

# Principales Resultados del SNCF y sus Efectos en las Finanzas Públicas



*Con el propósito de proporcionar una mayor comprensión acerca del significado y papel que el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal (SNCF) representa para el actual Federalismo Fiscal mexicano y las finanzas públicas de los tres ámbitos de gobierno, en el presente artículo se exponen los orígenes y objetivos del sistema, y con base en ello, sus principales resultados y efecto en las finanzas públicas.*

**RAMÓN CASTAÑEDA ORTEGA**

El SNCF en México, es uno de los instrumentos mediante el cual se ejerce el *Federalismo Fiscal Mexicano*, el que se puede concebir como el acuerdo en el que las entidades federativas, por voluntad propia, ceden a la Federación porciones de su poder originario para constituir una unión nacional en la que se interrelacionan los diferentes poderes y los diferentes ámbitos de gobierno que la integran, con el propósito de lograr mediante su conjunta participación, el desarrollo nacional en los ámbitos político, económico y social. Por ello, dentro de este contexto, la coordinación fiscal en México se entiende como el conjunto de acciones de tipo hacendario basadas en las relaciones entre la Federación, los estados y los municipios, cuyo objetivo general es asegurar la equidad del sistema tributario hacia los contribuyentes de todo el país, simplificar el sistema tributario nacional y fortalecer económicamente las finanzas estatales y municipales, a fin de alcanzar y sustentar el desarrollo económico nacional.

Iniciaremos con una breve explicación de los hechos que originaron el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, así como de los objetivos de su institución, a fin de, con base en ello, posteriormente revisar los principales resultados del sistema y sus efectos en las finanzas públicas.

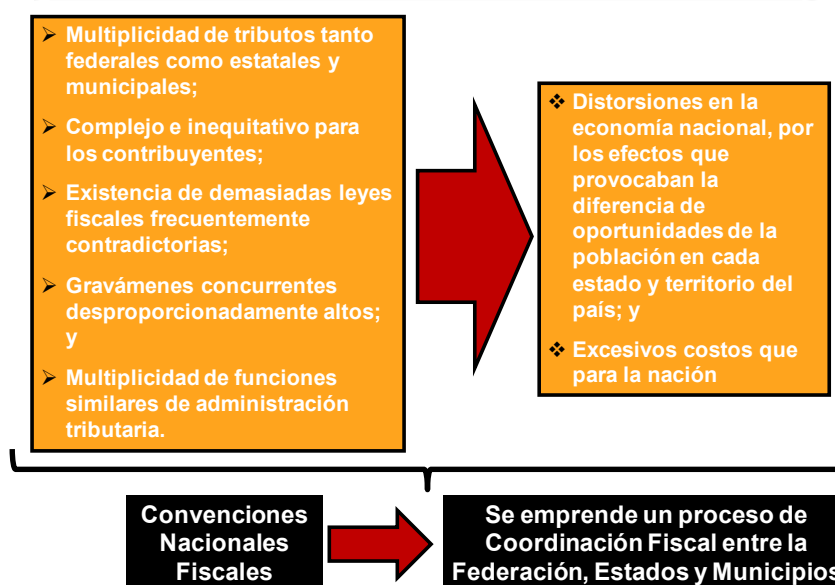


*Mtro. en A. Raúl Murrieta Cummings  
Secretario de Finanzas del Estado de México e integrante  
del Comité de Vigilancia del Sistema de Participaciones  
de la CPFF*

## ORIGEN DEL SISTEMA NACIONAL DE COORDINACIÓN FISCAL (SNCF)

Antes del actual SNCF, el sistema fiscal mexicano se caracterizaba por la multiplicidad de tributos tanto federales como estatales y municipales, un sistema tributario complejo e inequitativo para los contribuyentes, la existencia de demasiadas leyes fiscales frecuentemente contradictorias, exacciones en gravámenes concurrentes desproporcionadamente altas y la multiplicidad de funciones similares de administración tributaria. Esto, como era de esperarse, generaba distorsiones en la economía nacional, por los efectos que provocaban la diferencia de oportunidades de la población en cada estado y territorio del país, y por los excesivos costos que para la nación implicaba dicho sistema.

### Sistema Fiscal Mexicano Previo a la Coordinación Fiscal



“Para finales de la década de 1970, el sistema de participaciones en impuestos federales se hizo complejo e irregular, lo que condujo a la necesidad de crear el actual SNCF”

Con la intención de corregir la situación descrita, se efectuaron las convenciones nacionales fiscales en 1925, 1933 y 1947,<sup>1</sup> con lo que se emprende un proceso de coordinación fiscal entre la Federación, Estados y Municipios. Los resultados de estas tres Convenciones fueron los siguientes:

### Primera Convención Nacional Fiscal (1925)

INICIATIVA SHCP de Separación de Fuentes Tributarias (No aprobada en Congreso de la Unión)	
FEDERACIÓN	ESTADOS
✓ Comercio Exterior.	✓ Predial.
✓ Renta.	✓ Actos Jurídicos No Comerciales.
✓ Herencias y Legados.	✓ Sobre Capitales Invertidos en Propiedad Inmobiliaria.
✓ Art. 27 IV y V Constitución.	✓ Sobre Vegetales
	✓ Derechos Sobre Servicios Públicos.

### Segunda Convención Nacional Fiscal (1933)

REFORMAS CONSTITUCIONALES (Facultades Exclusivas de la Federación con Participación a Estados y Municipios)	
1934	En materia de energía eléctrica e industria cinematográfica (agregadas a comercio, minería e instituciones de crédito).
1942	Contribuciones especiales sobre: energía eléctrica; tabacos labrados; gasolina y otros derivados del petróleo; cerillos y fósforos; aguamiel y productos de su fermentación; explotación forestal; y cerveza.

### Tercera Convención Nacional Fiscal (1947)

REFORMAS LEGALES	
1948	✓ Ley Federal del Impuesto Sobre Ingresos Mercantiles. ✓ Ley que Regula el Pago de Participaciones en Ingresos Federales a las Entidades Federativas.
1953	✓ Primera Ley de Coordinación Fiscal entre la Federación y los Estados.

<sup>1</sup> La “Convención Nacional Fiscal”, la cual pretendía ser un órgano del Estado que tuviera destinada la organización del régimen fiscal de la República. Entre sus funciones tenía la de proponer la delimitación de la competencia tributaria entre la Federación, los Estados y los Municipios, en los arbitrios no asignados privativamente a alguna de las personas de derecho público, y en aprobar las conclusiones necesarias para uniformar los sistemas tributarios relativos a los gravámenes privativamente locales. Las propuestas de la Convención Nacional Fiscal pasaban a su Comisión Permanente, la cual formulaba un proyecto de iniciativa de ley que se sometía a la aprobación del Congreso de la Unión.

No obstante lo anterior, para el año de 1979 se había llegado a un punto de estática del sistema de coordinación, pues la principal de las leyes impositivas coordinadas, la del Impuesto sobre Ingresos Mercantiles (ISIM), junto con otras leyes especiales, ya eran obsoletas debido a que el conjunto de participaciones distribuibles que alcanzó en 1976 su porcentaje más alto (13.48%), comenzó a disminuir, a causa de la baja elasticidad de los entonces impuestos federales participables respecto a la de los no participables, porque estos últimos incluían entre otros al Impuesto Sobre la Renta (ISR), el cual es más elástico y tiene un efecto recaudatorio mayor (Véase el Cuadro 1).

**Cuadro 1**  
**IMPORTANCIA RELATIVA DE LAS PARTICIPACIONES A ESTADOS Y MUNICIPIOS**

Año	Participaciones Federales (millones de pesos)	Participaciones/ Recaudación Federal Total
1975	16,269	13.14%
1976	20,332	13.48%
1977	27,706	12.71%
1978	36,223	12.46%

FUENTE: SHCP, Subsecretaría de Ingresos; "La Coordinación Fiscal en México (Tomo I)". México, 1982. Pág. 146.

A lo anterior hay que agregar que en algunos otros impuestos no se otorgaban participaciones, que en otros la participación estaba condicionada a la suspensión de los gravámenes locales sobre las mismas fuentes o a la celebración de convenios de Colaboración, que existían impuestos federales que debían participarse a los gobiernos locales en virtud de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) (Véase el Cuadro 2), además de que, tanto el procedimiento de distribución de participaciones como las tasas de participación variaban de impuesto a impuesto, con todo lo cual, el sistema de participaciones en impuestos federales se hizo complejo e irregular, lo que condujo a la necesidad de crear el actual SNCF.

**Cuadro 2**  
**IMPUESTOS FEDERALES PARTICIPABLES Y NO PARTICIPABLES, HASTA 1979**

<b>Impuestos federales no participables</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Sobre la renta de empresas (causantes mayores)</li> <li>- Sobre la renta de personas físicas</li> <li>- Generales a la exportación e importación</li> <li>- Establecidos en la ley general del timbre</li> </ul>
<b>Impuestos federales participables por invitación a los estados para que suspendan su cobro</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Llantas y cámaras de hule</li> <li>- Cemento</li> <li>- Artículos electrónicos</li> <li>- Alfombras y tapetes</li> <li>- Vidrios y cristal</li> </ul>
<b>Impuestos federales participables por la celebración de convenio</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Sobre ingresos mercantiles</li> <li>- Global a los causantes menores</li> <li>- Tenencia o uso de automóviles</li> <li>- Global a las bases especiales de tributación</li> <li>- Envasamiento de bebidas alcohólicas (marbete único)</li> </ul>
<b>Impuestos federales especiales participables por mandato constitucional</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Energía eléctrica</li> <li>- Tabacos labrados</li> <li>- Gasolina y otros derivados del petróleo</li> <li>- Cerillos y fósforos</li> <li>- Aguamiel y productos de su fermentación</li> <li>- Explotación forestal</li> <li>- Cerveza</li> </ul>

FUENTE: "El Sistema de Participaciones en la Coordinación Fiscal", Roberto Hoyo D'addona, ponencia presentada en la XIV Reunión Nacional de Funcionarios Fiscales, Chiapas, Noviembre de 1981.



*L.C.P. José Manuel Saiz Pineda  
Secretario de Administración y Finanzas del Estado de  
Tabasco e integrante del Grupo de Gasto, Contabilidad y  
Transparencia de la CPFF*

## OBJETIVOS DEL SNCF

La actual Ley de Coordinación Fiscal, cuyo Decreto fue publicado en el Diario Oficial de la Federación del 27 de diciembre de 1978, y que entró en vigor en toda la República el día 1° de enero de 1980, a excepción de las disposiciones de su Capítulo IV referente a los Organismos en Materia de Coordinación, que entraron en vigor el 1° de enero de 1979, establece en su artículo 1° el objeto de la misma, el cual es reflejo fiel de los objetivos del SNCF, que son los siguientes:<sup>2</sup>

### **a) Coordinar el Sistema Fiscal de la Federación con los de los Estados, Municipios y Distrito Federal**

Este objetivo, que es el principal e implícitamente contempla los demás objetivos, tiene el propósito de que la Federación y las entidades federativas, de común acuerdo, realicen acciones conducentes a la simplificación del sistema fiscal nacional, tratando de armonizarlo, para evitar la superposición de gravámenes federales, estatales y municipales, que traen como resultado cargas excesivas en los contribuyentes y la duplicidad o multiplicidad de las funciones de recaudación y vigilancia, y consecuentemente, un uso mayor de los recursos nacionales, traducándose esto en altos costos para la sociedad (contribuyentes y gobiernos).

Asimismo, coordinar el sistema fiscal nacional, busca alcanzar la equidad del sistema tributario, es decir, igualar en todo el país la carga impositiva para los contribuyentes, lo cual representa la posi-

<sup>2</sup> Cabe mencionar que con el objetivo de coadyuvar al fortalecimiento de las haciendas locales y municipales en el ámbito presupuestario a través de la institucionalización de la provisión de recursos federales en apoyo a actividades específicas, en 1998 se adicionó a la Ley de Coordinación Fiscal un Capítulo V denominado "De los Fondos de Aportaciones Federales", con lo que los fondos descentralizados para el desarrollo social se ceden a estados y municipios por ley, y no por convenio como sucedía hasta 1997, dando con esto a los estados y municipios certeza jurídica en cuanto al monto de recursos que para estas funciones recibían.

---

**“El SNCF también busca el fortalecimiento de las finanzas públicas de las entidades federativas, otorgándoles participaciones en ingresos federales vinculados directamente con la dinámica de la Recaudación Federal, sustituyéndose el sistema tradicional de participaciones”**

---

bilidad de una competencia económica sin distorsiones tanto entre las entidades federativas como entre los demás agentes económicos de las diferentes entidades, evitándose con ello las guerras fiscales entre entidades federativas para atraer inversionistas, hecho que a la postre podría provocar una crisis estructural en las finanzas públicas de las entidades, debida a la insuficiencia de ingresos para satisfacer las crecientes necesidades de gasto resultante de la promoción económica mediante incentivos fiscales a los contribuyentes.

***b) Establecer la participación que corresponda a las haciendas públicas de los Estados, Municipios y Distrito Federal en los ingresos federales; y distribuir entre ellos dichas participaciones***

El SNCF también busca el fortalecimiento de las finanzas públicas de las entidades federativas, otorgándoles participaciones en ingresos federales vinculados directamente con la dinámica de la Recaudación Federal (todos los ingresos tributarios federales), sustituyéndose el sistema tradicional de participaciones, en el que como vimos en el apartado anterior, sólo se participaban algunos de los impuestos de la Federación cuya elasticidad era menor que la de la Recaudación Federal Total. De esta manera se integran fondos de participaciones que se distribuyen entre las entidades federativas mediante reglas de carácter general que contemplan factores económicos y fiscales consignados por el mismo ordenamiento. Asimismo, en la Ley se establecieron los tiempos en que dichas participaciones tienen que ser entregadas.

Por ello, estos objetivos de la Coordinación Fiscal tienen la intención de otorgar a las entidades federativas tanto certidumbre como dinamismo acerca de las participaciones federales que les corresponden, debido a que con ello se les garantiza la percepción de ingresos vinculados a los ingresos federales y el pleno conocimiento de la manera en que serán repartidas entre ellas dichas participaciones. Con esto se posibilita a cada entidad obtener mayores ingresos que los que obtenían con el sistema anterior, y por ende, fortalecer sus finanzas públicas, así como estimar los ingresos que por concepto de participaciones percibirían y, por lo tanto, facilitarles realizar sus actividades de planeación y presupuestación con mayor eficacia y eficiencia.

### c) Fijar Reglas de Colaboración Administrativa entre las Diversas Autoridades Fiscales

La colaboración administrativa entre las diversas autoridades fiscales es un instrumento mediante el cual los dos ámbitos de gobierno locales (estatal y municipal) en coordinación con la Federación, ejercen funciones en materia de registro federal de contribuyentes, recaudación, fiscalización y administración de ingresos federales, por lo que reciben a cambio un incentivo económico.<sup>3</sup>

Entre los propósitos de la colaboración administrativa se encuentran: establecer directrices entre las entidades federativas y la Federación que garanticen la uniformidad de los sistemas de administración tributaria en todo el país, en las que se especifica el sentido y alcances de las disposiciones tributarias a fin de que todos los contribuyentes reciban igual trato por las autoridades administradoras de impuestos; aprovechar la cercanía que las autoridades locales tienen con la comunidad, lo que las hace más sensibles a las necesidades y para la resolución de problemas de su comunidad; superar el excesivo centralismo en los trámites y la misma resolución de problemas; y buscar el incremento en la recaudación de los impuestos federales y mejorar el oportuno cumplimiento de las obligaciones fiscales de los contribuyentes, como resultado de la administración tributaria compartida y el otorgamiento a las autoridades fiscales estatales de facultades que eliminen trámites y demoras en los procesos de recaudación, fiscalización y cobranza.

### d) Constituir los Organismos en Materia de Coordinación Fiscal y Dar las Bases de su Organización y Funcionamiento

En el marco del SNCF, con la finalidad de perfeccionar los mecanismos de interrelación financiera entre las autoridades fiscales estatales y federal, se crearon los organismos del sistema, cuyas funciones están reglamentadas en el Capítulo IV de la Ley de Coordinación Fiscal. La creación de estos organismos del SNCF se efectuó con la intención de instituir las áreas de participación de las autoridades fiscales estatales y federal en el desarrollo, vigilancia y perfeccionamiento del sistema; para que el sistema contara con el sustento suficiente para llegar a consolidar y perpetuar la coordinación fiscal nacional. Los organismos del SNCF son: La Reunión Nacional de Funcionarios Fiscales (RNFF), órgano máximo del SNCF; la Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales (CPFF), integrado por la SHCP y por ocho entidades, que representan a cada uno de los ocho grupos zonales integrados a su vez por cuatro entidades federativas; el Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas (INDETEC), organismo que apoya técnicamente al SNCF y a las haciendas públicas de los tres ámbitos de gobierno; y, a partir de 1990, la Junta de Coordinación Fiscal, encargada de dictaminar sobre el recurso de inconformidad que presenten los particulares ante la SHCP, para, en su caso, emitir resolución para la reparación patrimonial de las personas afectadas por violaciones al SNCF por parte de autoridades fiscales.

## RESULTADOS DEL SNCF Y SUS EFECTOS EN LAS FINANZAS PÚBLICAS

Dentro de los logros de la Coordinación del sistema fiscal de la Federación con las entidades federativas y municipios, podemos enunciar los acuerdos que a lo largo de los ya 30 años de vida del actual sistema de Coordinación fiscal se han efectuado, hecho que ha convertido al sistema en un ente más dinámico que se ha venido adecuando a las realidades del país y de los mismos objetivos que se persiguen.

<sup>3</sup> Las funciones, facultades y limitaciones de las mismas, que se desprenden de estas actividades son reglamentadas por la Ley de Coordinación Fiscal en su Capítulo III, y por los Convenios de Colaboración Administrativa en Materia Fiscal Federal que cada entidad puede celebrar con la Federación.



*Lic. Jorge López Portillo Tostado  
Secretario de Planeación y Finanzas del Estado de Querétaro,  
e integrante del Comité de Vigilancia del Sistema  
Participaciones de la CPFF*

Uno de los logros del SNCF consistió en que la Federación y las entidades federativas, de común acuerdo, realizaron acciones que condujeron a la simplificación del sistema fiscal nacional, tales como armonizarlo para limitar la superposición de gravámenes federales, estatales y municipales, con lo que se obtuvo la suspensión de múltiples impuestos estatales y municipales, logrando que en algunas entidades el número de impuestos locales se haya reducido de más de 15 a solamente dos o cuatro; lo que representó una menor e igualitaria carga fiscal en los contribuyentes y el abatimiento de la duplicidad o multiplicidad de funciones de recaudación y vigilancia y, por consiguiente, un estímulo a los entes económicos, la eliminación de distorsiones económicas y el ahorro de recursos para el país.

## RESULTADOS DEL SISTEMA NACIONAL DE COORDINACIÓN FISCAL

Se eliminaron 18 impuestos federales y  
alrededor de 458 impuestos locales.

SIMPLIFICACIÓN

- ✓ Carga Fiscal y Costos de Cumplimiento para Contribuyentes, y
- ✓ Costos Administrativos para Autoridades Fiscales.

CONCENTRACIÓN

**Recaudación a Nivel Federal.**

Sin embargo, esto se tradujo en una mayor dependencia de los gobiernos locales respecto a las participaciones federales, tal como se puede observar en el Cuadro 3, el poder tributario de los estados



y gobiernos locales en México se encuentra por debajo del promedio de los países de la OCDE, respectivamente, en 4 y 4.3 puntos como porcentaje del PIB, y 5.6 y 10.8 puntos como porcentaje de la recaudación tributaria total, con datos del año 2005, en tanto que en el Cuadro 4 podemos apreciar que las transferencias federales a los estados son superiores al promedio de los países de la OCDE, como porcentaje del PIB en 3.3, y como porcentaje del total de la recaudación tributaria en 24.2 puntos, con datos del año 2006.

**Cuadro 3**

### Poder Tributario de los Gobiernos Subnacionales, 2005

Participación en la Recaudación Tributaria Nacional		
	% PIB	% Total Recaudación Tributaria
<b>México</b>	<b>3.3</b>	<b>16.6</b>
Estados	3.1	15.6
Local	0.2	1.1
<b>Promedio OCDE</b>		
Estados	7.1	21.2
Local	4.5	11.9

Fuente: Hansjörg Blöchliger, Josette Rabesona. THE FISCAL AUTONOMY OF SUB-CENTRAL GOVERNMENTS: AN UPDATE. OCDE, 2009. Págs. 5 y 7.

**Cuadro 4**

### Trasferencias Federales a Gobiernos Subnacionales, 2006

Transferencias a Estados y Gobiernos Locales 2006		
	% PIB	% Total Recaudación Tributaria
<b>México</b>	<b>9.3</b>	<b>45.4</b>
Estados	7.9	38.6
Local	1.4	6.8
<b>Promedio OCDE</b>		
Estados	4.6	14.4
Local	3.6	10.1

Fuente: Hansjörg Blöchliger, Josette Rabesona. THE FISCAL AUTONOMY OF SUB-CENTRAL GOVERNMENTS: AN UPDATE. OCDE, 2009. Págs. 13 y 14.

Así mismo, uno de los principales logros que el sistema de participaciones alcanzó, fue haber vinculado de manera directa el monto de los recursos que se distribuyen entre las entidades federativas como participaciones federales con la recaudación de todos los ingresos tributarios del Gobierno Federal, incluyendo los más representativos, tales como el conjunto de los impuestos, entre los que destacan el ISR, el entonces nuevo Impuesto al Valor Agregado (IVA) y el Impuesto Especial Sobre Producción y Servicios (IEPS), cuya elasticidad es mayor que la de los impuestos participables con-

templados en el sistema anterior, así como los derechos de hidrocarburos y minería,<sup>4</sup> a lo que se le denomina actualmente "Recaudación Federal Participable (RFP)"; ya que la dinámica de la RFP ha contribuido al fortalecimiento de las finanzas públicas locales, pues como se puede observar en el Cuadro 5, el crecimiento real de ésta entre el año 1980, que inició el SNCF, y el año 2009, registra el 93.83%, es decir, casi el doble; y el promedio anual de crecimiento real es del 3.02%. (Véase también Gráfico 1)<sup>5</sup>

**Cuadro 5**  
**CRECIMIENTO DE LA RECAUDACIÓN FEDERAL PARTICIPABLE 1980-2009**

AÑO	RFP (MILES DE PESOS) 1/	CRECIMIENTO NOMINAL DE LA RFP (%)	RFP (MILES DE PESOS CONSTANTES, INDIZADOS A DICIEMBRE 2009)	INPC DEL MES DE DICIEMBRE (BASE SEGUNDA QUINCENA DE JUNIO DE 2002 = 100) 2/	CRECIMIENTO REAL DE LA RFP (%)
1980	651,790		735,917,650	0.12270340	
1981	864,329	32.61	758,357,699	0.15790042	3.05
1982	1,403,955	62.43	619,492,614	0.31397520	-18.31
1983	2,965,377	111.22	723,797,097	0.56759879	16.84
1984	4,639,555	56.46	711,522,319	0.90337094	-1.70
1985	6,961,744	50.05	652,004,579	1.47926409	-8.36
1986	10,835,833	55.65	493,239,515	3.04356619	-24.35
1987	28,277,678	160.96	496,658,463	7.88795129	0.69
1988	57,149,143	102.10	661,850,991	11.96266151	33.26
1989	72,928,881	27.61	705,610,703	14.31900058	6.61
1990	96,632,706	32.50	719,584,416	18.60461592	1.98
1991	124,659,071	29.00	781,420,345	22.10128322	8.59
1992	147,828,592	18.59	827,830,377	24.73975532	5.94
1993	164,643,395	11.37	853,623,856	26.72120797	3.12
1994	177,165,900	7.61	858,043,725	28.60546641	0.52
1995	210,026,100	18.55	669,353,946	43.47061235	-21.99
1996	290,549,223	38.34	725,095,199	55.51406219	8.33
1997	383,723,217	32.07	827,542,999	64.24004344	14.13
1998	443,440,284	15.56	806,286,640	76.19456572	-2.57
1999	558,794,411	26.01	904,595,566	85.58071630	12.19
2000	698,806,851	25.06	1,038,233,947	93.24815496	14.77
2001	752,853,241	7.73	1,071,354,857	97.35433612	3.19
2002	803,413,218	6.72	1,081,645,715	102.90400000	0.96
2003	919,237,701	14.42	1,190,251,134	106.99600000	10.04
2004	986,083,553	7.27	1,213,798,325	112.55000000	1.98
2005	1,115,097,746	13.08	1,328,335,585	116.30100000	9.44
2006	1,261,661,560	13.14	1,444,381,723	121.01500000	8.74
2007	1,329,140,270	5.35	1,466,506,500	125.56400000	1.53
2008	1,596,969,802	20.15	1,654,038,123	133.76100000	12.79
2009	1,426,460,098	-10.68	1,426,460,098	138.54100000	-13.76
<b>2009 / 1980</b>	<b>1,425,808,308</b>	<b>218,752.81</b>	<b>690,542,448</b>		<b>93.83</b>
<b>PROMEDIO</b>		<b>34.17</b>			<b>3.02</b>

FUENTE: Elaboración de INDETEC con datos de:

1/ Unidad de Coordinación con Entidades Federativas de la SHCP.

2/ Banco de México, en [www.banxico.org.mx/politica-monetaria-e-inflacion/estadisticas/inflacion/indices-precios.html](http://www.banxico.org.mx/politica-monetaria-e-inflacion/estadisticas/inflacion/indices-precios.html)

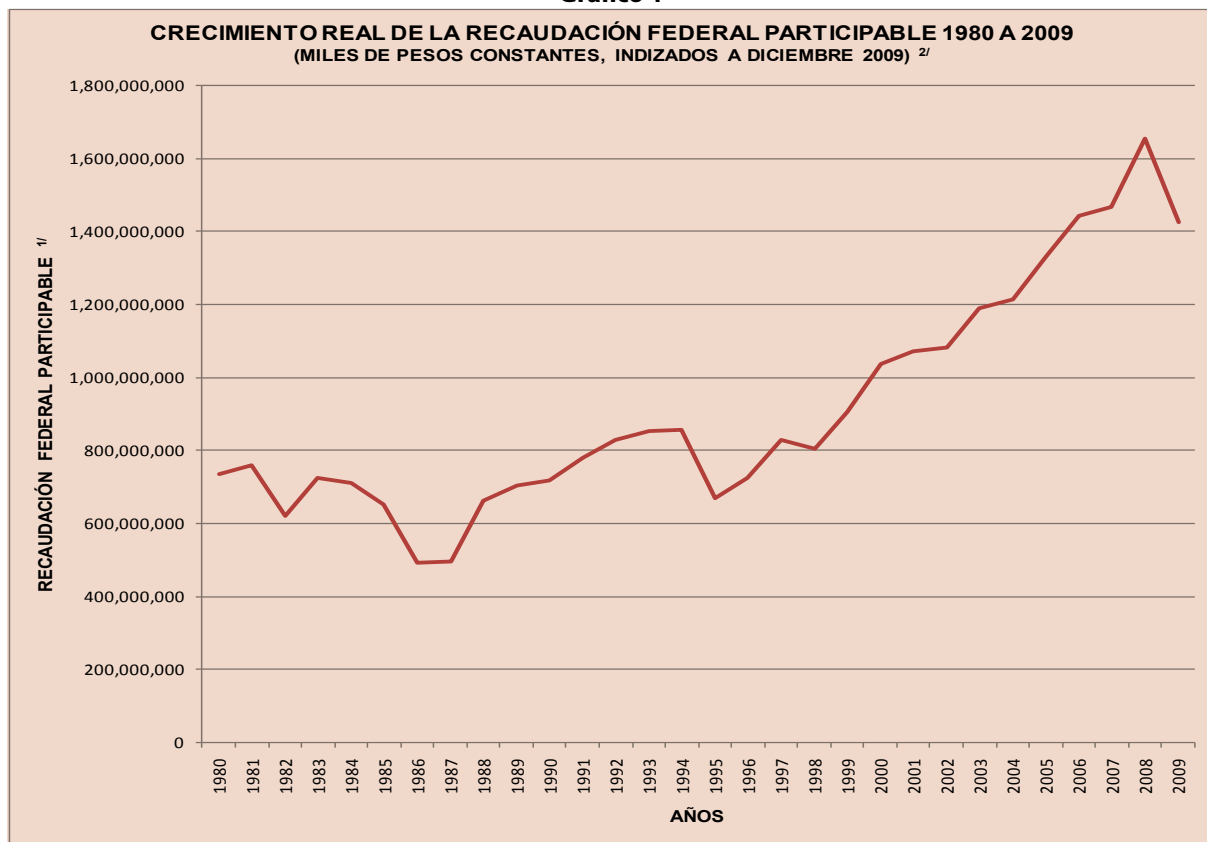
4 Anteriormente estos derechos, bajo la figura de impuestos eran participables, pero únicamente a los estados, en donde se ejercía la actividad, bajo un régimen de ley específico.

5 La caída real del 13.76% en el año 2009 respecto 2008 se debió a los efectos de la crisis internacional, no obstante, para este año se espera la recuperación, ya que en la Ley de Ingresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2010 se estimó una RFP de 1 billón 655 mil 461.7 millones de pesos que representa un crecimiento nominal del 16.05% respecto 2009.



Lic. Salvador Sánchez Estrada  
 Secretario de Finanzas y Planeación del Estado de Veracruz  
 e integrante del Comité de Vigilancia de Aportaciones y otros  
 Recursos Descentralizados de la CPFF

Gráfico 1



FUENTE: Elaboración de INDETEC con datos de:

1/ Unidad de Coordinación con Entidades Federativas de la SHCP.

2/ Banco de México, en [www.banxico.org.mx/politica-monetaria-e-inflacion/estadisticas/inflacion/indices-precios.html](http://www.banxico.org.mx/politica-monetaria-e-inflacion/estadisticas/inflacion/indices-precios.html)

De esta forma, se revirtió el problema que se presentó referente a la disminución relativa de las participaciones a estados y municipios con respecto a la recaudación federal, después de que en 1976 alcanzó su porcentaje más alto (13.48%), como se mostró en el Cuadro 1, para 1980 la relación entre las participaciones federales a entidades federativas y municipios con respecto a la RFP alcanzó 17.26%, para 1995 21.13%, y en la actualidad alrededor del 26%.<sup>6</sup> Este comportamiento también fue influido por aumentos en el porcentaje de integración de los fondos de participaciones, tal como se puede apreciar en el Cuadro 6 para el caso del FGP, que inició en 1980 con un porcentaje de integración de 16.894851, y en la actualidad es del 20% más las Bases Especiales de Tributación; lo que representó un impulso para el fortalecimiento de las finanzas públicas locales.

**Cuadro 6**  
**EVOLUCIÓN EN LA INTEGRACIÓN DEL FONDO GENERAL DE PARTICIPACIONES**  
**(% DE LA RECAUDACIÓN FEDERAL PARTICIPABLE)**

AÑO	CONCEPTO	PORCENTAJE DE INTEGRACIÓN	
1980	Conforme a la Ley de Coordinación Fiscal	13.000000	
	Por concepto de impuestos derogados o suspendidos al iniciar la coordinación fiscal (Anexo N° 1, convenio de adhesión).	1.578399	
	Por gastos de administración de impuestos federales (Anexo N° 1, convenio de adhesión).	0.354475	
	Por tratamiento especial a los Estados petroleros (Anexo N° 2, convenio de adhesión)	0.692872	
	Por apoyo fiscal al Sistema Alimentario Mexicano (SAM), (Anexo N°. 3/4, convenio de adhesión)	1.269105	
	<b>Integración del Fondo</b>	<b>16.894851</b>	
1981	Fondo General de 1980	16.894851	
	Por la suspensión del cobro de derechos de pasaporte (Anexo N° 2/3).	0.018462	
	Por impuestos a suspender por Reformas a la Ley del IVA (Anexo N° 4/5)	0.024537	
	<b>Integración del Fondo</b>	<b>16.937850</b>	
1982		<b>Estados Coordinados en Derechos</b>	<b>Estados No Coordinados en Derechos</b>
	Fondo General 1981	16.937850	
	Por la Coordinación en Materia de Derechos 1/	0.500000	
	<b>Integración del Fondo</b>	<b>17.437850</b>	<b>16.937850</b>
1983-1987	Fondo General 1982	16.937850	16.937850
	Por la Suspensión de Impuestos a Profesionistas 2/	0.026918	0.026918
	Por la Recaudación de Pozos Artesianos en el D.F. 3/	0.019255	0.019255
	Por la Coordinación en Materia de Derechos	0.500000	
	<b>Integración del Fondo</b>	<b>17.48023</b>	<b>16.984023</b>
1988-1989	<b>Integración del Fondo 4/</b>	30% de la Recaudación del IVA obtenido en entidades + Fondo Ajustado - devoluciones atribuidas a las Entidades.	
1990	Fondo General	16.984023	16.984023
	Aumento por Tasa de Crecimiento en la Recaudación del IVA superior a la RFP	0.248126	0.248126
	Representación Porcentual de los Recursos del Fondo Financiero Complementario	1.029121	1.029121
	<b>Integración del Fondo General 5/</b>	<b>18.260270</b>	<b>18.260270</b>
	Fondo de Coordinación en Derechos	0.500000	
1991-1993	Fondo General 1990	18.260270	18.260270
	Adición del 50% de la Reserva de Contingencia	0.2500000	0.2500000
	<b>Integración del Fondo General 6/</b>	<b>18.51</b>	<b>18.51</b>
	80% de la recaudación obtenida por Bases Especiales de Tributación (BET) en 1989, actualizadas por inflación.	BET	BET
	Fondo de Coordinación en Derechos	0.500000	

6 26.34%, si consideramos el dato de 375,717,324.3 miles de pesos de Participaciones a Entidades Federativas y Municipios, presentado en los Ramos Generales del Estado de Ingresos y Egresos Presupuestarios de la Cuenta de la Hacienda Pública Federal de 2009, y el monto de 1,426,460,098 miles de pesos de la RFP de 2009 presentada en el Cuadro 5.

AÑO	CONCEPTO	PORCENTAJE DE INTEGRACIÓN	
1994-1995	<b>Integración del Fondo General</b>	<b>18.51</b>	<b>18.51</b>
	80% de la recaudación obtenida por Bases Especiales de Tributación en 1989, actualizada por inflación.	BET	BET
	Fondo de Coordinación en Derechos 7/	1.0	
Desde 1996	Fondo General 1995	18.51	18.51
	El Congreso Federal adiciona sin condición alguna un porcentaje	1.49	1.49
	<b>Integración del Fondo General</b>	<b>20.0</b>	<b>20.0</b>
	80% de la recaudación obtenida por Bases Especiales de Tributación en 1989, actualizada por inflación.	BET	BET
Desde 2008	Fondo de Coordinación en Derechos 8/	1.0	
	<b>Integración del Fondo General</b>	<b>20.0</b>	<b>20.0</b>
	80% de la recaudación obtenida por Bases Especiales de Tributación en 1989, actualizada por inflación.	BET	BET

**Fuente:** Elaboración propia.

- 1/ *La Coordinación en Derechos consistió en que el estado y sus municipios dejaran de cobrar ciertos derechos,<sup>7</sup> dicha coordinación es opcional; es decir, la entidad que no desee coordinarse puede hacerlo sin perjuicio de su adhesión al SNCF.*
- 2/ *Se reformó la LCF, lo cual modificó el porcentaje de integración del Fondo General, puesto que los estados y municipios dejaron de gravar las actividades realizadas por los profesionistas gravadas por el IVA (Art.41 LIVA), acción que representó pérdida para las entidades y municipios, por lo que la Federación resarcó dicha pérdida, al adicionar el 0.03% aproximadamente en el tanto por ciento de constitución del Fondo General.*
- 3/ *Adicional a este porcentaje fue el 0.02% de los Ingresos Participables de la Federación, que se integró al Fondo General, como resarcimiento por la suspensión del cobro del impuesto sobre la explotación de pozos artesianos del Departamento del Distrito Federal.*
- 4/ *Para los ejercicios 1988-1989 se establece una nueva forma de integración y distribución del Fondo General, puesto que se rompe con el esquema tradicional de porcentaje fijo, creándose un elemento dinámico: 30% del impuesto al valor agregado recaudado por las entidades federativas más un fondo ajustado, menos las devoluciones atribuibles a las entidades con la reforma a la Ley de Coordinación.*
- 5/ *En el año 1990, con la firma de un nuevo Convenio de Colaboración Administrativa, las entidades federativas dejaron de recaudar el IVA, lo que hizo necesario que se modificara la forma de integrar este Fondo, por lo que regresó al sistema tradicional, un porcentaje fijo de la recaudación. Por otra parte, se vuelve a determinar al FGP con base en una RFP integrada en términos netos. Asimismo, en este año el Fondo Financiero Complementario de Participaciones (F.F.C.P.) fue integrado al FGP como la tercera parte de éste.*
- 6/ *Para el ejercicio fiscal 1991 al FGP se le adiciona el 50% del monto con que se integraba la reserva de contingencia (0.25%), pasando con ello a representar el 18.51% de la RFP. Además, se les resarcó a los estados el 80% del impuesto recaudado en 1989, por concepto de Bases Especiales de Tributación, debido a que era un incentivo económico, proveniente del Convenio de Colaboración Administrativa en Materia Fiscal Federal, que desapareció al cambiar el régimen de las Bases Especiales de Tributación.*
- 7/ *El incremento en el Fondo por Coordinación en Derechos en 1994 que fue del 0.5% al 1.0% de la RFP, tuvo el propósito de motivar a las entidades aún no coordinadas a hacerlo, y fue en ese año cuando todas se coordinaron en esta materia. Dicho cambio se publicó en el D.O.F. del 3 de diciembre de 1993.*
- 8/ *Con la reforma hacendaria 2008, el 1% de la RFP del Fondo de Coordinación en Derechos se fusionó con el 0.25% de la Reserva de Contingencia, para conformar el Fondo de Fiscalización (FOFIE).*

Precisamente éste es otro de los grandes logros del sistema de participaciones, pues como mencionamos en los objetivos del SNCF, el establecimiento de porcentajes de la RFP, para integrar con ellos fondos de participaciones a distribuirse, en determinados tiempos, entre las entidades federativas mediante reglas de carácter general cuyos criterios consideran factores, de necesidad, económicos y fiscales, ha otorgado mayor certidumbre y dinamismo a las participaciones federales, en contraste con otros países, en los cuales los montos a transferir a los gobiernos locales suelen determinarse anualmente como partidas del presupuesto de gasto del Gobierno Federal.

Asimismo, como se puede observar en el Cuadro 6, se han realizado cambios trascendentales en el sistema de participaciones, entre los que podemos resaltar la reforma al sistema de participaciones

7 *Licencias y en general concesiones, permisos o autorizaciones; registros o cualquier acto relacionado con los mismos a excepción del Registro Civil y Registro de la Propiedad y del Comercio; Uso de las vías públicas o la tenencia de bienes sobre la misma, incluyendo cualquier tipo de derechos por el uso de tenencia o anuncios.*

para el año de 1990, que como resultado de la opinión favorable de la mayoría de las entidades federativas, se introdujo la variable poblacional como criterio de distribución en la fórmula del Fondo General de Participaciones. De igual manera, dentro de la evolución del sistema de participaciones se han atendido problemas que se han considerado relevantes, como la ruptura del “efecto de suma cero”<sup>8</sup> realizada durante los años de 1987 y 1988, a través de la retención directa del 30% del IVA recaudado por las entidades federativas. Y entre otros casos, también se puede mencionar como ejemplo de la naturaleza de la evolución del sistema de participaciones, la distribución entre las entidades de una proporción del IEPS, atendiendo al porcentaje que representa la recaudación obtenida en cada entidad con relación a la recaudación nacional, que se llevó a cabo a partir de 1996. Así como la realizada en la reciente “Reforma Hacendaria 2008”, con la que se pretendió incentivar el incremento per cápita de la economía y la recaudación en las entidades federativas con el mecanismo de distribución de los principales fondos de participaciones.

Además, también se han realizado reformas recientes al poder tributario estatal, con las que se les devolvieron a las entidades federativas importantes potestades tributarias, tales como los *Impuestos Cedulares* sobre ingresos de personas físicas por la prestación de servicios profesionales, otorgar el uso o goce temporal de bienes inmuebles, enajenación de bienes inmuebles, o por actividades empresariales; el *Impuesto sobre Tenencia o Uso de Vehículos Estatal*, en sustitución del Federal; y el *Impuesto a las Ventas Finales de bienes gravados por IEPS*, siempre que no estén reservados a la Federación (bebidas con contenido alcohólico, alcohol, alcohol desnaturalizado, mieles incristalizables y a la Realización de Juegos con Apuestas y Sorteos), y si el proyecto de reforma constitucional es aprobado, gravar los conceptos de IEPS en materia de gasolinas, tabacos y cervezas, que en la actualidad se encuentran reservados a la Federación, y en el caso de gasolinas a través de la Colaboración Administrativa en Materia Fiscal Federal se les participa a las entidades federativas de 9/11 de la recaudación que obtienen de la cuota de IEPS a la venta final al público en general de gasolinas y diesel,<sup>9</sup> y los 2/11 restantes conforman el Fondo de Compensación que se distribuye entre las 10 entidades federativas de menor PIB per cápita no minero y no petrolero.

## BIBLIOGRAFÍA

- SHCP, Subsecretaría de Ingresos; “La Coordinación Fiscal en México” (Tomos I y II). México, 1982.
- CÁMARA DE DIPUTADOS - INDETEC; Las Entidades Federativas y el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal: Una Visión Panorámica de su Estructura. México, 1996. Pág. 12.
- CASTAÑEDA ORTEGA, Ramón; “Antecedentes del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal”, en Revista INDETEC Federalismo Hacendario, Edición Especial Conmemorativa 30 Años al Servicio de las Haciendas Públicas. México, 2003. Págs. 26 - 41.
- HOYO D’ADDONA, Roberto; “El Sistema de Participaciones en la Coordinación Fiscal”, ponencia presentada en la XIV Reunión Nacional de Funcionarios Fiscales, Chiapas, Noviembre de 1981.

8 Dada una bolsa a repartir, cualquier cambio en los criterios de distribución entre entidades federativas beneficia a unas y perjudica a otras.

9 Cabe mencionar que, de no efectuarse la citada reforma constitucional, a partir del último día de diciembre del 2011, las entidades federativas dejarán de percibir el importante volumen de ingresos provenientes de las cuotas de IEPS causadas por la enajenación de gasolinas y diesel (alrededor de 19,000 millones de pesos), conforme lo establecido en el Artículo Sexto, fracción III, de las Disposiciones Transitorias de la Ley del Impuesto Especial Sobre Producción y Servicios para el 2008, publicado en el Diario Oficial de la Federación del 21 de diciembre de 2007.

Ramón Castañeda Ortega es Economista y Maestro en Administración por la Universidad de Guadalajara; cursó el Doctorado en Economía Pública, en la Universidad de Barcelona; y actualmente se desempeña como Director de Coordinación Hacendaria en el INDETEC. rcastanedao@indetec.gob.mx