas y establecidas en el Convenio de Adhesión al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, y otras limitaciones potestativas establecidas en diversas leyes federales, que se fueron añadiendo a través de acuerdos específicos entre las entidades federativas y la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Los recursos económicos que reciben las entidades federativas y los municipios provienen de tres vías, los fondos de participaciones (a los que alude el Convenio de Adhesión y la Ley de Coordinación Fiscal), las participaciones directas a las entidades federativas y participaciones directas a los municipios (establecidas en la Ley de Coordinación Fiscal) y los Incentivos económicos (derivadas del Convenio de Colaboración Administrativa en Materia Fiscal Federal). Las dos primeras constituyen lo que se ha denominado Sistema de Participaciones en Ingresos Federales. Algunos de ellos se constituyen con un porcentaje fijo de la recaudación federal participable, otros como proporción de la recaudación del impuesto y otros bajo un mecanismo establecido en la Ley de Coordinación Fiscal. (Ver Cuadro No 1)

---

<sup>1</sup> Las restricciones referidas a la Ley del Impuesto al Valor Agregado están contenidas en los artículos 41 y 42 de la misma, mientras que las relacionadas a la Ley del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios en los artículos 27 y 28 de la ley de la materia.

**Cuadro No 1****Porcentaje de la Recaudación Federal Participable Distribuida Vía Participaciones en 2002**

<b>Participaciones</b>	183,735,688,074	22.87
Fondo General de Participaciones		
Porcentaje de Ley (1)	160,682,643,600	20.00
Coordinación en Derechos (1)	8,034,132,180	1.00
Resarcimiento por Bases Especiales de Tributación (2)	690,029,093	0.09
Fondo de Fomento Municipal (1)	8,034,132,180	1.00
Reserva de Contingencia (1)	2,008,533,045	0.25
Impuesto Especial sobre Producción y Servicios	3,193,576,000	0.40
0.136% de la Recaudación Federal Participable	1,092,641,976	0.14
Derecho Adicional sobre Extracción de petróleo.		0.00
<b>Recaudación Federal Participable</b>	<b>803,413,218,000</b>	

Cabe destacar que el sistema de participaciones ha representado para la coordinación fiscal en México, uno de los aspectos más importantes de las relaciones en materia fiscal hasta llegar a considerarla como la columna vertebral del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, dado que el volumen de ingresos que se reparte a las entidades federativas y municipios vía participaciones es bastante significativo y representa la principal fuente de ingresos para los Estados y Municipios. Esto tiene su explicación, por un lado en el alto nivel de concentración de las principales fuentes de ingreso en el ámbito de gobierno federal, como producto del esquema de armonización tributaria propiciado por el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal<sup>2</sup>, y por otro, en el que las Entidades y Municipios cedieron sus principales fuentes tributarias al gobierno federal a cambio de recibir participaciones, acción que aunada al hecho de que los gobiernos estatales y municipales no contaban con fuentes tributarias propias de base amplia, que eran poco dinámicas y de bajo rendimiento financiero, hizo que se vieran obligados a firmar un Convenio de Adhesión que les garantizara un nivel financiero estable (situación que actualmente prevalece), lo que ha redundado en que la principal fuente de sus ingresos provengan actualmente de las transferencias en ingresos federales, derivadas de la recaudación tributaria federal y de los derechos petroleros, a las que se les denomina participaciones.

<sup>2</sup> Uno de los objetivos del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal era armonizar el Sistema Tributario Nacional, fin que según cita del Lic. Guillermo Prieto Fortún, se logró al reducir de un universo de 525 impuestos estatales y municipales a 67, es decir 458 quedaron en suspenso o fueron derogados; a lo anterior debe aunarse que de los 31 impuestos federales existentes actualmente sólo persisten 11.

De esta forma las transferencias por participaciones federales en México, constituyen un sistema que ha sido denominado por la doctrina del federalismo fiscal como de revenue sharing, es decir, participación en ingresos, dado que los rendimientos impositivos que el gobierno federal distribuye entre las entidades federativas y municipios, representan porcentajes fijos de conceptos de ingresos federales que constituyen fondos de participaciones cuyo reparto obedece a fórmulas de distribución que incorporan diversos elementos, el cual no se trata simplemente de un esquema cuyo propósito sea el de retribuir a las entidades, de acuerdo con el lugar geográfico en que han sido generados los impuestos (sistemas conocidos en la literatura teórica como de tax sharing), sino que obedece a un sistema de participaciones de carácter resarcitorio por la pérdida financiera que sufrieron las entidades y municipios al suspender sus tributos con la adhesión al Sistema de Coordinación Fiscal, al cual en la actualidad se le dio un impulso redistributivo al incluir la población como elemento de reparto de las participaciones federales.

#### **b. La Recaudación Federal Participable**

Desde los inicios del sistema nacional de coordinación fiscal, la base para la integración de los fondos de participaciones (principal fuente de transferencias de recursos), es la denominada Recaudación Federal Participable (RFP), la que actualmente se define como los ingresos totales que obtenga la federación por todos sus impuestos federales, así como por los derechos sobre extracción de petróleo y de minería, disminuidos con el total de devoluciones y compensaciones por los mismos conceptos. No se incluyen en dicha recaudación, los derechos adicionales y extraordinarios sobre la extracción de petróleo, así como los incentivos que se establezcan en los convenios de colaboración administrativa, ni los impuestos sobre tenencia o uso de vehículos (excepto aeronaves) y sobre automóviles nuevos, ni la parte de la recaudación de IEPS que se distribuya a las entidades como participaciones directas, ni el 6% sobre premios de loterías, rifas, sorteos<sup>3</sup>, ni la parte de la recaudación que le corresponde a las entidades de los contribuyentes pequeños que las entidades incorporen al RFC en los términos del artículo 3-B de la Ley de Coordinación Fiscal, es decir, la recaudación federal participable para la integración de los fondos de participaciones se expresa como recaudación neta (Ver Cuadro No 2).

---

<sup>3</sup> En la nueva Ley del Impuesto sobre la Renta vigente a partir de 2002 siempre que las entidades federativas no graven con un impuesto local los ingresos sobre el valor del premio a una tasa que no exceda del 6% la tasa federal será del 1% y del 21% en aquellas entidades federativas que apliquen un impuesto local a una tasa que exceda del 6%).

**Cuadro No 2**

(este cuadro corresponde a la integración de la RFP de conformidad con la constancia que la SHCP entrega a las entidades federativas)

<b>RECAUDACIÓN FEDERAL PARTICIPABLE BASE DEL CÁLCULO DE PARTICIPACIONES</b>	
<b>C O N C E P T O</b>	<b>MILES DE PESOS</b>
<b>INGRESOS TRIBUTARIOS</b>	
RENTA 1/	
SUSTITUTIVO DE CRÉDITO AL SALARIO	
I.V.A.	
VENTA DE BIENES Y SERVICIOS SUNTUARIOS	
ESPECIAL SOBRE PRODUCCIÓN Y SERVICIOS	
BEBIDAS ALCOHÓLICAS	
CERVEZAS	
TABACOS	
AGUAS, REFRESCOS Y SUS CONCENTRADOS	
TELECOMUNICACIONES	
GASOLINAS	
IMPORTACIÓN	
EXPORTACIÓN	
RENDIMIENTOS PETROLEROS	
AUTOMÓVILES NUEVOS	
TENENCIA (AERONAVES)	
RECARGOS Y ACTUALIZACIONES	
NO COMPRENDIDOS	
<b>DERECHOS</b>	
DERECHOS POR EXTRACCIÓN DE PETRÓLEO	
DERECHO ADICIONAL EXTRACCIÓN PETRÓLEO	
DERECHOS DE MINERÍA	
<b>S U B T O T A L</b>	
<b>M E N O S :</b>	
DEVOLUCIONES	
COMPENSACIONES	
IMPUESTO SOBRE TENENCIA O USO DE VEHÍCULOS	
IMPUESTO SOBRE AUTOMÓVILES NUEVOS	
DERECHOS ESPECIALES POR EXTRACCIÓN DE PETRÓLEO	
DERECHO ADICIONAL POR EXTRACCIÓN DE PETRÓLEO	

20% BEBIDAS ALCOHÓLICAS
20% CERVEZA
8% TABACOS LABRADOS
INCENTIVOS ECONÓMICOS HASTA 6% EN PREMIOS DERIVADOS DE LOTERIAS, RIFAS Y SORTEOS.
<b>SUBTOTAL</b>
<b>TOTAL RECAUDACIÓN FEDERAL PARTICIPABLE</b>

Cabe señalar que la RFP, antes llamada ITAF (ingresos totales anuales que obtenga la federación por concepto de impuestos), ha sufrido varios cambios en cuanto a los elementos que la componen, producto de la evolución del propio sistema tributario y de la ampliación o modificación de los mecanismos de coordinación fiscal. En este sentido, durante el período de 1980 a 1982, la entonces ITAF, se integraba por los ingresos totales anuales que obtuviera el gobierno federal por concepto de impuestos, excluyendo la recaudación de los impuestos adicionales por importaciones y exportaciones, las devoluciones y compensaciones. Para 1983 se da un primer cambio significativo en el concepto de la ITAF al incorporarse a la misma (por el cambio de denominación de impuesto a derecho), los derechos sobre hidrocarburos y minería<sup>4</sup>. En 1994 se vuelve a modificar el concepto de recaudación federal participable al sustituir el derecho sobre hidrocarburos por el de derecho sobre extracción de petróleo, y al exceptuar los derechos adicionales y extraordinarios sobre extracción de petróleo. Para 1997 se vuelven a modificar los elementos considerados en ley en el concepto de RFP, al excluir de la misma los incentivos por colaboración administrativa y los impuestos sobre tenencia o uso de vehículos y sobre los automóviles nuevos, así como la parte de la recaudación correspondiente al impuesto especial sobre producción y servicios en que participen directamente las entidades federativas y los excedentes de los ingresos obtenidos por el gobierno federal en materia de premios considerados en la Ley del Impuesto Sobre la Renta<sup>5</sup> (Ver Cuadro No 3).

<sup>4</sup> El incluir los derechos sobre hidrocarburos y minería en el ITAF fue producto de cambios habidos en leyes federales. Así en la Ley que Reforma, Adiciona y Deroga diversas disposiciones en materia fiscal, vigente a partir del primero de enero de 1983, se señala, en el Artículo Décimo Tercero que para efectos de la distribución del impuesto adicional sobre el impuesto general en exportaciones petroleras, este concepto sería sustituido por el concepto de Derecho Adicional sobre Hidrocarburos, para hacerlo congruente con la reforma al Artículo 2 de la Ley Federal de Derechos.

<sup>5</sup> Si se analiza con detalle este punto se puede observar que el concepto de ITAF o de recaudación federal participable es el mismo, ya que la participación de los derechos por extracción de petróleo y de minería obedecen a un cambio de concepto. Así, en 1980 se tenía un impuesto a la minería mismo que se convirtió en un derecho a la minería, para adecuarlo a la reforma en el concepto de derechos establecida en la ley de la materia y en el Código Fiscal de la Federación. La misma situación guarda el derecho sobre extracción de petróleo, el que en su origen era un impuesto al petróleo.

Cuadro No 3

AÑO	Recaudación Federal Participable o Ingresos Totales Anuales de la Federación.
1980	Recaudación de todos los impuestos más los recargos sobre dichos impuestos, menos las devoluciones sobre los mismos conceptos y los impuestos adicionales del 2% a las exportaciones y del 3% a las importaciones <sup>6</sup> .
1981	Recaudación de todos los impuestos federales más los recargos sobre dichos impuestos, menos las devoluciones sobre los mismos conceptos y los impuestos adicionales del 3% sobre las importaciones, 1% sobre el impuesto general en exportaciones de petróleo crudo, gas natural y sus derivados y 2% en las demás exportaciones <sup>7</sup> .
1982	Recaudación de todos los impuestos federales más los recargos sobre dichos impuestos, menos las devoluciones sobre los mismos conceptos y los impuestos adicionales de 3% sobre el impuesto general de importación, 3% sobre el impuesto general en exportaciones de petróleo crudo, gas natural y sus derivados y 2% en las demás exportaciones.
1983	Recaudación de todos los impuestos federales y de los derechos sobre hidrocarburos por la extracción de petróleo crudo y gas natural y los de minería, más los recargos sobre los mismos, menos las devoluciones sobre los mismos conceptos y los impuestos adicionales de 3% sobre el impuesto general de importación, 3% sobre el impuesto general de exportación de petróleo crudo, gas natural y sus derivados que llegasen a cobrarse y el 2% en las demás exportaciones, y el derecho adicional del 5% sobre el de hidrocarburos que se exporten.
1984 - 1986	Recaudación de todos los impuestos federales y de los derechos sobre hidrocarburos por la extracción de petróleo crudo y gas natural y los de minería, más los recargos sobre los mismos, menos las devoluciones sobre los mismos conceptos y los impuestos adicionales de 3% sobre el impuesto general de importación, del 3% sobre el impuesto general de exportación de petróleo crudo, gas natural y sus derivados que llegasen a cobrarse, el 2% en las demás exportaciones y el impuesto del 2.5% sobre el valor base del impuesto general de importación, y el derecho adicional del 5% sobre el de hidrocarburos que se exporten <sup>8</sup> .
1987	Recaudación de todos los impuestos federales y de los derechos sobre hidrocarburos por la extracción de petróleo crudo y gas natural y los de minería, más los recargos sobre los mismos, menos las devoluciones sobre los mismos conceptos y los impuestos adicionales del 3% sobre el impuesto general de exportación de petróleo crudo, gas natural y sus derivados que llegasen a cobrarse, el 2% en las demás exportaciones, el impuesto del 5% sobre el valor base del impuesto general de importación y el derecho adicional del 5% sobre el de hidrocarburos que se exporten. Así como la recaudación del excedente de la meta recaudatoria del 35% del impuesto al valor agregado.
1988 - 1989	Recaudación de todos los impuestos federales y los derechos sobre hidrocarburos y de minería, más los recargos sobre los mismos, menos las devoluciones sobre los mismos conceptos y los impuestos adicionales del 3% sobre el impuesto general de exportación de petróleo crudo, gas natural y sus derivados y del 2% en las demás exportaciones y el derecho adicional del 5% sobre los hidrocarburos que se exporten. Cabe aclarar que durante

<sup>6</sup> En relación a los impuestos adicionales se especificaba que “no se incluían en los fondos las participaciones derivadas de los mismos”, porque correspondían a los municipios que se hubieran hecho cargo de los servicios prestados por las Juntas Federales de Mejoras Materiales.

<sup>7</sup> Se especifica que no se incluyen los impuestos adicionales (del 3% y 2%), por dárseles el tratamiento señalado en el Artículo 2-A de la LCF, consistente en participarlos en el 95% de su recaudación a los municipios donde se encontraran ubicadas las aduanas fronterizas o marítimas por las que se efectuara la importación o exportación; que tratándose del 1%, porque era participable, por un lado a los municipios y por otro lado integraban el Fondo de Fomento Municipal.

<sup>8</sup> A todos los conceptos que se exceptúan, excluyendo el impuesto del 2.5% sobre el valor base del impuesto general de importación, se le daba el mismo tratamiento del Artículo 2-A.

	1988 y 1990 la recaudación federal participable correspondía a un Fondo Ajustado, en virtud de que el Fondo General de Participaciones era la suma del 30% del impuesto al valor agregado que recaudaban las entidades federativas más el citado Fondo Ajustado.
1990	Recaudación de todos los impuestos federales y los derechos sobre hidrocarburos y de minería más los recargos sobre los mismos, menos las devoluciones sobre los mismos conceptos y los impuestos adicionales del 3% sobre el impuesto general de exportación de petróleo crudo, gas natural y sus derivados, del 2% en las demás exportaciones y del derecho adicional o extraordinario sobre hidrocarburos.
1991 - 1993	Recaudación de todos los impuestos federales y los derechos sobre hidrocarburos y de minería más los recargos sobre los mismos, menos las devoluciones sobre los mismos conceptos y los impuestos adicionales del 3% sobre el impuesto general de exportación de petróleo crudo, gas natural y sus derivados, del 2% en las demás exportaciones y de los derechos adicional o extraordinario sobre hidrocarburos. Así como, la recaudación del impuesto sobre tenencia o uso de vehículos de las entidades que celebren convenio de colaboración administrativa en materia de este impuesto.
1994 - 1995	Recaudación de todos los impuestos federales y de los derechos por la extracción de petróleo y de minería, más los recargos sobre los mismos, menos las devoluciones sobre los mismos conceptos y los derechos adicionales o extraordinario sobre la extracción de petróleo, ni la recaudación del impuesto sobre tenencia o uso de vehículos de las entidades que celebren convenio de colaboración administrativa en materia de este impuesto.
1996	Recaudación de todos los impuestos federales y los derechos por la extracción de petróleo y de minería, más los recargos sobre los mismos, menos las devoluciones sobre los mismos conceptos y los derechos adicionales o extraordinario sobre la extracción de petróleo, ni los incentivos que se establezcan en el convenio de colaboración administrativa, ni la recaudación del impuesto sobre tenencia o uso de vehículos de las entidades que hallan celebrado convenio de colaboración administrativa en materia de este impuesto, así como la parte de la recaudación correspondiente al impuesto especial sobre producción y servicios que participen las entidades federativas en los términos del artículo 3-A de la Ley de Coordinación Fiscal.
1997	Recaudación de todos los impuestos federales, así como por los derechos sobre la extracción de petróleo y de minería, más los recargos sobre los mismos, menos el total de las devoluciones sobre los mismos conceptos y los derechos adicionales o extraordinario sobre la extracción de petróleo, ni los incentivos que se establezcan en el convenio de colaboración administrativa, ni los impuestos sobre tenencia o uso de vehículos y sobre los automóviles nuevos, de aquellas entidades que hubieran celebrado convenio de colaboración administrativa en materia de estos impuestos; la parte de la recaudación correspondiente al impuesto especial sobre producción y servicios que participen las entidades federativas en los términos del artículo 3-A de esta Ley, ni el excedente de los ingresos que obtenga la Federación por aplicar una tasa superior al 15% a los ingresos por la obtención de premios a que se refieren los Artículos 130 y 158 de la Ley del Impuesto sobre la Renta.

Un aspecto a destacar respecto de la forma como está conformada la recaudación federal participable (impuestos federales y derechos por extracción de petróleo y minería), es el grado de estabilidad que presentan las transferencias que reciben por participaciones los estados y municipios, ya que las fluctuaciones en el total de la masa participable son siempre inferiores a las fluctuaciones que pudieran existir si las participaciones se calcularan con base exclusivamente en uno o algunos de los impuestos federales, como ocurría antes de 1980. Hecho que sin duda ha contribuido a dar una mayor estabilidad al flujo de ingresos de las entidades federativas, porque ésta sufre los mismos vaivenes de la economía nacional. (Ver Cuadro 4),

**Cuadro No 4**

<b>RECAUDACION FEDERAL PARTICIPABLE (MILES DE PESOS O NUEVOS PESOS)</b>			
		<b>% Crec.</b>	<b>Inflación</b>
1980	651,789,707		29.85
1981	864,328,965	32.61	28.68
1982	1,403,954,911	62.43	98.84
1983	2,965,377,446	111.22	80.78
1984	4,639,554,976	56.46	59.16
1985	6,961,743,895	50.05	63.75
1986	10,835,832,800	55.65	105.75
1987	28,277,677,800	160.96	159.17
1988	57,149,142,700	102.10	51.66
1989	72,928,880,700	27.61	19.70
1990	96,632,705,708	32.50	29.93
1991	124,659,071,000	29.00	18.79
1992	147,828,592,000	18.59	11.94
1993	164,643,395,000	11.37	8.01
1994	177,165,900,000	7.61	7.05
1995	210,026,100,000	18.55	51.97
1996	290,549,223,462	38.34	27.70
1997	383,723,217,000	32.07	15.72
1998	443,440,284,000	15.56	18.61
1999	558,794,411,000	26.01	12.32
2000	698,806,851,000	25.06	8.96
2001	752,853,241,000	7.73	4.40
2002	803,413,218,000	6.72	5.70

Fuente: UCEF

En el Cuadro 4 se puede observar en la tercera columna el crecimiento nominal de la recaudación federal participable que ha servido de base para la liquidación de las participaciones del ejercicio fiscal, mientras que en la columna 4 la inflación acumulada anual. Al realizar una comparación entre ambas columnas se puede observar que desde los años de 1994 y 1995 (años de la crisis económica nacional), el crecimiento de la recaudación federal participable ha presentado aumentos superiores al de la inflación, lo que representa una transferencia real de recursos a nivel general.

### c. El Fondo General de Participaciones

La forma como se ministran las participaciones a las entidades federativas y municipios, como se señaló, presenta dos mecanismos: participaciones vía fondos y las participaciones directas o adicionales. En la actualidad los fondos de participaciones son bastante significativos para los ingresos de entidades federativas y municipios, destacando el Fondo General de Participaciones (FGP) y el Fondo de Fomento Municipal (FFM), (Ver Anexo, Cuadro 5).

**Cuadro 5**

<b>Monto Distribuido entre las entidades Federativas vía Participaciones (pesos)</b>					
	FGP	FFM	Reserva	IEPS	Suma
1998	94,003,154,050	4,434,402,840	1,108,600,710	2,399,524,000	101,945,681,600
1999	118,415,208,019	5,587,944,110	1,396,986,028	3,106,932,000	128,507,070,157
2000	147,997,302,456	6,988,068,510	1,747,017,128	3,542,364,000	160,274,752,094
2001	159,436,394,116	7,528,532,410	1,882,133,103	2,900,304,000	171,747,363,629
2002	170,132,110,258	8,034,132,180	2,008,533,045	3,193,576,000	183,368,351,483

Es importante señalar que de 1978 a 1989, el sistema de participaciones contó con el denominado Fondo Financiero Complementario de Participaciones (FFCP)<sup>9</sup>, que tenía el propósito de redistribuir recursos financieros a las entidades, tratando de favorecer en mayor medida a aquéllas que obtuvieran menos participaciones por habitante en el Fondo General; los recursos que integraban este fondo se correspondieron con la segunda parte del Fondo General en 1990 y equivalen a los recursos que integran la tercera parte de este fondo a partir de 1991.

El Fondo General de Participaciones (FGP), es el más importante de los conceptos de ingresos de las entidades federativas y municipios, ya que se integra con el 20% de la recaudación federal participable, adicionándose con un 1%, en virtud de la coordinación de las entidades en materia de derechos; además de manera marginal, el Fondo General de Participaciones se incrementa con la actualización por inflación del aquel entonces incentivo económico por colaboración administrativa del 80% de la recaudación que las entidades federativas realizaban hasta 1989 proveniente de un régimen tributario federal especial en el impuesto sobre la renta, que entonces se aplicaba a los contribuyentes dedicados a las actividades económicas del sector primario (ese régimen tributario se denominaba genéricamente como "Bases Especiales de Tributación"<sup>10</sup>).

<sup>9</sup> El FFC de participaciones en el sistema actual se encuentra representado por la tercera parte del Fondo General de Participaciones.

<sup>10</sup> En la Ley de Coordinación al 20% de la recaudación federal participable se le denomina Fondo General de Participaciones, pero a la suma de los tres elementos señalados (20% de la RFP,

En lo que se refiere a la integración del Fondo General de Participaciones, debe señalarse que a lo largo de los 24 años de vigencia del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, este fondo se ha venido incrementando, pasando del 13% del ITAF<sup>11</sup> (porcentaje de Ley). En el mismo Artículo Segundo se establecía que dicho porcentaje se vería incrementado con la proporción que representarían en el ITAF, la recaudación en un ejercicio fiscal de los gravámenes estatales y municipales que se conveniará en derogar o dejar en suspenso al Adherirse al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal. Razón por la cual el Fondo General en 1980 fue superior al 16% del ITAF, llegando hasta el 18.26% en 1990, porcentaje que fue incrementándose hasta establecerse en 20% de la recaudación federal participable a partir de 1996; sin embargo, es de señalar que la mayor parte del incremento de los siete puntos porcentuales, ha sido más el producto de suspensiones adicionales o derogaciones de materias impositivas que los Estados y Municipios han dejado de cobrar a cambio de recibir mayores ingresos vía las participaciones federales, que incrementos reales no condicionados para las entidades federativas, o sea recursos aportados por el gobierno federal para la integración de este fondo. Respecto a este último punto puede afirmarse que sólo alrededor de 1.5% del actual del Fondo General de Participaciones ha sido el resultado de un incremento directo en dicho fondo, mismo que se dio para el ejercicio fiscal de 1996; es decir, sin que esté de por medio alguna condición o suspensión adicional a los tributos locales (ver Cuadro 6). De modo tal que una de las demandas permanentes en el régimen de federalismo fiscal de México, por parte del conjunto de las entidades federativas, ha sido buscar el incremento en el porcentaje de integración de este fondo general por encima del actual 20%, propuesta que no ha podido llevarse a cabo fundamentalmente por las restricciones de ingresos que el gobierno federal enfrenta dado sus compromisos presupuestales<sup>12</sup>. Cabe destacar que los incrementos tanto en el Fondo General de Participaciones como en el Fondo de Fomento Municipal, derivados en la coordinación en materia de derechos, no tuvieron origen resarcitorio. El objetivo de la coordinación en derechos fue dar orden y sistematización al cobro de los derechos que no tuvieran una razón de ser, bien por no existir la prestación de un servicio o porque el cobro de éstos se prestaba a interpretaciones equívocas, logrando con

---

Coordinación en Derechos y resarcimiento por bases especiales de tributación) también se le llama Fondo General de Participaciones, de manera tal que cuando se recibe mensualmente la constancia de participaciones en la entidad ésta alude únicamente al concepto de Fondo General, entendiendo por esto los tres conceptos, situación que se ha reflejado en las Leyes de Coordinación Estado – Municipio, en las que se establece que se les participará sólo el 20% del Fondo General, sin hacer relación a los otros dos conceptos.

<sup>11</sup> El 13% expresaba, con un ligero incremento, la proporción que representaron el total de participaciones pagadas a las entidades federativas y a los municipios en los ingresos totales anuales que obtuvo la Federación en 1979, para garantizarles que seguirían conservando la misma proporción de la recaudación de todos los impuestos federales que venían percibiendo con un pequeño incremento.

<sup>12</sup> Hasta hoy las propuestas del gobierno federal han sido en el sentido de que si se otorga a las entidades y municipios un porcentaje de algún impuesto de base amplia (IVA), el monto que represente esta proporción sea reducido en su equivalente en el porcentaje de la recaudación federal participable, en el 2000 fue el último año que se propuso este mecanismo.

este esquema que se derogaran o dejaran en suspenso los derechos estatales y municipales que se cobraban por otorgar o renovar licencias de funcionamiento a giros comerciales o industriales, que incidían directamente sobre actividades afectas al impuesto al valor agregado, razón por la cual no podían ser objeto de resarcimiento por parte de la Federación, por lo que fue instrumentado un mecanismo diferente que a su vez incrementara los recursos de las entidades y específicamente de los municipios, a fin de que dejaran de cobrar los supuestos “derechos”.

### Cuadro 6

#### Porcentajes de la Recaudación Federal Participable para la integración del Fondo General de Participaciones (FGP)

Año	% RFP	Comentarios
1980	13.000000%	Representado por las participaciones que el Gobierno federal distribuía a los estados y municipios.
1980	1.578399%	Por la recaudación de impuestos estatales y municipales derogados o suspendidos, como los de industria y comercio.
1980	0.354475%	Por gastos de administración en los que incurrían las entidades en algunos impuestos como el ISIM.
1980	0.692872%	Por tratamiento especial a estados petroleros.
1980	1.269105%	Por apoyo fiscal de los estados al Sistema Alimentario Mexicano.
1980	0.024537%	Por Reformas a la LIVA en 1981 que originaron suspensión o derogación de gravámenes estatales o municipales.
1980	0.018462%	Por suspensión del cobro de derechos de pasaportes
1982	0.026918%	Por suspensión de impuestos estatales a profesionistas.
1982	0.019255%	Recaudación suspendida de pozos artesianos del Distrito Federal.
1982	16.984023%	Porcentaje de integración del FGP para este periodo
1988 1989	0.248126%	Efecto de la forma de integración del FGP en 1988 y 1989 derivado del incremento de la recaudación del IVA que fue superior al crecimiento de la RFP.
1990	1.029121%	Fondo Financiero Complementario que se integró al FGP.
1991	0.250000%	50% de la reserva de contingencia (constituida en 1988 y que operaba fuera del FGP.
1996	1.488730%	Incremento otorgado sin condicionamiento alguno y en apoyo a las finanzas de los estados y municipios.
Total	20.000000%	

*Los incrementos a la Recaudación Federal Participable en algunos casos se establecieron en anexos al Convenio de Adhesión al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal y, en otros fueron el resultado de modificaciones legislativas a la Ley de Coordinación Fiscal.*

En cuanto a la distribución del Fondo General de Participaciones (20% de la recaudación federal participable) entre las 32 entidades federativas y la parte correspondiente a los municipios (cuando menos el 20% de lo asignado a las entidades), es de señalar que el esquema de participación al inicio del sistema (1980-1983), buscaba aproximarse, de manera importante a un esquema donde los

montos de estas transferencias en ingresos, se distribuyeran de conformidad al origen de la fuente de recursos, es decir, que correspondieran principalmente a las entidades federativas que habían generado los impuestos<sup>13</sup> y en aquellas donde se hubiera presentado la mayor pérdida económica por la derogación o suspensión del cobro de gravámenes. Esta filosofía original con la que se constituyó el sistema de participaciones, tenía como objetivo resarcir a las entidades federativas la pérdida económica sufrida por la suspensión y derogación de tributos locales al adherirse al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, así como premiar a las entidades federativas que presentaron un mayor dinamismo en la generación de recursos fiscales federales. Dicha filosofía tuvo como sustento el denominado principio resarcitorio. (Ver Cuadro 7)

---

<sup>13</sup> Los factores de distribución del Fondo General durante el período 1980-1983 se determinaron sumando las cantidades que cada una de las entidades dejaron de percibir por participaciones, gastos de administración, montos de recaudación de los impuestos derogados o dejados en suspenso, expresados como proporción del ITAF para 1978 o 1979, mismos que sumados se reexpresaron como porcentaje de la suma, obteniendo con ello el factor de distribución en el Fondo general que le correspondió a cada entidad; es decir, el coeficiente representaba la proporción de los recursos económicos, respecto del ITAF, que cada una de las entidades dejó de recibir, por ello es que durante el período señalado, el criterio de distribución de participaciones del Fondo General fue resarcitorio (Ver Cuadro).

PRIMERA CONVENCION NACIONAL HACENDARIA

**CALCULOS DE LOS FACTORES PARA DISTRIBUIR EL FONDO GENERAL DE PARTICIPACIONES EN 1983**

	Total part. Liquidadas 1979	Participación Petróleo 1979	Impuestos a Suspender IVA 1979	Gastos de Administra- ción 1979	Recaudación Sam 1980	Pasaportes 1979	Impuestos susp. Reformas IVA 1980	Rec. de prof A resarcir 1982	Suma	Recaudación Federal part. 79-83	Relación Factores	Factores de Distribución
AGUASCALIENTES	266,825		82,237	8,665	20,423	383	0		378,533	400,051,536	0.000946	0.559773
BAJA CALIF.	1,354,986		359,046	44,505	194,573	3,810	10,860	10,047	1,977,827	400,051,536	0.004916	2.908073
BAJA CALIF SUR	194,756		47,278	5,385	43,944	1,251	0	176	292,790	400,051,536	0.000732	0.432756
CAMPECHE	140,527	250,000	96,653	3,798	150,918	26	4,298		646,220	651,789,707	0.001465	0.866932
COAHUILA	1,332,407		104,466	47,786	30,008	1,826	3,399	1,655	1,521,547	400,051,536	0.003797	2.246367
COLIMA	199,226		25,269	4,557	46,622	1,992	1,264	1,100	280,030	400,051,536	0.000697	0.412227
CHIAPAS	448,667	1,466,545	87,023	11,060	669,810	2,110	12,422	2,012	2,699,649	400,051,536	0.006733	3.983012
CHIHUAHUA	1,436,583		166,308	42,334	165,065	10,587	5,777	14,485	1,841,139	400,051,536	0.004571	2.704089
D. FEDERAL	14,816,184		627,890	293,837	0	0	0	405,470	16,143,381	400,051,536	0.039628	23.444193
DURANGO	462,356		43,954	13,041	77,859	2,432	281		599,923	400,051,536	0.001499	0.886987
GUANAJUATO	1,326,552		175,243	45,537	190,933	498	143		1,738,906	400,051,536	0.004347	2.571393
GUERRERO	637,377		178,496	17,623	125,066	425	2,808	5,150	966,945	400,051,536	0.002405	1.422859
HIDALGO	493,408		31,373	14,254	4,541	580	162	2,515	546,833	400,051,536	0.001362	0.805879
JALISCO	3,255,692		603,016	120,377	259,245	9,222	4,338	14,819	4,266,709	400,051,536	0.010635	6.291497
MEXICO	5,877,873		1,184,694	238,524	133,233	0	0	67,417	7,501,741	400,051,536	0.018631	11.022351
MICHOACAN	856,850		132,761	22,653	86,360	1,551	1,257		1,101,432	400,051,536	0.002752	1.628085
MORELOS	447,088		86,281	14,628	37,091	1,478	20,932	7	607,505	400,051,536	0.001498	0.886395
NAYARIT	225,307		31,369	5,103	193,801	1,707	0	1,247	458,534	400,051,536	0.001144	0.676791
NVO. LEON	3,711,656		197,432	140,208	64,613	7,102	0		4,121,011	400,051,536	0.010301	6.094198
OAXACA	385,985		90,207	8,916	175,820	15	0		660,943	400,051,536	0.001652	0.977384
PUEBLA	1,428,715		182,265	51,700	105,992	535	4,372		1,773,579	400,051,536	0.004429	2.620259
QUERETARO	588,834		48,387	23,017	36,863	0	13,291	1,521	711,913	651,789,707	0.001728	1.022523
Q. ROO	164,546		66,843	4,814	14,924	63	1,065	352	252,607	400,051,536	0.000630	0.372590
SAN LUIS POTOSI	591,636		47,174	15,976	58,030	1,381	354	23,100	737,651	400,051,536	0.001802	1.066183
SINALOA	1,148,058		270,059	38,114	488,647	3,879	20,269	8,480	1,977,506	400,051,536	0.004908	2.903813
SONORA	1,365,571		337,281	39,113	552,348	10,596	39,061	12,587	2,356,557	400,051,536	0.005830	3.449269
TABASCO	425,048	3,972,967	141,377	12,195	224,822	1,205	3,054	2,287	4,782,955	400,051,536	0.011949	7.068920
TAMAULIPAS	1,244,569	105,700	133,921	37,541	241,689	1,390	4,601	36,127	1,805,538	400,051,536	0.004444	2.629133
TLAXCALA	228,608		19,617	6,900	6,782	0	0	313	262,220	400,051,536	0.000655	0.387439
VERACRUZ	2,107,662	773,354	547,311	66,255	617,275	136	5,537	31,701	4,149,231	400,051,536	0.010310	6.099227
YUCATAN	455,655		122,864	14,247	123,257	6,345	299	4,871	727,538	651,789,707	0.001691	1.000219
ZACATECAS	268,131		46,314	5,418	56,648	1,332	87	806	378,736	400,051,536	0.000945	0.559181
TOTAL	47,887,338	6,568,566	6,314,409	1,418,081	5,197,202	73,857	159,931	648,245	68,267,629		0.1690329	100.000000

Así en como principio, el criterio de reparto estuvo sustentado en las porciones en que las entidades participaban antes de la conformación del SNCF, incorporando también el efecto de la suspensión de contribuciones. Para el ejercicio fiscal 1984, una vez superado el período de desfase que impidió que se aplicara el procedimiento establecido en la Ley de Coordinación Fiscal, se empieza a aplicar el procedimiento establecido en el Artículo Tercero de la misma, el que se había venido posponiendo en su vigencia a través del Artículo Quinto transitorio, el que contenía el procedimiento aplicado durante el período 1980-1983. El nuevo procedimiento que tuvo vigencia durante el período 1984-1987, buscaba premiar tanto el esfuerzo recaudatorio de las entidades federativas, como su potencialidad de generación tributaria, aunque en forma desfasada hasta por tres y cuatro años. (Ver Anexo, Cuadro 8).

PRIMERA CONVENCION NACIONAL HACENDARIA

DETERMINACION DE FACTORES DE DISTRIBUCION DEL INCREMENTO DEL FONDO GENERAL PARA 1984											
	Total part. Liquidadas 1979	Participación Petróleo 1979	Impuestos a Suspender IVA 1979	Gastos de Administra- ción 1979	Recaudación Sam 1980	Pasaportes 1979	Impuestos susp. Reformas IVA 1980	Rec. de prof A resarcir 1982	Suma	Recaudación Federal part. 79-83	Relación Factores
Aguascalientes	1,374,187		0	1,374,187	839,427	1.6370536	1,443,546	209,794,363	0.6880766	1.1264183	0.629919
Baja California	6,924,175		10,047	6,934,222	3,162,383	2.1927205	4,754,281		2.2661624	4.9690608	2.778812
Baja Calif. Sur	1,031,770		176	1,031,946	494,221	2.0880254	692,788		0.3302224	0.6895128	0.385591
Campeche	2,128,231		0	2,128,231	558,870	3.8080967	1,181,444		0.5631438	2.1445061	1.199257
Coahuila	5,512,866		1,655	5,514,521	3,075,607	1.7929862	6,237,729		2.9732586	5.3310118	2.981224
Colima	1,010,816		1,100	1,011,916	573,751	1.7636849	885,927		0.4222835	0.7447751	0.416495
Chiapas	9,775,865		2,012	9,777,877	1,293,429	7.5596550	1,840,824		0.8774421	6.6331593	3.709414
Chihuahua	6,623,311		14,485	6,637,796	4,064,729	1.6330230	5,587,137		2.6631492	4.3489840	2.432051
D.F.	57,133,886	270,333	135,137	57,539,356	44,941,779	1.2803088	66,690,173		31.7883532	40.6989089	22.759760
Durango	2,177,464		0	2,177,464	1,514,111	1.4381139	2,175,176		1.0368134	1.4910557	0.833832
Guanajuato	6,312,515		0	6,312,515	3,364,795	1.8760474	4,875,540		2.3239614	4.3598618	2.438134
Herrero	3,387,603		5,150	3,392,753	1,860,677	1.8233971	2,602,143		1.2403303	2.2616146	1.264747
Hidalgo	1,919,087		2,515	1,921,602	1,493,274	1.2868382	2,188,425		1.0431286	1.3423377	0.750666
Jalisco	14,987,191		14,819	15,002,010	8,645,351	1.7352690	13,020,862		6.2064880	10.7699266	6.022789
México	26,215,204		67,417	26,282,621	16,830,846	1.5615746	28,104,499		13.3962127	20.9191849	11.698486
Michoacán	3,882,186		0	3,882,186	2,359,078	1.6456370	3,320,720		1.5828452	2.6047886	1.456657
Morelos	2,113,619		7	2,113,626	1,165,745	1.8131118	1,724,567		0.8220273	1.4904274	0.833481
Nayarit	1,660,148		1,247	1,661,395	834,292	1.9913831	1,037,421		0.4944942	0.9847274	0.550682
Nuevo León	14,531,683		0	14,531,683	11,137,698	1.3047295	17,010,239		8.1080534	10.5788164	5.915916
Oaxaca	2,330,583		0	2,330,583	1,215,339	1.9176403	1,667,218		0.7946915	1.5239324	0.852218
Puebla	6,432,477		0	6,432,477	6,179,966	1.0408596	6,974,675		3.3245293	3.4603682	1.935117
Querétaro	2,436,665		1,521	2,438,186	1,708,360	1.4272086	2,571,395		1.2256740	1.7492924	0.978244
Quintana Roo	914,237		352	914,589	436,766	2.0940023	726,775		0.3464226	0.7254096	0.405666
San Luis Potosí	2,593,555		23,100	2,616,655	1,743,901	1.5004607	2,653,059		1.2645998	1.8974823	1.061115
Sinaloa	6,915,710		8,480	6,924,190	2,848,537	2.4307882	3,931,727		1.8740861	4.5555063	2.547543
Sonora	8,212,123		12,587	8,224,710	3,055,096	2.6921282	4,183,186		1.9939459	5.3679578	3.001885
Tabasco	17,351,174		2,287	17,353,461	1,509,756	11.4942156	3,077,025		1.4666862	16.8584076	9.427607
Tamaulipas	6,416,936		36,127	6,453,063	3,408,025	1.8934905	5,682,560		2.7086333	5.1287715	2.868126
Tlaxcala	950,835		313	951,148	646,770	1.4706124	867,390		0.4134477	0.6080213	0.340019
Veracruz	14,940,174		31,701	14,971,875	5,939,506	2.5207273	9,136,515		4.3549859	10.9777320	6.138999
Yucatán	2,380,098		4,871	2,384,969	1,354,675	1.7605470	2,006,932		0.9566186	1.6841721	0.941828
Zacatecas	1,371,864		806	1,372,670	777,170	1.7662416	942,465		0.4492328	0.7934536	0.443717
Total	241,948,238	270,333	377,912	242,596,483	139,033,930	74.2405780	209,794,363	209,794,363	100.0000000	178.8195854	100.0000000

El potencial de generación tributaria se sustentaba en la denominada recaudación federal obtenida en la entidad, concepto con el que se identificaba la recaudación de aquellos impuestos federales cuyo origen por entidad sea plenamente identificable<sup>14</sup>, a los que actualmente se les denomina “impuestos asignables<sup>15</sup>”. Este procedimiento premia a las entidades que presentan un mayor dinamismo en la generación de estos impuestos al incrementar su factor de participación, situación que es en detrimento de las entidades que su esfuerzo recaudatorio ha sido menor. Por otra parte, este factor sólo se aplicaba de forma marginal, al distribuir con él únicamente el incremento que presentara el Fondo General de un año a otro. Otro cambio importante sobre la distribución se dio durante los años de 1988 y 1989, donde las entidades federativas retuvieron el 30% de la recaudación del Impuesto al Valor Agregado que se obtuviera en su territorio. Este último esquema presentaba un doble beneficio para las entidades en su conjunto, por un lado, las participaciones derivadas de la retención del IVA (elemento dinámico del Sistema) podían incrementarse en función de la eficiencia que las autoridades fiscales estatales presentaran en la administración de este impuesto; por otro, si el dinamismo o crecimiento en la recaudación de este impuesto era superior al obtenido en la recaudación federal participable éste se adicionaba al porcentaje que integraba el Fondo General, de tal forma que durante los dos años que tuvo vigencia este sistema, por el dinamismo en la recaudación del IVA el Fondo General creció en 0.2481% de la recaudación federal participable; es decir, durante la vigencia de este sistema se rompe el efecto denominado suma cero, porque el porcentaje de integración del Fondo General no permanecía fijo ya que podía variar en forma anual, como lo hizo, en función del comportamiento en la recaudación del impuesto al valor agregado. Otra reforma importante durante estos años fue la creación de una reserva de Contingencia, integrada con el 0.5% de la recaudación federal participable, la que tenía como objetivo compensar a aquellas entidades que perdieran recursos con la entrada en vigencia del nuevo sistema.

De esta forma, durante los primeros 10 años del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, fue el principio resarcitorio para la distribución del Fondo General de Participaciones el utilizado como la única regla para la ministración de estas participaciones federales.

Es para el año de 1990, cuando en el seno del SNCF y por iniciativa del gobierno federal y de las entidades federativas, se impulsa una significativa reforma para modificar la fórmula de distribución del Fondo General de Participaciones, al incorporar un nuevo criterio de distribución bajo el principio de carácter redistributivo. Lo anterior debido a la concentración que el criterio resarcitorio había generado en las entidades federativas de mayor potencial económico y fiscal.

---

<sup>14</sup> En el Convenio de Adhesión se establecía que en el caso del impuesto al comercio exterior no se consideraba identificable el origen por entidad.

<sup>15</sup> Actualmente los impuestos asignables son los impuestos especiales por producción y servicios, el impuesto sobre tenencia o uso de vehículos y el impuesto sobre automóviles nuevos.

Es así, como a partir del año de 1991, el Fondo General de Participaciones pasó a distribuirse entre las entidades federativas, conforme a tres criterios:

- a) El criterio poblacional (criterio redistributivo), medido como la proporción de la población de cada entidad federativa respecto al total de población nacional.
- b) El criterio resarcitorio, que provenía de las fórmulas de participaciones vigentes hasta antes de 1990, de acuerdo con el cual, los coeficientes de participación se actualizan anualmente conforme al crecimiento en la recaudación de los denominados impuestos federales asignables, es decir, aquellos impuestos federales cuyo origen por entidad federativa es plenamente identificable. A la fecha, y durante los últimos años, se han venido empleando como impuestos federales asignables los siguientes: el Impuesto Especial sobre Producción y Servicios<sup>16</sup>, el Impuesto sobre Tenencia y Uso de Vehículos y el Impuesto sobre Automóviles Nuevos.
- c) Un criterio redistributivo que busca otorgar mayores participaciones a las entidades federativas cuyas participaciones por habitante, en las dos primeras partes del FGP, sean más pequeñas (y viceversa).

Cabe señalar que los porcentajes de distribución de estos tres criterios pasaron por una etapa de transición que comprendió los años de 1991 a 1994, transición que consistió en que los porcentajes de las dos primeras partes del Fondo General se fueron adecuando hasta llegar a representar la misma proporción (45.17%), mientras que la correspondiente a la tercera parte (9.66%) desde su vigencia ha permanecido inamovible; para que fuera a partir del ejercicio fiscal de 1994 cuando la fórmula de participaciones vigente a partir de 1991, contemplara las siguientes proporciones: 45.17%<sup>17</sup> del Fondo General de Participaciones se distribuye de acuerdo con el criterio poblacional, 45.17% conforme al criterio resarcitorio y el restante 9.66% conforme al criterio redistributivo.

Cabe destacar, que la reforma al sistema de participaciones que modificó la fórmula de distribución del Fondo General de Participaciones a partir de 1991, se realizó sin incrementar los recursos que conforman dicho fondo, de tal forma que el resultado fue una transferencia virtual de recursos desde las entidades cuya proporción de recursos derivados de este fondo se redujo, a las que se les ha dado en llamar “Estados Solidarios”, hacia la mayor parte de las entidades federativas (cuyo monto de participación se elevó a partir de la implementación de

---

<sup>16</sup> En el ejercicio 2002 se utilizaron como impuestos asignables en IEPS: gasolina, gas natural y diesel, tabacos labrados, cerveza y bebidas alcohólicas. En el ejercicio fiscal 2003 se están aplicando gasolina, gas natural y diesel, cerveza, bebidas alcohólicas, tabacos labrados, aguas envasadas y servicios de telecomunicaciones.

<sup>17</sup> Los porcentajes que integraron en la etapa transitoria la primera y segunda parte del Fondo General son: 1991: 18.05% y 72.29% respectivamente; 1992: 27.10% y 63.24%, 1993: 36.15% y 54.19%. La estructura de estos porcentajes deriva de los criterios tomados como base para su cálculo.

la reforma). Por tanto, uno de los resultados de esta reforma ha sido una reducción importante en la cantidad de participaciones que por habitante corresponde a cada entidad de los recursos del Fondo General, brecha que se ha reducido en más del 50%<sup>18</sup>, pero con la redistribución de recursos que pertenecían a algunas de las entidades federativas y no con la aportación de recursos del gobierno federal. (Ver Cuadro 9).

<b>ENTIDADES</b>	<b>Participación Per Cápita</b>			
	<b>1990</b>	<b>1995</b>	<b>2000</b>	<b>2002</b>
AGUASCALIENTES	246.83	525.98	1,917.71	2,100.74
BAJA CALIFORNIA	356.43	454.30	1,696.10	1,684.37
BAJA CALIFORNIA SUR	394.88	747.02	2,496.81	2,664.34
CAMPECHE	385.64	706.42	2,823.76	3,118.10
COAHUILA	220.95	447.98	1,573.36	1,744.16
COLIMA	297.51	652.73	2,225.19	2,350.29
CHIAPAS	239.48	500.08	1,661.14	1,807.37
CHIHUAHUA	207.53	411.15	1,466.83	1,594.85
DISTRITO FEDERAL	452.67	662.66	2,143.53	2,398.99
DURANGO	171.13	443.16	1,554.07	1,753.88
GUANAJUATO	131.49	368.16	1,273.30	1,408.88
GUERRERO	125.10	353.96	1,181.53	1,300.84
HIDALGO	136.68	378.37	1,361.09	1,557.26
JALISCO	193.23	424.75	1,453.51	1,614.14
MÉXICO	175.03	400.84	1,421.76	1,488.91
MICHOACÁN	108.52	335.49	1,188.67	1,345.14
MORELOS	198.20	446.68	1,560.21	1,725.54
NAYARIT	224.24	537.09	1,854.41	2,103.26
NUEVO LEÓN	294.00	546.56	1,664.38	1,869.09
OAXACA	103.32	375.14	1,221.15	1,323.12
PUEBLA	125.09	364.71	1,232.25	1,322.16
QUERÉTARO	217.16	518.89	1,857.57	1,998.14
QUINTANA ROO	247.86	502.68	1,778.58	1,781.25
SAN LUIS POTOSÍ	140.00	375.97	1,327.80	1,498.11
SINALOA	238.91	480.66	1,554.35	1,715.72
SONORA	368.65	526.19	1,814.60	1,982.98
TABASCO	754.88	1,215.63	4,037.48	4,744.98
TAMAULIPAS	223.54	422.07	1,545.35	1,693.08
TLAXCALA	206.46	513.29	1,782.08	1,908.23
VERACRUZ	180.51	419.76	1,416.97	1,613.86
YUCATÁN	177.39	423.70	1,535.12	1,670.15
ZACATECAS	167.04	443.03	1,604.64	1,781.24
<b>T O T A L E S :</b>	<b>227.70</b>	<b>465.29</b>	<b>1,589.86</b>	<b>1,745.78</b>

\* Contiene el FGP más el FFM

<sup>18</sup> Si se compara el estado que más participaciones per cápita recibe (Tabasco) y el que menos (Oaxaca), se puede observar que mientras en 1990 el primero recibía 754.88 pesos por habitante, el segundo sólo percibía 103.32, representaba una proporción de 7.31 a 1, proporción que para el 2000 se redujo a 3.31, es decir una reducción aproximada del 55%.

\*\*La población de 1990 y 2000 corresponden a censos, 1995 al conteo y 2002 a la publicada en la ENE

El cambio en la proporción de los recursos que del Fondo General corresponden a las entidades se relaciona, en forma directa, con la comparación del factor que le corresponde a la entidad en la segunda parte del fondo, respecto de la proporción que representa su población en el total nacional. De forma tal que las entidades cuya proporción de población (factor de la primera parte del FGP) es superior al coeficiente de la segunda parte son quienes se vieron beneficiadas con el cambio de sistema, esto debido a que en el sistema de participaciones vigente antes de 1991, todo el Fondo General se distribuía únicamente bajo el procedimiento de la segunda parte, mientras que con el actual sistema solo se reparte el 45.17%, y una proporción igual con la proporción de la población. (Ver Cuadro 10).

<b>Cuadro 10</b>	<b>Factor Primera Parte</b>	<b>Factor Segunda Parte</b>
	<b>1991</b>	<b>1991</b>
Aguascalientes	0.886914	0.926095
Baja California	2.043269	3.249964
Baja Calif. Sur	0.391080	0.517570
Campeche	0.651735	1.125173
Coahuila	2.429531	2.372884
Colima	0.523356	0.540826
Chiapas	3.948581	4.630065
Chihuahua	3.007057	3.005458
D.F.	10.151425	21.293468
Durango	1.666429	0.775993
Guanajuato	4.905298	2.798942
Guerrero	3.231498	1.210761
Hidalgo	2.317736	0.826771
Jalisco	6.505949	6.463895
México	12.097350	10.394869
Michoacán	4.355437	1.686649
Morelos	1.473216	0.951942
Nayarit	1.005796	0.753856
Nuevo León	3.803834	5.617585
Oaxaca	3.723784	1.056351
Puebla	5.075194	2.803308
Querétaro	1.286930	1.220213
Quintana Roo	0.608331	0.412267
San Luis Potosí	2.467270	0.967703
Sinaloa	2.724601	2.990403
Sonora	2.245780	3.871010
Tabasco	1.850094	6.171926
Tamaulipas	2.765815	2.888227
Tlaxcala	0.941181	0.448533
Veracruz	7.659689	6.512071
Yucatán	1.680459	1.031988
Zacatecas	1.575381	0.483234
Total	100.000000	100.000000

En el cuadro 10 podemos notar cómo las entidades que vieron reducida la proporción de participaciones que les corresponde en el Fondo General, es resultado, principalmente, de las diferencias entre los factores de la segunda parte respecto de la primera, y de aquellas que se sobresaltan, con excepción del

Estado de Campeche<sup>19</sup> son entidades que recurren cotidianamente a los recursos que integran la reserva de contingencia.

Por esta razón, se han presentado en varias ocasiones, diversas propuestas para modificar el sistema de participaciones y corregir los efectos adversos que trajo consigo la reforma de 1991 (introducción del concepto población), aspecto que sin duda ha resultado complejo, porque cualquier modificación de los mecanismos de distribución traerá consigo entidades federativas ganadoras y perdedoras, por la imposibilidad de eliminar el denominado efecto suma cero.

Por lo que se refiere a los indicadores específicos adoptados para cada uno de los criterios de distribución del Fondo General de Participaciones, las discusiones en el período reciente se han centrado particularmente en la medición de la dinámica poblacional. La polémica surge porque sólo se realizan conteos exhaustivos de la población cada 5 años (Censo General de Población y Vivienda, y Censo de Población y Vivienda), y diversas entidades federativas desean un cálculo más oportuno que refleje su dinámica de crecimiento natural o migración. Respecto a esta polémica se puede afirmar, que fueron las propias entidades federativas quienes solicitaron la reforma al Artículo Segundo de la Ley de Coordinación Fiscal para que se aplicaran cifras de población que consideraran el dinamismo de la misma y que se empleara la última información que publicara el INEGI. Debido a que los Censos y Conteos no pueden realizarse en forma anual por lo oneroso que resultan, en la actualidad se publican estimaciones o proyecciones de población en forma trimestral dentro de la Encuesta Nacional de Empleo, cifras que se han aplicado para determinar el factor de población o de la primera parte del Fondo General, pero que por la estructura que guarda el sistema se afecta a los factores de la tercera parte del Fondo General y al de la Coordinación en materia de derechos, por lo que el impacto económico que repercute a las entidades debe medirse por la suma de los efectos en las tres partes señaladas. (Ver Cuadro 11)

---

<sup>19</sup> Campeche ha recurrido eventualmente a los recursos de la reserva de contingencia, no obstante que debería hacerlo anualmente, esto deriva de que el apoyo económico que se le otorga como parte del Fondo General de participaciones ha servido para que su crecimiento en el monto total de participaciones presente un crecimiento superior al que tiene la recaudación federal participable.

<b>Cuadro 11 Pérdida por cada millón en el FGP</b>					
<b>(Población correspondiente al primer trimestre)</b>					
<b>ENTIDAD</b>	<b>Particip.</b>	<b>Particip.</b>	<b>Particip.</b>	<b>Particip.</b>	<b>Suma Total</b>
	<b>1° Parte</b>	<b>2° Parte</b>	<b>3° Parte</b>	<b>C. Derechos</b>	<b>Particip</b>
Aguascalientes	94.29	0.00	100.53	52.30	247.12
Baja Calif.	2546.12	0.00	1321.00	1277.69	5144.82
Baja Calif. Sur	140.79	0.00	420.38	104.21	665.38
Campeche	-18.23	0.00	-59.38	-13.97	-91.58
Coahuila	-300.02	0.00	-216.59	-156.44	-673.05
Colima	248.67	0.00	578.37	168.19	995.23
Chiapas	523.01	0.00	151.98	250.93	925.93
Chihuahua	617.97	0.00	239.46	302.27	1159.70
D.F.	-3495.58	0.00	-562.89	-1633.33	-5691.80
Durango	-639.71	0.00	-614.14	-348.28	-1602.13
Guanajuato	-638.22	0.00	-223.56	-309.88	-1171.66
Guerrero	-435.15	0.00	-209.26	-216.77	-861.18
Hidalgo	-314.14	0.00	-215.43	-162.71	-692.28
Jalisco	-912.09	0.00	-235.11	-434.70	-1581.90
México	5994.95	0.00	588.13	2764.73	9347.81
Michoacán	-1263.89	0.00	-413.08	-610.80	-2287.76
Morelos	201.18	0.00	127.12	103.15	431.45
Nayarit	-339.85	0.00	-543.79	-206.04	-1089.69
Nuevo León	101.52	0.00	7.28	46.56	155.37
Oaxaca	-363.02	0.00	-163.59	-179.78	-706.40
Puebla	1204.50	0.00	256.17	568.82	2029.49
Querétaro	431.83	0.00	385.27	232.27	1049.37
Quintana Roo	973.13	0.00	1328.58	567.90	2869.61
San Luis Potosí	-534.59	0.00	-333.99	-273.74	-1142.32
Sinaloa	-593.90	0.00	-363.22	-303.35	-1260.47
Sonora	-249.05	0.00	-183.76	-130.25	-563.05
Tabasco	25.63	0.00	-0.57	11.52	36.58
Tamaulipas	215.32	0.00	73.32	104.34	392.99
Tlaxcala	62.53	0.00	43.15	32.41	138.09
Veracruz	-2510.04	0.00	-547.79	-1186.70	-4244.54
Yucatán	-158.76	0.00	-165.14	-87.67	-411.56
Zacatecas.	-615.20	0.00	-569.46	-332.90	-1517.56
<b>TOTAL</b>	<b>0.00</b>	<b>0.00</b>	<b>0.00</b>	<b>0.00</b>	<b>0.00</b>

Al considerar los datos poblacionales de los siguientes trimestres, en los que la población de unas entidades disminuye por ser expulsoras o porque presentan un crecimiento de la población menor que el de otras entidades, esto se refleja en una disminución de su factor de la primera parte (que impacta en el de la tercera y coordinación en derechos) y por ende en la disminución de sus participaciones.

Respecto a la aplicación del criterio resarcitorio, la principal controversia se sustenta en que la medición de la capacidad fiscal de las entidades federativas se

realiza sólo con impuestos específicos al consumo los que son poco representativos de la actividad económica y de su dinamismo, mismos que son administrados en casi el 90% por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público dejando poco margen para que las entidades federativas puedan influir en la determinación de su factor de participaciones en el Fondo General, por lo que se han presentado, en el período reciente, distintas propuestas tendientes a buscar qué impuestos de bases más amplias (IVA, ISR a personas físicas, etc.), así como elementos de carácter distinto al tributario como el Producto Interno Bruto (PIB), número de asegurados al IMSS, consumo de electricidad doméstica, consumo de teléfono no industrial, etc. sean considerados como asignables. A este respecto debe señalarse que el Impuesto al Valor Agregado (IVA) fue considerado como un impuesto federal asignable desde 1980 hasta 1989, razón por la que se obligaba a todos los contribuyentes a presentar en su declaración anual (HIVA-4) el detalle de cada una de las distintas actividades realizadas en cada entidad federativa en que se habían realizado las actividades gravadas con el impuesto. Durante este periodo, las entidades federativas realizaron la mayor parte de las funciones propias de la administración de este impuesto federal (incluyendo su recaudación, el registro de contribuyentes, la fiscalización, el cobro coactivo y la devolución de los saldos a favor, particularmente referidos a los contribuyentes de los sectores primario y exportador). Este sistema de colaboración administrativa se abandonó a partir del año de 1990, cuando el Gobierno Federal retomó prácticamente todas las funciones de la administración tributaria del IVA, con excepción de la función de fiscalización la que en la actualidad se realiza en forma conjunta con las autoridades federales.

Las otras partes que incrementan los recursos del Fondo General (1% para las entidades coordinadas en materia de derechos<sup>20</sup> y el monto equivalente al 80% del impuesto recaudado en 1989 por las entidades por concepto de bases especiales de tributación), presentan procedimientos distintos de distribución. El 1% de la RFP se distribuye entre las entidades en función a la proporción que representen las participaciones que le hayan correspondido de las tres partes en que se divide al Fondo General, entre el total de éste. El resarcimiento por bases especiales de tributación se realiza tomando como base la cantidad de incentivos económicos que por este concepto le correspondió a la entidad en 1989 y se le actualiza en los términos del Artículo 17-A del Código Fiscal de la Federación, monto que al ser dividido entre 12 (número de meses del año) arroja la participación mensual de la entidad, de tal forma que las participaciones correspondientes al Fondo General se presentan de la siguiente manera. (Ver Cuadro 12)

---

<sup>20</sup> El Fondo por Coordinación en derechos nace con la coordinación de los Estados al mismo, integrándose con el 0.5% del ITAF y distribuyéndose como parte integral del Fondo General de Participaciones, es hasta 1991 cuando se inicia su distribución en forma independiente o por separado de los recursos del Fondo General bajo el criterio descrito. Es a partir de 1994 cuando la proporción de la RFP que lo integra pasa del 0.5% al 1.0%.

**Tabla 11**  
**INTEGRACION DE LAS PARTICIPACIONES DEL FONDO GENERAL**

ENTIDADES	PRIMERA PARTE	SEGUNDA PARTE	TERCERA PARTE	COORDINACIÓN EN DERECHOS	SUBTOTAL	RESARCIMIENTO B.E.T.	TOTAL
AGUASCALIENTES							
BAJA CALIFORNIA							
BAJA CALIFORNIA SUR							
CAMPECHE							
COAHUILA							
COLIMA							
CHIAPAS							
CHIHUAHUA							
DISTRITO FEDERAL							
DURANGO							
GUANAJUATO							
GUERRERO							
HIDALGO							
JALISCO							
MEXICO							
MICHOACÁN							
MORELOS							
NAYARIT							
NUEVO LEON							
OAXACA							
PUEBLA							
QUERÉTARO							
QUINTANA ROO							
SAN LUIS POTOSI							
SINALOA							
SONORA							
TABASCO							
TAMAULIPAS							
TLAXCALA							
VERACRUZ							
YUCATÁN							
ZACATECAS							
TOTALES:							

#### **d. El Fondo de Fomento Municipal**

El otro fondo de participaciones que conforma el sistema, es el Fondo de Fomento Municipal (FFM), el cual se integra con el 1% de la Recaudación Federal Participable y se distribuye por entero a los municipios, a través de los estados. La distribución de este fondo se realiza actualizando los coeficientes de participación del año inmediato anterior con el crecimiento de las denominadas contribuciones asignables locales, es decir, con la recaudación del impuesto predial y de los derechos locales por el cobro de los servicios de agua potable<sup>21</sup>. Con esta fórmula se busca alentar a los gobiernos municipales a mejorar la recaudación de estas contribuciones, que tradicionalmente han mostrado bajos ordenes en México (Ver Anexo Cuadro 12).

---

<sup>21</sup> Por recaudación de impuesto predial se entiende la cantidad efectivamente pagada en la entidad en el año de calendario de que se trate, independientemente del ejercicio fiscal en que se haya causado, así como los recargos, sanciones, gastos de ejecución, intereses e indemnizaciones, que se apliquen en relación a este impuesto, excluyendo las contribuciones adicionales que recaigan sobre el mismo. Asimismo, por derechos de agua se entiende, los efectivamente pagados en la entidad, independientemente del ejercicio fiscal en que se hayan causado, por su consumo, drenaje, alcantarillado, recargos, sanciones, gastos de ejecución, conexiones, reconexiones, intereses e indemnizaciones, excluyendo las contribuciones adicionales que recaigan sobre los derechos.

PRIMERA CONVENCION NACIONAL HACENDARIA

	2000			2001			2002		
	PIB	Rec. Predial	% Predial/ PIB Estatal	PIB	Rec. Predial	% Predial/ PIB Estatal	PIB	Rec. Predial	% Predial/ PIB Estatal
<b>ENTIDAD</b>	<b>4,980,785,123.0</b>	<b>11,447,432.1</b>	<b>0.23</b>	<b>5,285,606,388.0</b>	<b>13,677,076.4</b>	<b>0.26</b>	<b>6,152,799,000.0</b>	<b>14,940,009.8</b>	<b>0.24</b>
Promedio Nacional									
Aguascalientes	59,598,343.0	56,636.8	0.10	64,701,195.0	65,738.2	0.10	76,441,000.0	70,857.1	0.09
Baja Calif.	179,584,921.0	272,980.5	0.15	185,531,219.0	338,892.1	0.18	190,455,000.0	402,345.7	0.21
Baja Calif. Sur	26,959,724.0	68,172.6	0.25	30,713,665.0	82,421.4	0.27	34,616,000.0	81,908.7	0.24
Campeche	59,434,894.0	22,776.6	0.04	62,416,314.0	27,353.3	0.04	70,295,000.0	30,370.2	0.04
Coahuila	149,978,025.0	170,587.0	0.11	156,993,588.0	197,306.8	0.13	193,986,000.0	221,795.7	0.11
Colima	27,273,750.0	40,986.9	0.15	28,365,982.0	50,115.2	0.18	33,518,000.0	56,930.0	0.17
Chiapas	81,181,688.0	73,113.6	0.09	87,386,117.0	89,741.2	0.10	108,072,000.0	92,276.2	0.09
Chihuahua	228,414,836.0	412,315.0	0.18	234,651,771.0	478,625.4	0.20	259,208,000.0	582,440.3	0.22
D.F.	1,134,085,438.0	5,402,549.0	0.48	1,191,553,034.0	6,339,463.1	0.53	1,342,673,000.0	6,367,589.4	0.47
Durango	59,911,603.0	51,253.9	0.09	66,673,603.0	58,687.4	0.09	78,785,000.0	71,330.6	0.09
Guanajuato	156,217,048.0	359,110.8	0.23	166,371,499.0	404,401.4	0.24	207,109,000.0	537,949.5	0.26
Guerrero	85,614,317.0	152,744.7	0.18	93,299,236.0	190,338.8	0.20	101,939,000.0	156,755.5	0.15
Hidalgo	64,941,187.0	77,926.9	0.12	68,791,309.0	137,889.4	0.20	85,917,000.0	111,688.7	0.13
Jalisco	320,105,621.0	625,507.1	0.20	346,685,277.0	704,950.0	0.20	397,944,000.0	875,851.2	0.22
México	508,942,070.0	1,045,050.2	0.21	535,674,611.0	1,316,059.4	0.25	672,936,000.0	1,529,004.7	0.23
Michoacán	110,883,205.0	145,918.9	0.13	116,463,938.0	174,327.3	0.15	144,990,000.0	186,896.6	0.13
Morelos	67,301,240.0	149,626.2	0.22	77,229,594.0	213,772.5	0.28	91,189,000.0	207,560.7	0.23
Nayarit	26,362,829.0	37,028.5	0.14	30,422,880.0	52,065.2	0.17	36,430,000.0	56,122.0	0.15
Nuevo León	351,648,554.0	556,797.8	0.16	368,994,149.0	684,741.2	0.19	427,688,000.0	851,925.9	0.20
Oaxaca	73,787,568.0	46,544.5	0.06	81,353,694.0	58,870.1	0.07	92,611,000.0	67,668.2	0.07
Puebla	192,706,434.0	193,941.4	0.10	203,307,227.0	220,811.2	0.11	216,081,000.0	219,797.1	0.10
Querétaro	86,247,095.0	143,476.5	0.17	91,308,740.0	204,585.8	0.22	109,482,000.0	240,675.6	0.22
Quintana Roo	69,759,837.0	205,601.7	0.29	81,204,360.0	244,005.4	0.30	87,985,000.0	302,281.2	0.34
San Luis Potosí	85,660,310.0	87,684.3	0.10	87,505,044.0	111,495.1	0.13	108,255,000.0	117,429.0	0.11
Sinaloa	96,673,096.0	238,532.1	0.25	100,282,685.0	280,713.4	0.28	133,108,000.0	309,527.6	0.23
Sonora	134,030,525.0	247,211.2	0.18	143,999,194.0	296,739.9	0.21	169,081,000.0	341,291.4	0.20
Tabasco	60,047,078.0	49,677.5	0.08	65,821,767.0	61,321.1	0.09	73,333,000.0	59,755.1	0.08
Tamaulipas	154,060,467.0	225,787.5	0.15	161,844,251.0	231,813.0	0.14	183,138,000.0	297,055.1	0.16
Tlaxcala	26,443,653.0	16,408.3	0.06	29,578,499.0	20,282.7	0.07	35,206,000.0	23,481.1	0.07
Veracruz	198,027,368.0	169,734.1	0.09	210,928,155.0	206,338.3	0.10	255,999,000.0	298,072.4	0.12
Yucatán	69,076,325.0	47,199.0	0.07	76,427,046.0	66,016.9	0.09	84,514,000.0	90,535.7	0.11
Zacatecas.	35,826,072.0	54,550.9	0.15	39,126,747.0	67,194.2	0.17	49,815,000.0	80,841.6	0.16

Cabe señalar que además de recibir el 100% de los recursos que corresponden al fondo de fomento municipal, los municipios reciben también como mínimo el 20% de las cantidades que por el Fondo General recibe cada uno de los estados, mismos que se distribuyen entre ellos de conformidad con los lineamientos que dicte anualmente la legislatura de cada entidad federativa<sup>22</sup>.

Respecto al origen del Fondo de Fomento Municipal, podemos señalar que este se crea en 1981 con la adición del artículo 2-A de la Ley de Coordinación Fiscal, con el propósito de fortalecer los ingresos de los municipios del país y coadyuvar a la redistribución de competencias entre los distintos ordenes de gobierno. Esto se explica porque la situación imperante antes de la entrada en vigor de este fondo, creaba la necesidad de instrumentar un mecanismo que integrara en un solo instrumento las distintas políticas de fomento municipal que en aquel entonces existían<sup>23</sup>.

Otro aspecto a destacar de la evolución del Fondo de Fomento Municipal, es que su integración desde su entrada en vigor a la fecha ha presentado tres grandes etapas en cuanto a la forma como se integran los recursos que serán distribuidos. Así, la primera etapa comprendida de 1981 a 1986 se integró con recursos que se derivaron de los impuestos (o derechos) adicionales sobre la extracción de hidrocarburos. La segunda etapa comprendida de 1987 a 1995 el Fondo de Fomento Municipal se constituye con un porcentaje de los ingresos totales anuales que obtenga el gobierno federal en un ejercicio fiscal. La tercera etapa comprendida de 1996 a la fecha, el Fondo de Fomento Municipal se integra con el 1% de la RFP. En la primera Etapa, durante el año de 1981, del impuesto adicional (1% sobre la tarifa del impuesto general de exportación de petróleo crudo, gas natural y sus derivados), el 95% se dividió en dos partes: 50% a los municipios exportadores de hidrocarburos y 50% para la integración del Fondo de Fomento Municipal. De 1982 a 1984<sup>24</sup>, del impuesto adicional (3% sobre la tarifa del impuesto general de exportación de petróleo crudo, gas natural y sus derivados), el 95% se divide en dos partes: 1/3 de los recursos (del que el 50% correspondió a municipios en los que se encontraran ubicadas aduanas y el 50% restante integraba el Fondo de Fomento Municipal<sup>25</sup>) y 2/3 que se destinaban a incrementar el Fondo de Fomento, misma que se distribuía a los municipios de las

---

<sup>22</sup> Actualmente únicamente 9 entidades distribuyen una proporción superior al 20% como mínimo establecido en la Ley de Coordinación Fiscal; estos son: Hidalgo y Morelos 25%; Campeche 24%; Querétaro 22.5%; Baja California Sur, Colima, Jalisco y Zacatecas 22%, cabe aclarar que el Estado de Jalisco distribuye el 100% de los recursos de coordinación en materia de derechos a los municipios; y Oaxaca 21%.

<sup>23</sup> Estas políticas, anteriores a 1981, estaban encaminadas a mejorar la imagen y dotación de servicios únicamente de los municipios fronterizos y de aquellos que eran puertos, por lo que con la creación de este fondo también se buscó ampliar el beneficio financiero a todos los municipios del país.

<sup>24</sup> Para el ejercicio fiscal de 1983, al impuesto adicional del 3% sobre el impuesto general de exportación de petróleo crudo, gas natural y sus derivados, se le da el tratamiento de "Derecho adicional sobre Hidrocarburos" (para adecuarlo a la nueva definición que del concepto de derechos establece el Código Fiscal de la Federación en su Artículo Segundo fracción III) y se incrementa al 5%.

<sup>25</sup> El proceso de distribución en 1983 y 1984 permanece constante con la salvedad de que de la tercera parte el 30% se destina a los municipios donde se ubican aduanas y el 70% restante integra el Fondo de Fomento Municipal.

entidades que se encontraran coordinadas en materia de derechos. En la segunda etapa, el dejar de integrarse el Fondo de Fomento con recursos derivados del derecho adicional sobre hidrocarburos es consecuencia de la disminución del precio internacional del petróleo, que ocasionó que el monto que integró dicho fondo en 1986 fuera inferior al de 1985, por ello a partir de 1987 el Fondo de Fomento Municipal se integra con un porcentaje fijo de la recaudación federal participable<sup>26</sup>. En la tercera etapa, los recursos que integran este fondo para su distribución se dividen en dos, 16.8% para participarse a todos los municipios y el 83.2% para aquellos municipios cuyos estados estén coordinados en materia de derechos<sup>27</sup>. Es así actualmente el fondo se distribuye íntegramente entre todas las entidades federativas por estar en su totalidad coordinadas en derechos con la federación, pero si alguna de ellas llegara a descoordinarse en materia de derechos sólo participaría del 16.8% del mismo.

Asimismo se puede señalar que el actual procedimiento aplicado en la distribución del Fondo de Fomento Municipal data desde el año de 1991, pero que en el período de 1981 a 1990, este fondo se distribuyó bajo la misma fórmula y con los mismos elementos aplicados para calcular el coeficiente de participaciones de las entidades en la distribución del Fondo Financiero Complementario, con la salvedad de sólo se consideraban los 31 estados, o sea no se incluía al Distrito Federal para la determinación de los factores con los que se distribuía el Fondo de Fomento Municipal<sup>28</sup>, por lo que dichos coeficientes eran distintos. Sin embargo, el origen o principio que guardaban estos factores era el mismo del Fondo Financiero, es decir el de compensar a aquellos estados con altos índices de población y de una escasa recaudación y generación de impuestos federales.

Para el ejercicio fiscal de 1991, se hace partícipe al Distrito Federal de los recursos del Fondo de Fomento Municipal, con una cantidad fija<sup>29</sup> aportada por el gobierno federal<sup>30</sup>, los factores aplicados para este año se determinan por dos vías, la primera es a partir del procedimiento establecido en la Ley de Coordinación Fiscal, calculados a partir de mantener como base el factor del sistema vigente en 1990, actualizado mediante el crecimiento en la recaudación

---

<sup>26</sup> La integración del Fondo de Fomento Municipal como proporción de la recaudación federal participable nace en 1987 con el 0.42%, para el año de 1992 se incrementa al 0.5644% derivado de que el Distrito Federal participara de este fondo con la misma mecánica que los 31 Estados y, desde 1996 se constituye con el 1.0% de la RFP al adicionársele los recursos que integraban el Programa de Reordenamiento Urbano.

<sup>27</sup> El porcentaje original de 30% y 70% para distribuir los recursos del Fondo de Fomento Municipal, se modificaron (16.8% y 83.2%) como consecuencia de la adición de los recursos que integraban el Programa de Reordenamiento del Comercio Urbano (el que desapareció para el ejercicio fiscal 1996 y que se distribuía entre las entidades coordinadas en materia de derechos) al Fondo de Fomento Municipal.

<sup>28</sup> El procedimiento aplicado para determinar los coeficientes de la tercera parte del Fondo General, es el mismo que se utilizó desde el año de 1984 para determinar el del Fondo Financiero Complementario o del Fondo de Fomento Municipal.

<sup>29</sup> Tanto la cantidad total que le correspondería al Distrito Federal, como la mensual de participaciones (15 millones de pesos) eran montos fijos.

<sup>30</sup> Para que el Distrito Federal Participara del Fondo de Fomento, el Gobierno Federal aportó 180 mil millones de pesos que no provenían de la RFP, que fue su participación durante 1991, cantidad que se expresó como proporción de la RFP de 1991 y se adicionó al 0.42% que lo integraba, por lo que para el ejercicio fiscal de 1992 el Fondo de Fomento se incrementó al 0.5644% de la RFP, porcentaje que nunca apareció en la Ley de Coordinación Fiscal.

de las contribuciones locales Asignables (recaudación de impuesto predial y derechos de agua de 1990 respecto a la de 1989), mismos que se reexpresaron porcentualmente con el fin de que al Distrito Federal le correspondieran 15 millones pesos mensuales (cantidad fija de participación mensual durante el ejercicio 1991). Para el ejercicio 1992, el procedimiento se mantiene, con la diferencia que para calcular la participación del Distrito Federal en el Fondo de Fomento se utiliza el mismo procedimiento empleado en la determinación de los estados.

La diferencia en el procedimiento aplicado en la determinación de los factores es que, mientras para los estados se actualiza el factor aplicado en 1990, para el Distrito Federal se actualiza la proporción que representaron los 180 mmdp; lo anterior dio como resultado que los estados con mayor desarrollo económico y poca población sufrieran un doble impacto negativo en el transcurso de los años, ya que no existió un ligamiento entre los nuevos elementos aplicados para actualizar el coeficiente y la conformación de éste. Además, al carecer de esta liga, se premió a los estados que durante cierto tiempo habían permanecido sin actualizar el cobro de las mismas, ya que algunas de ellas bajo la necesidad de aumentar la recaudación de estas contribuciones incrementaron su recaudación de un año respecto al anterior en más del 500%, comportamiento que no pudieron realizar las entidades que tenían un dinamismo en la actualización de estas materias, es decir las Entidades que presentan bajos factores de origen, a pesar de sus esfuerzos recaudatorios en materia de predial y agua, han venido sufriendo un estancamiento constante, en los montos a distribuir correspondientes al fondo de Fomento de Fomento.

#### **e. La Reserva de Contingencia**

Otro tipo de recursos que se distribuyen entre las entidades es la denominada reserva de contingencia, ingresos que se destinan sólo a aquellas entidades federativas en las que se presentan durante un ejercicio fiscal ciertas características en las que se establecidas en la Ley de Coordinación Fiscal<sup>31</sup>.

La reserva de contingencia fue creada en el año de 1988 para compensar a las entidades federativas que se vieran afectadas por el cambio en procedimiento de integración y distribución del Fondo General de Participaciones vigente desde el año de 1984 hasta el 31 de diciembre de 1987, e integrada con el 0.5% de los ingresos totales anuales que obtuviera la Federación (denominada recaudación federal participable para los ejercicios posteriores a 1990); su distribución se realizaba en forma directa en función de la diferencia que presentaran las entidades; y en aquellos casos en que la cantidad de recursos que la constituían

---

<sup>31</sup> Junto con la reserva de contingencia se creó la Reserva de Compensación, cuyo objetivo es compensar a las entidades federativas que se vean afectadas por el cambio de fórmula de participaciones (fin que tuvo la reserva de contingencia en 1988 y 1989), pero cuya integración derivará de los recursos que dejen de percibir las entidades cuando se descoordinen en materia de derechos, los que provendrán del 83.2% del Fondo de Fomento y del 1% por la coordinación en derechos. Hoy en día, esta reserva no existe dado que en agosto de 1994 se coordinó la última entidad que faltaba por hacerlo.

no fueran suficientes al no alcanzar para cubrir el 100% de las diferencias, éstos se repartían a prorrata, de forma tal que todas las entidades que recurrían a ella recibían cierta monto de recursos.

Para el ejercicio fiscal 2001, la reserva de contingencia se ve impactada, en cuanto a su integración, de dos formas, en una primera instancia se le divide en dos partes (0.25% cada una de ellas), un 0.25% pasa a integrar el Fondo General de Participaciones (razón por la cual este fondo se constituye para el ejercicio fiscal de 2001 con el 18.51% de la RFP) y el 0.25% continúa integrando dicha reserva. Respecto a su aplicación, también éste se modifica, al destinarse a aquellas entidades federativas cuyas participaciones totales (Fondo General más Fondo de Fomento Municipal) no alcancen la tasa de crecimiento que presente la recaudación federal participable del año de que se trate respecto a la de 1990. Su distribución entre las entidades que recurren a ella se realiza con la entidad que le corresponda el menor coeficiente de participaciones efectivo<sup>32</sup> y se continuará hacia la que le corresponda el coeficiente de participaciones efectivo mayor hasta agotarse<sup>33</sup>.

Respecto a lo anterior se presenta un cuadro resumen en el que se sintetizan los principales cambios que ha tenido el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal durante el período 1990 – 2003:

<b>Principales Modificaciones al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal en beneficio de las Entidades Federativas y sus Municipios</b>	
<b>Año</b>	<b>Modificaciones</b>
1990	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Se incrementa el FGP a 18.1 por ciento de la RFP, al integrarse los recursos que conformaban el Fondo Financiero Complementario.</li> <li>▪ Se adiciona a los criterios de reparto de participaciones la población en una proporción igual al criterio resarcitorio, 45.17 por ciento de la RFP.</li> </ul>
1991-1994	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Se establece el FGP con el 18.51 por ciento de la RFP.</li> <li>▪ La Ley del Impuesto al Valor Agregado dispone que las legislaturas locales, en materia de espectáculos públicos referidos a funciones de cine, teatro y circo, establecerán un impuesto con una tasa del 8% y por reforma posterior los cines fueron excluidos de impuestos locales para ser gravados con el impuesto al valor agregado.</li> <li>▪ Se adiciona al Fondo General el 0.5 por ciento de la RFP para entidades federativas que estén coordinadas en derechos, para 1994 este porcentaje se incrementó a 1.0 por ciento de la RFP.</li> <li>▪ Se integra al Fondo de Fomento Municipal (FFM) el Distrito Federal con un monto equivalente a 0.14 por ciento de la RFP.</li> </ul>

<sup>32</sup> Se entiende por coeficiente de participaciones efectivo a la proporción que representa el total de participaciones recibidas por una entidad en el Fondo General de Participaciones (20% de la RFP, más coordinación en materia de derechos, más el resarcimiento por bases especiales de tributación) más en el Fondo de Fomento Municipal, respecto del total de participaciones que se distribuyeron por la Federación vía estos fondos).

<sup>33</sup> Este procedimiento de distribución significa que habrá entidades que al recurrir a la reserva se les cubra el 100% , a otras se les cubra una cantidad menor a la que corresponde, y otras, que no a las que les corresponde reciban nada de los recursos que por este concepto les corresponde.

	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Se establece el Fondo de Reordenamiento del Comercio Urbano (FRCU) con el 0.4 por ciento de la RFP.</li> <li>▪ Se adiciona al FGP el resarcimiento de las Bases Especiales de tributación (BET).</li> </ul>
1995-2000	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Se incrementa el FGP al 20 por ciento de la RFP:</li> <li>▪ Se incrementa el FFM al 1.0 por ciento de la RFP, al adicionársele los recursos del PRCU.</li> <li>▪ Por derogación de la Ley del Impuesto sobre Adquisición de Inmuebles, se deja libertad absoluta a las entidades federativas para establecer impuestos sobre esta materia.</li> <li>▪ Se reestablece la participación directa de las entidades federativas en la recaudación del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios, sobre cerveza, bebidas alcohólicas y tabacos labrados.</li> <li>▪ Se faculta a las entidades federativas al cobro del impuesto sobre hospedaje (sólo albergue).</li> <li>▪ Se incrementa del 10 por ciento al 25 por ciento los recursos destinados a los municipios en los ingresos de los Puentes de Peaje.</li> <li>▪ Se firma un nuevo Convenio de Colaboración Administrativa que lo amplía a todos los impuestos y aumenta el monto de los incentivos económicos que pueden llegar hasta el 100 por ciento del resultado de sus actos de vigilancia y fiscalización (el anterior sólo era para el IVA y de manera conjunta).</li> <li>▪ Desde 1997 se transfiere a las entidades federativas la administración integral del Impuesto sobre Automóviles Nuevos, recibiendo el 100 por ciento de los recursos que se generen del mismo.</li> <li>▪ Se modula la facultad de las entidades federativas para que amplíen la tasa del impuesto local sobre premios hasta el 6 por ciento, al reducir la aplicable del Impuesto sobre la Renta en la materia.</li> <li>▪ Se faculta a las entidades federativas al cobro de derechos por licencias de funcionamiento por venta de bebidas alcohólicas y por la colocación de anuncios y carteles o publicidad en la vía pública.</li> <li>▪ Se otorga a los municipios el 90 por ciento de los ingresos que se deriven de los derechos que causen los inmuebles ubicados en Riberas o Zonas Federales (de ríos, vasos o depósitos de agua).</li> <li>▪ Se modifica la Ley Federal de Derechos en materia de uso y aprovechamiento de bienes inmuebles ubicados en Zona Federal Marítimo Terrestre (ZOFEMAT), con el fin de facilitar el cobro de esos derechos por parte de las entidades federativas. Los municipios o el estado pueden destinar hasta el 20 por ciento de los ingresos a un fondo para mejorar la administración de la zona, en adición, la Federación aporta hasta el 10 por ciento de los ingresos.</li> <li>▪ Se incorpora en la Ley de Coordinación Fiscal el artículo 3-B el cual promueve la incorporación al Registro Federal de Contribuyentes de los individuos que realizan actividades dentro de la economía informal, donde las entidades federativas participarían con el 70 por ciento de la recaudación de los denominados pequeños contribuyentes.</li> <li>▪ Se aumenta al 100 por ciento el incentivo económico a las entidades federativas por los montos que se obtengan por las diferencias detectadas de actos de comprobación sobre el Impuesto al Valor Agregado, sobre la Renta y al Activo, reflejándose en los dictámenes fiscales.</li> </ul>

2001-2003	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Se firmaron nuevos Anexos al Convenio de Colaboración Administrativa para la administración de los pequeños contribuyentes y nuevas facultades en materia de impuestos sobre venta de bienes y servicios suntuarios y del sustitutivo del crédito al salario.</li> <li>▪ Se amplían las facultades de las entidades federativas por disposición de la Ley de Ingresos de la Federación para 2002, para que puedan establecer un impuesto a las ventas y servicios al público en general con una tasa máxima de 3 por ciento y un impuesto de 2 a 5 por ciento de acuerdo al ingreso de las personas físicas que realicen actividades empresariales o profesionales.</li> <li>▪ Las facultades anteriores se modularon para 2003 por modificaciones a la Ley del Impuesto al Valor Agregado para que las entidades federativas puedan establecer una tasa que no exceda del 5 por ciento sobre la utilidad de las personas físicas del régimen intermedio del Impuesto sobre la Renta. También las entidades federativas podrán establecer un impuesto a las personas físicas del Régimen de Pequeños Contribuyentes de hasta el 25 por ciento sobre sus ingresos.</li> <li>▪ Se da la opción de firmar un anexo al Convenio de Colaboración Administrativa por cada uno de este tipo de contribuyentes en los impuestos federales, con lo que se mejora la administración y se incentiva a las entidades federativas.</li> </ul>
-----------	---

*Fuente: Diagnóstico Integral de la Situación Actual de las Haciendas Públicas Estatales y Municipales. UCEF, 15 de agosto de 2003.*

Con respecto al cuadro resumen, es de aclarar que varios de los cambios señalados en la actualidad ya no tienen vigencia, por diversas razones, algunos ya no ejemplos de ello son los siguientes:

- ✓ En relación con la reforma al artículo 41 de la Ley del Impuesto al Valor Agregado en la que se anexó la fracción VI para que las entidades federativas y/o municipios pudieran gravar los espectáculos públicos con una tasa no superior al 8 por ciento, cabe señalar que el 31 de diciembre de 1988 se publicó en el DOF el Decreto que modifica Diversas Leyes Fiscales y Otros Ordenamientos Federales, en el que se establece que se reforman los artículos 15 fracción XIII y el 41 fracción VI, conforme a lo cual, a partir del primero de enero de 1999 los espectáculos públicos consistentes en funciones de cine, son objeto del pago del IVA, en consecuencia no puede ser gravado a su vez por impuestos estatales y municipales sin contravenir el SNCF (artículo 10 LCF).
- ✓ Respecto al resarcimiento por Bases Especiales de Tributación (BET), este deriva de la reforma a la Ley del Impuesto sobre la Renta para el ejercicio fiscal de 1990, la que desaparece el régimen de contribuyentes sujetos a BET, los que eran administrados por las entidades federativas y que por lo establecido en la Cláusula Vigésima Quinta, fracción III del Convenio de Colaboración Administrativa, estas retendría el 80 por ciento sobre el pago del impuesto sobre la renta y sus recargos y el 100 por ciento sobre el

monto de las multas aplicadas a dichos contribuyentes. Es decir, se trata de un resarcimiento a una pérdida económica.

- ✓ Respecto al establecimiento del Impuesto Sustitutivo del Crédito al Salario, en el presente año fue declarado anticonstitucional, por lo que es de esperarse que todos aquellos contribuyentes que se ampararon empiecen a recuperar los importes pagados, situación que afectará la recaudación federal participable y por ende el monto de participaciones que le corresponden a las entidades federativas y sus municipios.

#### **f. Otras Participaciones a Estados y Municipios**

Además de los fondos de participaciones, las entidades federativas reciben en México una participación directa o adicional proveniente de la recaudación de algunos Impuestos Especiales sobre Producción y Servicios por la realización de los actos o actividades gravadas con dicho impuesto establecida en el Artículo 3-A de la Ley de Coordinación Fiscal. Esta participación se refiere al 20% de la recaudación proveniente del impuesto especial sobre la cerveza, bebidas refrescantes, alcohol, bebidas alcohólicas fermentadas y las bebidas alcohólicas, y con el 8% de la recaudación del impuesto de IEPS proveniente de los tabacos labrados. A diferencia de la participación vía fondos, éstas se distribuyen directamente entre las entidades federativas de acuerdo con la proporción de la enajenación de cada uno de los bienes gravados que se realizó en su territorio el año inmediato anterior. De igual forma que en el caso del Fondo General de Participaciones, los estados deben participar a los municipios por lo menos el 20% de lo que reciben por estos conceptos.

Otras participaciones directas o adicionales establecidas en la Ley de Coordinación Fiscal son las que reciben los municipios que se encuentren en las siguientes situaciones: a) que cuenten con frontera o litoral por los que entren o salgan bienes que se importen o exporten (0.136% de la RFP distribuido bajo el mismo criterio de distribución del FFM, pero en el que únicamente se considera la información de recaudación del impuesto predial y los derechos de agua de los 39 municipios que participan de él); b) que cuenten con frontera o litoral por donde se realice la salida del país de petróleo (3.17% del derecho adicional sobre extracción de petróleo); esta participación se distribuye entre los 7 municipios que guardan esta característica<sup>34</sup>.

---

<sup>34</sup> La Ley de Coordinación Fiscal también contempla otro tipo de recursos federales que deben distribuirse a las entidades federativas y participar como mínimo un porcentaje a sus municipios, pero que bajo el esquema de distribución se corresponden con el concepto de Incentivos económicos, como son los establecidos en el Artículo segundo referentes al impuesto sobre tenencia o uso de vehículos y del impuesto sobre automóviles nuevos. Por otra parte, en este mismo artículo se hace referencia a una participación del 50% en los productos de la Federación relacionados con bienes o bosques, que las leyes definan como nacionales, ubicados en el territorio de la entidad, cuando provenga de la venta o arrendamiento de terrenos nacionales o de la explotación de tales terrenos o bosque nacionales. Asimismo, en el Artículo 9-A se establecen recursos (que no son participaciones ni incentivos económicos) para las entidades y municipios donde existan puentes de peaje operados por la SHCP y se firme un convenio específico para el destino y aplicación de los mismos.

### g. Las Participaciones Federales a Municipios por Parte de las Entidades Federativas para 2003 y sus Criterios de Distribución

En el artículo 115, fracción IV, inciso b) de nuestra Constitución, se establece que la hacienda de los Municipios se forma por las participaciones federales que serán cubiertas por la federación a los municipios con arreglo a las bases, montos y plazos que anualmente se determinen por las legislaturas de los Estados.

Así, en la ley de coordinación fiscal se establecen los porcentajes mínimos que los Estados deben distribuir a sus municipios por cada uno de los diversos conceptos por los que el Gobierno federal le otorga participaciones, además de señalar otros tipos de participaciones que los municipios reciben en forma directa del Gobierno Federal

En ese sentido, la ley de referencia establece dos tipos de participaciones:

LAS DIRECTAS		LAS QUE RECIBE A TRAVES DE LAS ESTIDADES FEDERATIVAS	
<b>Artículo 2-A, fracción I</b>	Los Municipios colindantes con frontera o litoral por los que se realice materialmente la entrada o salida al país de bienes que se exporten o importen, recibirán el 0.136% de la RFP	<b>Artículo 2, penúltimo párrafo</b>	Los estados deberán repartir como mínimo el 20% de la recaudación que obtengan del impuesto sobre tenencia y usos de vehículos, excepto aeronaves a sus municipios.
<b>Artículo 2-A, fracción II</b>	Los Municipios colindantes con frontera o litoral por los que se realice materialmente la salida de petróleo, recibirán el 3.17% del derecho adicional sobre extracción del mismo.	<b>Artículo 2, último párrafo</b>	Los estados deberán repartir como mínimo el 20% de la recaudación que obtengan del impuesto sobre automóviles nuevos, a sus municipios.
<b>Artículo 3-B</b>	Los Municipios de los Estados y el Distrito Federal participarán con el 80% de la recaudación que se obtenga de los contribuyentes que tributen en la Sección Tercera del Capítulo VI del Título IV de la Ley del Impuesto sobre la Renta, que a partir del 1o. de enero de 2000 se incorporen al Registro Federal de Contribuyentes como resultado de actos de verificación de las autoridades municipales.	<b>Artículo 2-A, fracción III</b>	1% de la recaudación federal participable, constituyéndose en el Fondo de Fomento Municipal.
		<b>Artículo 3-A, último párrafo</b>	Los municipios recibirán como mínimo el 20% de la participación que le corresponda al estado, respecto de la recaudación del

			impuesto especial sobre producción y servicios, de cerveza, bebidas refrescantes, alcohol, bebidas alcohólicas fermentadas y bebidas alcohólicas, y de tabacos labrados.
		<b>Artículo 4, cuarto párrafo</b>	Los Estados que reciban recursos derivados de la reserva de contingencia, deberán participar como mínimo entre sus municipios, una cantidad que deberá ser igual a la proporción que representen las participaciones distribuidas entre éstos, respecto al total de las que le correspondieron a la entidad.
		<b>Artículo 6, primer párrafo</b>	Los Estados deberán repartir, como mínimo el 20% de lo que obtengan por el Fondo general de Participaciones, incluyendo sus incrementos, a sus municipios.

*En documento anexo, se presenta un análisis comparativo por entidad federativa en el cual se señala la normatividad en la que se encuentran los porcentajes de participación a distribuir por parte de los Estados a sus municipios, así como sus criterios de distribución.*

#### **h. Avances, Retrocesos y Pendientes del Sistema de Participaciones**

Uno de los principales pendientes que guarda la adhesión al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal es el de ¿qué pasará si una entidad federativa decide separarse del sistema o descoordinarse del mismo?. Una situación de ésta índole no está contemplada en el Convenio de Adhesión, ni en la Ley de Coordinación Fiscal y lo único que señala la Constitución Federal al respecto es que “Las entidades federativas participarán en el rendimiento de estas contribuciones especiales, en la proporción que la ley secundaria federal determine”, estableciéndose en el Artículo 28 de la Ley del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios que “los Estados que no se adhieran al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, participarán de la recaudación atribuible a sus respectivos territorios, conforme a los siguientes bases...”<sup>35</sup>. Es decir, legalmente no está contemplada la posibilidad de la desincorporación.

Asimismo, se debe tener presente que una entidad que se separa del SNCF recupera todas las facultades tributarias que establece la Constitución Federal; y

<sup>35</sup> En el Artículo 28 de la Ley del IEPS se establece únicamente una participación sobre el importe del impuesto recaudado para entidades productoras y consumidoras y para los municipios de las entidades consumidoras de cerveza, gasolina y tabacos”.

que en el Artículo 31, fracción IV de la Constitución Federal se establece que “Es obligación de los mexicanos; contribuir para los gastos públicos, así de la Federación, como del Distrito Federal o del Estado o Municipio en que residan, de manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes”, y que la Suprema Corte de Justicia se ha pronunciado respecto a la concurrencia impositiva en el sentido de que “Lo que la Carta Magna prohíbe en su artículo 31, fracción IV, entre otros supuestos, es que los tributos sean desproporcionados, que no estén establecidos por ley o que no se destinen para los gastos públicos; pero no que haya doble tributación”, lo anterior implica conocer el significado del término “desproporcionado”, ya que se podría entender: que la suma del impuesto establecido por el gobierno federal más el impuesto establecido por la autoridad estatal es la que no debe ser desproporcionada, o que al recuperar la entidad su potestad tributaria, el impuesto que éste establezca es el que no debe ser desproporcionado, y es aquí donde cabe la pregunta de ¿qué debemos entender por desproporcionado?. Pregunta que hace que las entidades se vean forzadas a permanecer adheridas al sistema, ya que actualmente es inviable una separación de él debido a la gran dependencia económica y política, además de que las reglas de la adhesión se encuentran establecidas en leyes federales y reformas a éstas son las que alteran el funcionamiento del sistema, situación que las deja en estado de indefensión.

Uno de los principales logros del sistema de participaciones, ha sido la estabilidad de los ingresos que se distribuyen a las entidades federativas y municipios. Esto es así, debido a que las fuentes de recursos federales que son participables, se constituyen con todos los impuestos, así como con los derechos de extracción de petróleo y minería, lo que permite reducir los impactos negativos que pudieran provocarse por las fluctuaciones de fuentes de ingreso volátiles. Esta ventaja en la estabilidad de los ingresos se percibe mejor si tomamos en cuenta el beneficio que reciben todas las entidades federativas, independientemente de su capacidad para la generación de riqueza o las bases fiscales con las que cuentan. De esta forma, se ha permitido que los estados de menor desarrollo puedan participar ampliamente de los recursos fiscales generados por el conjunto del país, es decir, la estabilidad de los recursos económicos ha permitido una redistribución de ingresos que favorece a las entidades de menores bases fiscales o menor ingreso per cápita.

Es así como la introducción de la variable población como mecanismo distributivo como vino a revolucionar al sistema de participaciones al romper con el propósito resarcitorio que dio origen a dicho sistema, ya que de haberse continuado con este enfoque, el resultado en el tiempo manifestaría una disparidad muy elevada en las capacidades de gasto (a favor de los estados con mayores bases fiscales y desarrollo económico) y por ende un marcado desequilibrio en las oportunidades de desarrollo.

Si bien es cierto que con la introducción del concepto de población se redujo la brecha del monto de participaciones por habitantes recibidas por las entidades, y que se estableció una reserva de contingencia para apoyar a las entidades que se vieron perjudicadas por la introducción de este elemento como criterio de

distribución, existen algunas que desde 1991 no han recibido recursos de esta reserva aún teniendo derecho a ello, monto que año con año se ve incrementado en perjuicio de estas entidades, situación que tiende a agravarse con el transcurso del tiempo y a impactar en sus finanzas.

Por otra parte, la introducción del concepto población expresada como proporción del número de habitantes del país, expresa un criterio de homogeneidad y de redistribución, no un criterio de costo de necesidades, situación que beneficia a las entidades federativas con mayor población y no con mayores carencias.

En el caso de la fórmula para distribuir el Fondo de Fomento Municipal, el objetivo era promover o incentivar que los municipios realizaran un mayor esfuerzo administrativo para incrementar la recaudación del impuesto predial y de los derechos de agua, sin embargo al quedar amarrada con el procedimiento utilizado en la determinación del factor de 1990, el fin se incumple ya que no existe ningún punto de relación entre los elementos base de cálculo anteriores con los actuales.

No obstante los avances y beneficios propiciados por la estabilidad de los flujos de ingresos para las entidades federativas y municipios, el sistema de participaciones ha contribuido en uno de los principales retrocesos de la coordinación fiscal, la dependencia financiera de los gobiernos locales sobre los recursos federales. Lo anterior significa que los estados tienen escaso control sobre sus recursos ya que el financiamiento de sus gastos depende en una proporción alta de las participaciones. Por otra parte, la dependencia financiera de los gobiernos de los estados y municipios contribuye también al carácter procíclico que muestran las finanzas estatales, ya que los aumentos y disminuciones de la recaudación federal participable tendrán un efecto inmediato en sus presupuestos públicos.

Otra de las limitaciones y retrocesos que se han presentado con el sistema de participaciones en cuanto a la distribución de las mismas, es que el sistema se ha excedido en privilegiar el efecto redistributivo de su principal fondo, ya que éste no cuenta con incentivos apropiados para incrementar las participaciones de las entidades federativas con mayores bases fiscales en los impuestos federales. Esto se entiende si consideramos que el porcentaje de distribución por el factor poblacional es de 45.17%, en tanto que la proporción resarcitoria prevista en la segunda parte del Fondo General, es del mismo porcentaje pero con el inconveniente de que las variables que utiliza para medir la generación de ingresos fiscales, no refleja con precisión el esfuerzo fiscal y la situación económica en general, al sólo considerar algunos consumos específicos (Cerveza, bebidas alcohólicas, tabacos labrados, gasolina, etc.) que no necesariamente reflejan la evolución económica en general.

Respecto de los criterios utilizados en la distribución del Fondo General de Participaciones, existe una constante inseguridad por parte de las entidades federativas respecto a la información que se utiliza en la distribución de las participaciones. Así en la primera parte del este fondo, la aplicación de las proyecciones de población publicada en la Encuesta Nacional de Empleo han

dado origen a una división de las entidades respecto a la confianza que esta información proporciona. Respecto a los impuestos asignables no existe seguridad con respecto a la veracidad de la información proporcionada por los contribuyentes respecto a la distribución de las contribuciones asignables, porque aproximadamente el 12% del total es manejado por ellas y un solo contribuyente (PEMEX) maneja más del 70%.

Otros problemas no menos importantes referidos al monto de las participaciones lo son, el régimen fiscal de PEMEX así como, la dificultad de incrementar los fondos participables y el correspondiente al denominado efecto “suma cero”, que consiste en que si una entidad federativa incrementa su coeficiente de participaciones, una o más entidades tendrán que disminuirlo para compensar el crecimiento del factor de dicha entidad, situación que es el reflejo de establecer los recursos a distribuir como una proporción fija de la recaudación federal participable, aspecto que dificulta el que pueda implementarse un cambio en el sistema actual de distribución de participaciones.

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. De ahí la necesidad de contar con una reforma integral que propicie dicho cambio, ya que los montos de participaciones, ya que reciben las entidades federativas y sus municipios han sido utilizadas, en gran parte de ellas, para compensar los desequilibrios financieros derivados de los convenios de descentralización del gasto, principalmente en lo referente a educación y servicios de salud.

A la luz de estos avances y retrocesos, el sistema de participaciones enfrenta una serie de retos, dada la necesidad de corregir los problemas operativos del actual sistema de participaciones y por avanzar en las modificaciones estructurales que permitan mejorar los criterios de distribución, eliminar el efecto suma cero y equilibrar los principios redistributivo y resarcitorio que sustentan al sistema. Aunado a esto es necesario dotar en el mediano plazo de mayor certeza jurídica que incentive la toma de decisiones para mejorar el esquema actual del sistema de participaciones.