



---

INSTITUTO DE INVESTIGACIONES LEGISLATIVAS DEL SENADO DE  
LA REPÚBLICA



**LEY DE COORDINACIÓN FISCAL**  
(EVOLUCIÓN, FUNCIONAMIENTO Y PROPUESTAS)

---

MAYO DE 2002

# Índice

<b>Introducción</b>	<b>3</b>
<b>I.- Antecedentes</b>	<b>5</b>
<b>II.- Ingresos y Egresos de la Federación</b>	<b>16</b>
<b>A.- Ingresos</b>	<b>16</b>
<b>1.- Ingresos Ordinarios</b>	<b>20</b>
<b>1.1. Los ingresos corrientes</b>	<b>20</b>
<b>1.1.1.- Ingresos del Gobierno Federal</b>	<b>20</b>
<b>1.1.2.- Ingresos de Organismos y Empresas Paraestatales</b>	<b>21</b>
<b>1.2. Los ingresos de capital</b>	<b>21</b>
<b>2.- Ingresos Extraordinarios</b>	<b>21</b>
<b>B.- Egresos</b>	<b>23</b>
<b>1.- Participaciones</b>	<b>27</b>
<b>2.- Aportaciones</b>	<b>29</b>
<b>III.- Ley de Coordinación Fiscal vigente</b>	<b>32</b>
<b>A.- Estructura y funcionamiento</b>	<b>32</b>
<b>B.- Modificaciones recientes</b>	<b>42</b>
<b>IV.- Propuestas</b>	<b>46</b>
<b>A.- Iniciativas pendientes</b>	<b>47</b>
<b>B.- Otras propuestas</b>	<b>55</b>
<b>Consideraciones finales</b>	<b>80</b>
<b>Bibliografía</b>	<b>86</b>

## Introducción

En los últimos años, al igual que en otros países, en México se ha retomado con gran interés el debate en torno del Federalismo, sobre todo, en su aspecto económico o federalismo fiscal, ya que representa un factor indispensable para el desarrollo de los estados y municipios tomando en consideración sus limitaciones y carencias.

A partir de los años ochenta, bajo un contexto neoliberal y globalizado que reduce a su mínima expresión la participación del Estado en el ámbito económico, se comenzó a redefinir al Federalismo desde el punto de vista económico, lo cual hizo más complejo el significado de éste y ha motivado cada vez mayores reformas en el ámbito fiscal pero sobre todo a la *Ley de Coordinación Fiscal*, con la finalidad de mejorar el sistema de distribución de los recursos.

Actualmente, el tema de las contribuciones en cuanto a monto y forma de recaudación, así como la distribución entre el Gobierno Federal y los niveles de gobierno estatal y municipal, ha constituido un tema de intensa discusión, sobre todo porque tanto las entidades federativas como los municipios se quejan del monto tan exiguo de los recursos que reciben principalmente bajo los conceptos de aportaciones y participaciones, así como de las escasas facultades de recaudación con que cuentan.

Por tal motivo, el presente trabajo pretende presentar en forma resumida y ágil, los distintos conceptos que conforman la recaudación federal, la forma en que esos recursos se distribuyen entre la Federación los estados y municipios, y los medios de distribución utilizados. Todos ellos normados o regulados bajo criterios establecidos en la Ley de Ingresos de la Federación, el Presupuesto de Egresos de la Federación y, sobre todo, en la *Ley de Coordinación Fiscal* en lo referente a

los esquemas de participaciones y aportaciones que representa una parte esencial de este documento.

Por lo anterior, es de gran importancia destacar las propuestas de modificación o cambio al marco jurídico actual, por lo que se han tomado en consideración las iniciativas de reforma entregadas al Congreso de la Unión y que han sido turnadas a comisiones de las propias cámaras para su estudio y evaluación.

Finalmente, resulta interesante analizar también otras propuestas y que en su gran mayoría ya han sido incorporadas en la Agenda para la Reforma Municipal de la Asociación de Municipios de México A.C. (AMMAC), y que tienen su origen en los propios estados y municipios; así como posturas manifestada por intelectuales, analistas y otros interesados en el tema, cuyo propósito fundamental es el de buscar la eficiencia del sistema de distribución vigente. Así mismo con base en esa información fue posible identificar temas prioritarios tomando en consideración las constantes y concurrentes peticiones de modificación o cambio.

## I. Antecedentes

El crecimiento poblacional ha incrementado la necesidad de compartir las responsabilidades de gobierno para facilitar la toma de decisiones y, en consecuencia, favorecer la atención ciudadana en la prestación de los servicios públicos, procurando prestarlos de manera ágil y oportuna. Por ello, bajo dicha idea surgió el Federalismo como forma de gobierno que proporciona mayores ventajas a la atención social<sup>1</sup>.

En la investigación realizada por el IILSEN: “*El Federalismo Fiscal en México*”, se comentó que el Federalismo originalmente se consideró como un “principio de configuración política”, pero recientemente se le adicionó el aspecto económico como un índice que permite medir el grado de autonomía existente entre la Federación y los estados miembros.

Por ello, el Federalismo se entiende como la forma de organización política, en la cual, entidades autónomas e independientes realizan un pacto para unirse bajo un orden común, cediendo parte de su soberanía a otro poder superior, es decir, los estados ceden parte de su soberanía a un poder central para formar la Federación.

Si le añadimos al Federalismo el aspecto económico, observamos que el actual sistema también busca la descentralización de la política económica, por ello William Riker (1964) señalaba, que el sistema político federal tiene las siguientes características:

- a) Dos niveles de gobierno ejercen el poder en el mismo territorio y en la misma población.

---

<sup>1</sup>. Juan Carlos Leal Sosa. *Bien común y gobierno*, Fundación Rafael Preciado Hernández, A.C., México, año. 2, núm.24, noviembre de 1996, p.57.

- b) Cada nivel de gobierno es autónomo en sí mismo, con una esfera de autoridad política bien definida.
  
- c) Existe garantía de gobierno en la esfera de autoridad económica y delegación de facultades.

Es decir, William Riker añadía el aspecto económico, por lo cual indicó que el Federalismo no sólo es una forma de dividir el poder, sino que implica delimitaciones geográficas y de capacidad para obtener recursos, efectuar gastos, o en su caso, revocar actos.

Por tal motivo, ante la necesidad de lograr una mejor coordinación fiscal, a partir de los años ochenta se comienza a hablar de Federalismo Fiscal, el cual se va a desarrollar a la par del impulso de la globalización económica y el descenso del papel del Estado como agente impulsor del crecimiento económico<sup>2</sup>.

Así, entre 1970 y 1980 se dan nuevos enfoques acerca del Federalismo Fiscal que van a sostener dos líneas de pensamiento. La primera se refiere a la necesidad de que exista una política fiscal que garantice la eficiencia en la asignación de recursos económicos y la equidad para distribuirlos. La segunda, se refiere a la naturaleza de los impuestos, por lo cual algunos deben estar centralizados<sup>3</sup>.

En el sistema político mexicano el término fiscal se desarrolla en tres ámbitos: el federal, el estatal y el municipal, los cuales funcionan bajo un sistema que los relaciona entre sí —el Sistema de Coordinación Fiscal—, con el fin de organizar, dentro del sector público, su administración y el cumplimiento eficiente del suministro de los recursos.

---

<sup>2</sup>. *El federalismo fiscal en México*, Instituto de Investigaciones Legislativas del Senado de la República (IILSEN), México, agosto de 2001, p.4

<sup>3</sup>. *Ibid.*, p.39.

El objetivo del Federalismo Fiscal es responder al problema de la asignación óptima en materia de impuestos federales y regionales, así como el diseño de las estrategias para operar las transferencias entre la Federación, los estados y los municipios. Además, se afianza en la delegación de facultades recaudadoras y de aplicación de gasto, ya que en los niveles locales de la administración pública, es necesario que el reparto de los recursos obedezca a las necesidades y ventajas de la administración, en virtud de las diversidades geográficas, demográficas, culturales y de fiscalización estatal.

En México el marco normativo en el que se desarrolla el Federalismo Fiscal, se encuentra delimitado por: la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, la *Ley de Coordinación Fiscal*, la *Ley de Ingresos de la Federación*, el *Presupuesto de Egresos de la Federación* y en la *Ley de Planeación Nacional o Estatal*, principalmente.

La *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, se refiere al Federalismo Fiscal en los artículos: 31, fracción IV; 73, fracciones VII, VIII, XXV, XXIX-A y XXIX-D; 74, fracción IV; 117, 118 y 124, que en lo fundamental establecen las facultades y limitaciones para que los tres fiscos puedan concurrir simultáneamente en el establecimiento y recaudación de contribuciones, en el ámbito de su competencia federal, estatal o municipal.

Los municipios solamente pueden administrar libremente su hacienda, encontrándose limitados sólo para recaudar algunos impuestos específicos como el Impuesto Predial y algunos derechos adicionales. (*Cfr.* art. 115).

Además, es necesario resaltar que la *Constitución Política* también señala que el Congreso Federal tiene la facultad para establecer contribuciones:

- 1.- En materia de comercio exterior y servicios públicos concesionados o explotados directamente por la Federación.
- 2.- En el caso de aprovechamiento y explotación de los recursos naturales, como el petróleo o el sector minero.
- 3.- En el caso de que se trate de instituciones de crédito o sociedades de seguros.
- 4.- En materia de contribuciones denominadas especiales sobre energía eléctrica; producción y consumo de tabacos labrados; productos derivados del petróleo (gasolina); aguamiel y productos derivados de su fermentación; consumo de cerveza; explotación y producción forestal.

Lo anterior significa que los fiscos estatal y municipal, no pueden establecer contribuciones sobre estas actividades económicas, por prohibición expresa del texto constitucional. Pero fuera de ellas puede haber concurrencia entre los tres fiscos para establecer contribuciones a las diversas actividades económicas de las personas físicas y morales.

El ordenamiento jurídico nacional que regula las relaciones fiscales entre los tres órdenes de gobierno e incluye disposiciones sobre cómo transferir recursos de la Federación, a los estados y a los municipios, es la *Ley de Coordinación Fiscal*.

El primer indicio de la que hoy conocemos como *Ley de Coordinación Fiscal*, se daría en 1895, con la eliminación de los denominados impuestos alcabulatorios, que son aquellos que gravaban la entrada, salida o circulación de mercancías y cuya facultad de cobro sólo pertenecía a los estados.

La abolición de las alcabalas se logró eliminando los impuestos federales sobre el consumo de manufacturas. Lo importante de dicha abolición fue la primera aproximación a los asuntos fiscales y el hecho de que ya no sería solamente el Congreso el que se haría cargo del cobro de los impuestos, sino que la facultad



quedaba en la línea de relación de la Presidencia de la República y los ejecutivos de los estados<sup>4</sup>.

A partir de que se da la reforma anterior, las administraciones posteriores a la revolución tuvieron que ir concretando nuevas modificaciones, ya que en materia de coordinación impositiva<sup>5</sup>, no se definía claramente qué impuestos correspondían a la Federación y cuáles a los estados.

Así, en 1925 se crea la primera Convención Nacional Fiscal, y en ella, se introduce por primera vez un esquema de competencias fiscales entre Federación y estados, así como el impuesto sobre la renta a cargo de la Federación. Esta no fue la única Convención Fiscal, también se dio otra en 1933 y una más en 1947, debido a la depresión mundial de 1929 que agravó la situación financiera de los estados.

En la Convención Fiscal de 1933, se sentaron bases importantes para posteriores reformas constitucionales realizadas en los años de 1934 y 1942, las cuales se refirieron al establecimiento de un impuesto sobre energía eléctrica y a la facultad de la Federación para establecer contribuciones sobre los recursos naturales comprendidos en el artículo 27 de la *Constitución de la República Mexicana*.

La tercera Convención Fiscal, que se dio en 1947, destacando dos aspectos importantes: El primero fue la aceptación de que los ingresos de cada uno de los niveles gubernamentales debían de provenir, tanto de impuestos propios, como de participaciones de impuestos establecidos, administrados o recaudados por cualquiera de los otros niveles. El segundo consistió en que los ingresos privativos

---

<sup>4</sup> *El federalismo fiscal en México, op. cit.*, p.35-37

<sup>5</sup> La coordinación impositiva puede comprender tres fases: la recaudación de impuestos por los estados miembros, los cuales hacen entregas fijas a la Federación; la recaudación de impuestos por la Federación, entregando sumas fijas a los estados; o la división de las competencias acerca de los impuestos.

de la Federación serían los derivados de la renta, a cambio de otorgar una participación a los estados en el rendimiento de ese impuesto.

Con el tiempo las conferencias fiscales serían formalizadas en leyes hacendarias, dando lugar a la institucionalización de un procedimiento que determinaría el manejo de las cuestiones fiscales fuera del Congreso, aunque la Cámara de Diputados podría sancionar fuera del ámbito de la representación nacional<sup>6</sup>.

Las consecuencias de las convenciones fueron básicamente: el paso de la fiscalidad del proceso político al proceso técnico y la centralización de competencias fiscales a favor de la Federación.

Hasta 1979 fueron cuatro los conceptos que representaban los ingresos de los estados:

- a) La participación del Impuesto Sobre Ingresos Mercantiles (ISIM) y las comisiones por gastos de administración del mismo.
- b) Participaciones sobre impuestos especiales.
- c) Los impuestos estatales y municipales.
- d) Los derechos.

En ese momento, la coordinación fiscal se basaba en el ISIM y en las participaciones sobre impuestos especiales, y sólo se les asignaba 20% como participación correspondiente a los estados. Por ello, muchos estados se quejaban de este aspecto ya que sólo a algunos estados se les otorgaban cuantiosa participaciones.

No obstante, los estados y municipios tenían soberanía en la implantación y administración de algunos impuestos y derechos, tales como los impuestos a la

---

<sup>6</sup> *El federalismo fiscal en México, op. cit.*, p.39-40

educación y algunos agropecuarios, libertad que sería posteriormente limitada mediante el Convenio de Coordinación Fiscal de 1980.

Para 1980, se inició un nuevo sistema tributario, y el compromiso de los estados fue el de limitar la capacidad recaudatoria, a cambio de que la Federación se comprometiera a fortalecer el nuevo sistema de participaciones bajo el principio del resarcimiento, es decir, el compromiso de compensar a la entidad, recibiendo una participación del 30% del IVA recaudado.

Pero paradójicamente, la consecuencia de esta reforma fue que se empezó a detectar una disminución en los ingresos de los estados y municipios.

El instrumento que el Federalismo Fiscal tomó como principio para la separación impositiva entre el Gobierno Central y los estados, fue la coordinación intergubernamental del sistema fiscal, con el fin de dotar de eficiencia a la administración tributaria a escala nacional, compensar las desigualdades regionales en la distribución de recursos y aumentar la calidad de servicio al público y las oportunidades para el desarrollo<sup>7</sup>.

El sistema fiscal de coordinación cuenta con una parte normativa (estructura legal) y otra ejecutiva mediante la acción de la Administración Pública (acciones institucionales de los órganos del Estado), y el órgano fiscalizador más importante en México, es la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Dicho sistema se conoce como *Sistema Nacional de Coordinación Fiscal* (SNCF), el cual inició en 1948, año en que entró en vigor la *Ley de Impuestos sobre Ingresos Mercantiles* (ISIM). La coordinación que entonces se ofrecía, tenía el propósito de evitar la doble tributación en materia de ingresos mercantiles.

---

<sup>7</sup>. *El federalismo fiscal en México, op. cit.*, p.15

Cabe destacar que las raíces del actual SNCF, se encuentran en la legislación y jurisprudencia argentina, ya que en este país surgió la tesis de que: “Para un sólo territorio debe existir un sólo impuesto y para este efecto, el único ente que debe crear impuestos es la Federación, y ésta otorga participaciones a los estados y municipios”. Aunque en aquel entonces, los estados con mayor desarrollo económico decidieron no coordinarse fiscalmente, por considerar que obtenían mayores ingresos conservando sus propias tasas de tributación, la idea dejó eco en otros países, como en México.

El Sistema de Coordinación Fiscal en México se encarga de integrar los intereses fiscales del Gobierno Central con los de los estados y los de éstos entre sí, evitando conflictos e interferencias entre los estados<sup>8</sup>.

Además, permite que “las figuras tributarias más eficaces desde el punto de vista de la política fiscal puedan ser utilizadas por el nivel que fundamentalmente debe tomar a su cargo la aplicación de esta política. Si en un estado federal cada uno de los niveles políticos pudiera elegir libremente las figuras impositivas a establecer, se correría grave riesgo de que el país en su conjunto contara con una estructura impositiva que resultara menos eficaz desde el punto de vista de la política fiscal”<sup>9</sup>. Es decir, ello perpetuaría la desigualdad regional, la cual fragmentaría el sistema en su conjunto.

El *Sistema Nacional de Coordinación Fiscal* tiene su base jurídica en la *Ley de Coordinación Fiscal*.

La *Ley de Coordinación Fiscal* que entró en vigor para 1980, deroga la Ley de 1953 y creó el *Sistema Nacional de Coordinación Fiscal* que unió a los estados

---

<sup>8</sup>. *El federalismo fiscal en México, op. cit.*, p.15

<sup>9</sup>. *Ibid.*, p. 17

mediante un convenio en el que éstos se obligaban a suspender o derogar impuestos y derechos estatales y municipales a cambio de percibir participaciones en ingresos federales, a través de un Fondo General que se genera a través de los mismos impuestos federales.

El *Sistema Nacional de Coordinación Fiscal* ha experimentado varios cambios desde su creación. En 1973, al establecer una tasa general del 4% al ISIM, se generalizó la coordinación en todo el país, pues a los estados renuentes les resultaba política y económicamente costoso adicionar a ello sus propios impuestos, ya que desalentaría las actividades mercantiles en sus entidades y su posible migración a estados que habían aceptado la coordinación.

De esta fecha hasta 1979, las participaciones a los estados y el Distrito Federal se conformaban con cuatro parámetros: la participación del impuesto sobre ingresos mercantiles, las participaciones sobre impuestos especiales, los impuestos estatales, municipales y el cobro de derechos.

Cabe señalar que la *Ley de Coordinación Fiscal* también derogó en 1980 el sistema de participaciones establecido con el ISIM y después de dicho año, se dictó un convenio de adhesión al Sistema de Coordinación Fiscal, mediante el cual:

- Los estados se comprometían a limitar su capacidad recaudadora.
- La Federación se comprometía a fortalecer el nuevo sistema.

Además, entre 1980 y 1987, cuando comenzó a aplicarse el IVA, el esquema de participaciones se conformó con tres fondos:

1. El *Fondo General de Participaciones* (FGP), principal fondo que comprendió primero 13% de la recaudación general participable y luego 18.5% en 1993.

2. El *Fondo Financiero Complementario* (FFC), constituido inicialmente por 3.5% del FGP y un monto aportado por la Federación, equivalente al 3% del FGP.
3. El *Fondo de Fomento Municipal* (FFM), constituido inicialmente con un 96.7% del 95% de la recaudación del derecho adicional sobre hidrocarburos y por el impuesto adicional de 3% sobre el impuesto general de las exportaciones de petróleo crudo y gas natural. En la distribución de este fondo, 67% se dirigía exclusivamente a los municipios coordinados con la Federación en materia de derechos; y del restante 33% participaban todos los municipios, coordinados o no.

De 1988 a 1989, la *Ley de Coordinación Fiscal* fue reformada con el objeto de incentivar la recaudación estatal del IVA, estableciendo que se asignaría el 30% de tal recaudación a la entidad, más una participación calculada sobre un fondo ajustado equivalente al FGP total.

Con tal modificación legal, las entidades con mayor capacidad recaudadora se vieron ampliamente beneficiados en detrimento de las que no tenían dicha capacidad.

Para 1990 se dieron otros cambios importantes a la *Ley de Coordinación Fiscal*, a fin de obtener una mejor coordinación fiscal. Tres fueron las reformas sustanciales:

- a) El aumento al porcentaje distribuido de la Recaudación Federal Participable de 18.76%.
- b) La fusión del *Fondo General de Participaciones* y el *Fondo Financiero Complementario*.
- c) La modificación de la fórmula de distribución de participaciones.

Con las anteriores modificaciones, el nuevo esquema de distribución de participaciones fijó el *Fondo Federal Participable* (FFP) que se distribuyó en las entidades federativas y Distrito Federal, con 80% para la federación y 20% para las entidades federativas y el Distrito Federal.

Para 1990 también se puso en vigor el nuevo *Convenio de Colaboración Administrativa* en materia fiscal, con el que se lograron dos objetivos:

- a) Suprimir las facultades recaudadoras de los estados.
- b) Incorporar el factor poblacional en la distribución de los recursos, para atender mejor el principio de equidad en el gasto.

El SNCF, ha impactado a las entidades federativas ya que los estados autolimitan su potestad tributaria, no gravando determinadas fuentes económicas que son gravadas por la Federación, a cambio de lo cual obtienen una participación de la recaudación fiscal que se establece de acuerdo a una fórmula, la que a su vez puede ser modificada anualmente<sup>10</sup>.

Según algunos autores, dicho Sistema ha propiciado un mayor centralismo tributario y económico, pero según otros ha propiciado la cooperación, con el propósito de hacer más eficiente la recaudación en territorio nacional y ejercer una redistribución del gasto público, a efecto de evitar que crezcan las brechas de la desigualdad social entre las entidades federativas<sup>11</sup>.

---

<sup>10</sup>. Instituto de Investigaciones Legislativas. Cámara de Senadores. *El Municipio Mexicano*, México, 2001.

<sup>11</sup>. *El Federalismo Fiscal en México* IIsen-Cámara de Senadores, y de la *Ley de Coordinación Fiscal* reformada en diciembre de 1998.

## II. Ingresos y Egresos de la Federación.

### A. Ingresos

El sustento jurídico de la recaudación fiscal descansa en la *Constitución Política Mexicana*, la cual a través de su artículo 31, fracción IV, establece la obligación de todo ciudadano mexicano, de “Contribuir para los gastos públicos, así de la Federación, como del Distrito Federal o del estado y municipio en que residan de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes”.

Derivado de las leyes fiscales que se desprenden del precepto constitucional antes mencionado, existen diversos conceptos de ingresos que percibe la Federación, tales como: impuestos, derechos, aprovechamientos, etc., los cuales año con año quedan establecidos en la *Ley de Ingresos de la Federación*, que emite el Gobierno Federal con aprobación del Congreso de la Unión. Cada uno de los diferentes conceptos y cantidades autorizadas se encuentran especificados en su artículo primero, tales como:

1. *Impuestos*: Son una de las fuentes de ingreso básicas del gobierno y corresponden al tributo, gravamen o prestación económica a título definitivo y sin contrapartida, requerido por el Estado a los ciudadanos o empresas, con el objeto de financiar los gastos públicos. Hay de tres tipos: los *impuestos directos* (se cobran sobre la generación de valor agregado, como la producción, trabajo, capital, etc.), *impuestos indirectos* (se cobran sobre el consumo o uso de bienes y servicios, como el Impuesto al Valor Agregado –IVA–), y el *impuesto patrimonial* (normalmente aparece como tarifa o derecho –tenencia de autos– o en ocasiones aparece como impuesto normal, como en el caso de México, el Impuesto al Activo).



2. *Aportaciones de seguridad social:* Corresponden a las cuotas para el Seguro Social a cargo de patrones y trabajadores.
3. *Contribuciones de mejora:* Se captan por obras públicas de infraestructura hidráulica.
4. *Derechos:* Son las contribuciones establecidas por el uso o aprovechamiento de bienes de dominio público de la nación, como: el cobro de la explotación de hidrocarburos, expedición de visas o pasaportes, entre otros.
5. *Productos:* Son las contraprestaciones por los servicios públicos del Estado, como: explotación de tierras y aguas, arrendamiento de tierras o construcciones, enajenación de bienes, etc..
6. *Aprovechamientos:* Se destinan a cubrir los gastos de operación, conservación, mantenimiento e inversión hasta por el monto autorizado en el presupuesto de la entidad para la unidad generadora de dichos ingresos. El Estado recibe estos ingresos por funciones de derecho público diferentes a las contribuciones y corresponden a ingresos derivados de financiamientos, recargos, sanciones, gastos de ejecución y desincorporaciones, aportaciones de los estados, municipios y particulares para el servicio del sistema escolar federalizado, entre otros<sup>1</sup>.
7. *Ingresos derivados del financiamiento:* Se refiere a emisiones de valores y financiamientos del gobierno por organismos descentralizados o empresas de participación estatal.

---

<sup>1</sup>. La Unidad generadora de los ingresos de la entidad es cada uno de los establecimientos de la entidad en los que se otorga o proporciona de manera autónoma e integral, el uso o aprovechamiento de bienes o servicios por los cuales se cobra.

8. *Financiamiento de organizaciones descentralizadas y empresas de participación estatal*: Créditos nacionales e internacionales que obtienen los organismos y empresas de participación estatal para el desarrollo de sus proyectos.

Los ingresos fiscales son aquellos que se derivan de las leyes impositivas, los cuales permiten recaudar ingresos para financiar y realizar actividades de competencia federal, tales como:

- Prever la defensa nacional
- Proveer el orden jurídico de las transacciones económicas
- Otorgar educación y salud a la población en general
- Alentar a las dependencias que enajenan bienes o prestan servicios
- Cubrir gastos de operación, conservación, mantenimiento e inversión en las entidades.

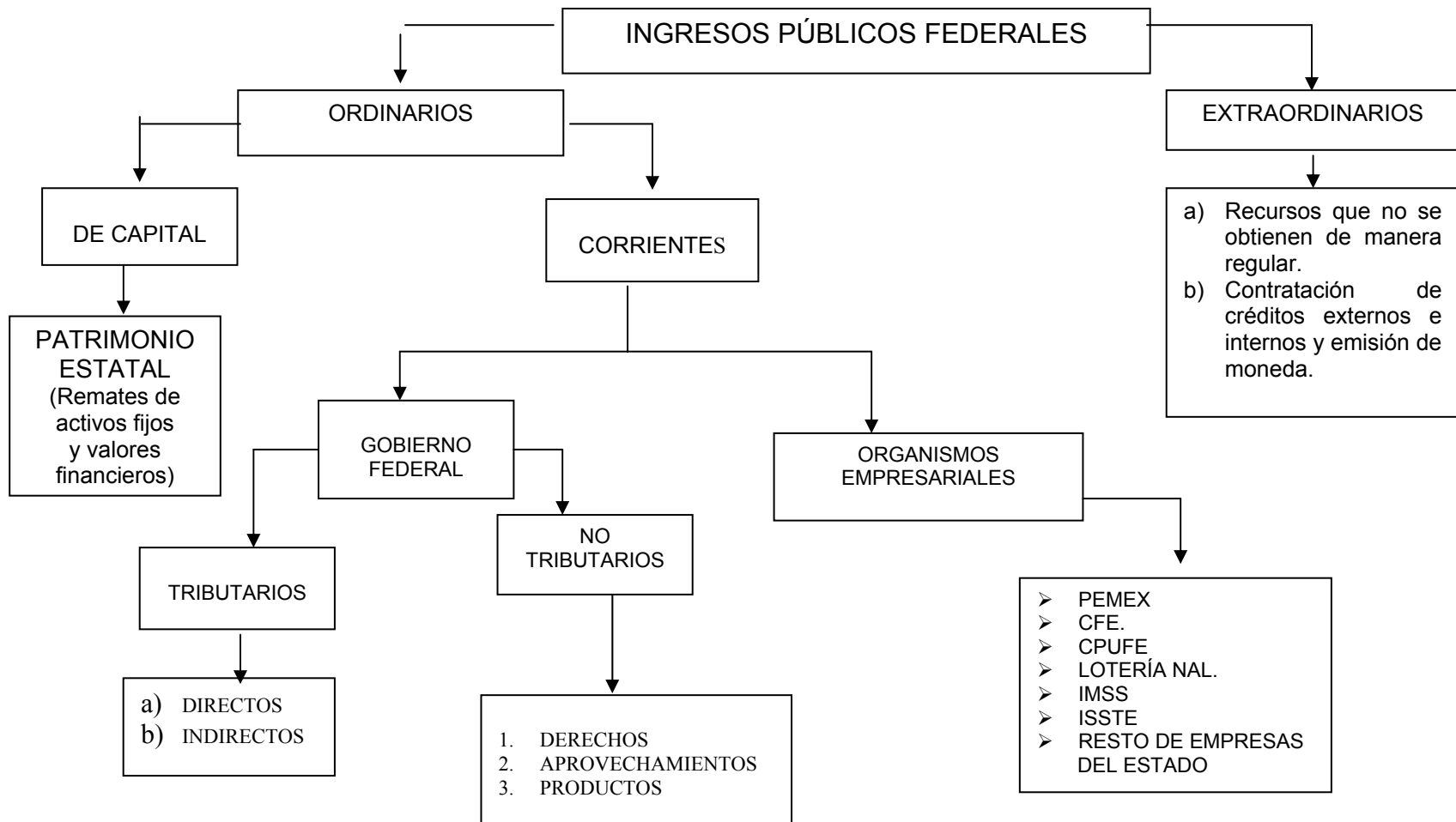
Aparte de las actividades señaladas que lleva a cabo el Gobierno Central con los ingresos federales, se dice que los ingresos que se perciben, deben tener como fin básico, el cumplir con una función redistributiva que alivie la gran desigualdad de ingresos que percibe la sociedad.

A fin de lograr una fácil comprensión del origen de los ingresos de la Federación, a continuación se presenta un cuadro que concentra los diversos conceptos de ingreso del Gobierno Federal.<sup>2</sup>

---

<sup>2</sup>. El cuadro ESTRUCTURA DE LOS INGRESOS PÚBLICOS FEDERALES y los conceptos de los diferentes tipos de ingresos, fueron obtenidos de "Estructura de los ingresos federales en México". CIDE

## ESTRUCTURA DE LOS INGRESOS PÚBLICOS FEDERALES



En el diagrama anterior se puede apreciar una clasificación de los diferentes conceptos de ingreso público federal, y a continuación se definen algunos conceptos importantes:

La primer gran división la tenemos en los Ingresos Ordinarios y los Extraordinarios:

## **1.- Ingresos ordinarios**

Son la fuente principal de ingresos para el Gobierno Federal y se subdividen en dos grandes grupos que son: corrientes y de capital.

### **1.1.- Los ingresos corrientes**

Son aquellos que se reciben en forma constante, provienen de la actividad de fiscalización y de las operaciones de servicio o ventas de los organismos y empresas paraestatales, por lo que es posible estimar su recaudación.

Dependiendo de quien percibe el ingreso, se clasifican en: del Gobierno Federal y de los Organismos y Empresas Paraestatales.

#### **1.1.1.- Ingresos del Gobierno Federal**

Los ingresos provenientes del Gobierno Federal son propiamente los que sustentan las actividades básicas del gobierno y que pueden dividirse en: tributarios y no tributarios, ya que corresponden a la actividad fiscalizadora y conforman el ingreso básico de la Federación.

Los *ingresos tributarios* o impuestos representan la principal fuente de recaudación de la Federación, como los ingresos derivados del cobro de impuestos a las personas físicas y morales, sustentados en disposiciones legales, por el consumo, el ingreso, la compra-venta y las propiedades. Se pueden dividir en directos e indirectos.

La otra importante fuente de ingresos federales en México son *los ingresos no tributarios*, que se encuentran clasificados en: Derechos, Aprovechamientos y Productos.

#### 1.1.2.- Ingresos de Organismos y Empresas Paraestatales.

Pueden ser de diversa fuente, a manera de ejemplo, en el cuadro anterior, se señalaron algunos casos como: cuotas de seguridad social cubiertas al IMSS o al ISSSTE; indicándose también los ingresos de PEMEX o los correspondientes a la Comisión Federal de Electricidad (CFE), entre otros.

#### **1.2.- Los ingresos de capital**

Proviene del manejo que hace el gobierno de su patrimonio como son: los remates de activos fijos y valores financieros o la obtención de financiamientos provenientes de la banca internacional y nacional.

### **2.- Ingresos Extraordinarios.**

Corresponden a operaciones de carácter eventual cuyos ingresos pueden provenir, entre otros, de la enajenación de bienes nacionales o emisión de moneda, que no pueden obtenerse en forma regular.

A continuación, se muestra un cuadro en el que se resumen los conceptos y montos de los ingresos del Gobierno Federal de acuerdo con la Ley de Ingresos de la Federación para los años 2001 y 2002<sup>3</sup>.

## ESTRUCTURA DE INGRESOS DEL GOBIERNO FEDERAL PARA LOS AÑOS 2001 Y 2002.

CONCEPTO DE INGRESO	MONTO (Millones de Pesos)		PARTICIPACIÓN RELATIVA (%)	
	2001	2002	2001	2002
<b>TRIBUTARIOS</b>				
• Impuesto sobre la renta	272,967.7	356,869.2	20.0	24.3
• Impuesto al valor agregado	207,236.5	223,738.1	15.2	15.2
• Impuestos especiales sobre producción y servicios	119,999.3	155,075.1	8.8	10.5
• Comercio exterior	34,600.5	28,899.8	2.5	1.9
• Otros impuestos	31,193.9	41,617.8	2.2	2.8
<b>DERECHOS</b>				
• Sobre la extracción de petróleo	190,086.8	125,805.7	13.9	8.5
• Otros	15,950.4	15,189.1	1.1	1.0
<b>INGRESOS DE ORGANISMOS Y EMPRESAS</b>				
• De organismos descentralizados	260,200.1	286,935.4	19.1	19.6
<b>OTROS INGRESOS</b>				
• Cuotas IMSS	89,890.4	91,692.9	6.6	6.2
• Aprovechamientos	73,096.7	72,951.9	5.3	4.9
• Productos	7,214.4	5,978.8	0.5	0.4
• Derivados de financiamientos	59,369.7	58,470.5	4.3	3.9
• Otros.	16,010.5	110.0	1.1	7.5
<b>TOTAL</b>	<b>1,361,866.5</b>	<b>1,463,334.3</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>

<sup>3</sup>. El cuadro "ESTRUCTURA DE INGRESOS DEL GOBIERNO FEDERAL PARA LOS AÑOS 2001 y 2002", fue elaboración propia tomando como referencia el documento: "Estructura de los ingresos federales en México". CIDE

## B. Egresos<sup>4</sup>

El gobierno central ejercita controla y evalúa el gasto público federal de acuerdo con la planeación y publicación del *Presupuesto de Egresos de la Federación* para el ejercicio fiscal de cada año, el cual da a conocer cómo se distribuirá el gasto público federal, estableciendo que las dependencias y entidades deben realizar sus actividades con sujeción a los objetivos, estrategias y prioridades del Plan Nacional de Desarrollo, así como los objetivos y metas de este Presupuesto.

El Presupuesto de Egresos de la Federación también dispone que los Poderes Legislativo y Judicial, así como los entes públicos federales, se sujetarán a las disposiciones de este Decreto en lo que no se contraponga a los ordenamientos legales que los rigen. Conforme a lo señalado en el Presupuesto, los recursos de la Federación se distribuyen por medio de tres grupos de ramos que son: Autónomos, Administrativos y Generales, este último incluye gastos programables y no programables y un cuarto grupo de gasto para las Entidades.

Los Ramos Autónomos son el conducto para asignar recursos al Legislativo, Judicial y Entes Públicos Federales; los Ramos Administrativos sirven para asignar presupuesto a las dependencias del Ejecutivo; mientras que los Ramos Generales agrupan diversos conceptos de gasto como son aportaciones, provisiones, participaciones, etc. y, por último, las asignaciones a Entidades.

La distribución de los recursos a las entidades federativas y los municipios se distribuyen mediante dos conceptos que son: participaciones y aportaciones, que se forman parte de los Ramos Generales, pudiendo ser etiquetados o no<sup>5</sup>.

<sup>4</sup>. La información de este apartado se realizó con información proveniente del *Presupuesto de Egresos de la Federación*, 2001 y 2002.

<sup>5</sup>. Los recursos etiquetados son aportaciones en las que el gobierno decide a qué se asignan o gastan.

Los gastos previstos en el *Presupuesto de Egresos de la Federación*, para los años 2001 y 2002 muestran un importe total de \$1,361,866,500,000.00 y \$1,463,334,300,000.00, respectivamente, y su distribución es la siguiente:

### PRESUPUESTO DE EGRESOS DE LA FEDERACIÓN

	2001	2002
<b>A. RAMOS AUTÓNOMOS</b>	<b>\$23,906,326,469.00</b>	<b>\$26,512,150,439.00</b>
<b>01: PODER LEGISLATIVO</b>	<b>\$4,398,702,424.00</b>	<b>\$4,896,926,553.00</b>
<b>Gasto programable</b>		
Cámara de Diputados	\$2,650,616,932.00	\$2,951,234,213.00
Auditoría Superior de la Federación	\$493,714,000.00	\$549,492,340.00
Cámara de Senadores	\$1,254,371,492.00	\$1,396,200,000.00

<b>03: PODER JUDICIAL</b>	<b>\$13,803,465,746.00</b>	<b>\$15,363,610,906.00</b>
<b>Gasto programable</b>		
Suprema Corte de Justicia de la Nación	\$1,667,511,572.00	\$1,855,976,392.00
Consejo de la Judicatura Federal	\$11,540,303,944.00	\$12,844,634,514.00
Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación	\$595,650,230.00	\$663,000,000.00

<b>ENTES PÚBLICOS FEDERALES</b>	<b>\$5,704,158,299.00</b>	<b>\$6,251,612,980.00</b>
<b>Gasto programable</b>		
22 Instituto Federal Electoral	\$5,294,158,299.00	\$5,795,312,980.00
35 Comisión Nacional de los Derechos Humanos	\$410,000,000.00	\$456,300,000.00

<b>B. RAMOS ADMINISTRATIVOS</b>	<b>\$298,579,004,545.00</b>	<b>\$333,564,003,737.00</b>
<b>Gasto programable</b>		
02 Presidencia de la República, que comprende a:	\$1,756,200,000.00	\$1,674,311,000.00
Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal	\$46,249,946.00	\$57,609,000.00
04 Gobernación	\$4,918,134,146.00	\$5,070,887,198.00
05 Relaciones Exteriores	\$3,665,736,300.00	\$3,843,020,000.00



06	Hacienda y Crédito Público	\$20,385,697,000.00	\$21,930,280,000.00
07	Defensa Nacional	\$22,424,626,000.00	\$22,705,420,000.00
08	Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación	\$31,080,524,269.00	\$35,580,230,000.00
09	Comunicaciones y Transportes	\$18,904,400,000.00	\$23,107,004,457.00
10	Economía	\$4,988,974,361.00	\$6,425,959,000.00
11	Educación Pública	\$97,568,578,050.00	\$110,376,540,576.00
12	Salud	\$19,278,072,890.00	\$21,995,770,000.00
13	Marina	\$8,873,400,000.00	\$8,518,470,000.00
14	Trabajo y Previsión Social	\$3,803,440,000.00	\$3,563,600,000.00
15	Reforma Agraria	\$1,855,010,000.00	\$2,212,480,000.00
16	Medio Ambiente y Recursos Naturales	\$14,400,458,531.00	\$14,852,940,000.00
17	Procuraduría General de la República	\$5,594,400,000.00	\$6,932,584,900.00
18	Energía	\$14,186,767,348.00	\$14,225,395,643.00
20	Desarrollo Social	\$14,625,700,000.00	\$19,054,641,963.00
21	Turismo	\$1,338,028,300.00	\$1,597,260,000.00
27	Contraloría y Desarrollo Administrativo	\$1,349,770,000.00	\$1,240,320,000.00
31	Tribunales Agrarios	\$498,782,300.00	\$524,730,000.00
32	Tribunal Fiscal de la Federación	\$732,200,000.00	\$754,410,000.00
36	Seguridad Pública	\$6,350,105,050.00	\$7,320,140,000.00

<b>C. RAMOS GENERALES</b>		<b>\$729,441,068,106.00</b>	<b>\$770,104,639,041.00</b>
	<b>Gasto programable</b>		
19	Aportaciones a Seguridad Social	\$94,023,600,400.00	\$100,670,385,600.00
23	Provisiones Salariales y Económicas	\$20,293,631,553.00	\$22,102,701,537.00
25	Previsiones y Aportaciones para los Sistemas de Educación Básica, Normal, Tecnológica y de Adultos	\$ 24,943,003,277.00	\$21,807,905,500.00
33	Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios	\$199,578,247,902.00	\$218,673,007,922.00

	<b>Gasto no programable</b>		
24	Deuda Pública	\$145,054,016,826.00	\$131,100,309,814.00
28	Participaciones a Entidades Federativas y Municipios.	\$194,084,700,000.00	\$219,192,900,000.00
29	Erogaciones para las Operaciones y Programas de Saneamiento Financiero	\$0.00	\$0.00

30	Adeudos de Ejercicios Fiscales Anteriores	\$12,285,968,148.00	\$11,179,328,668.00
34	Erogaciones para los Programas de Apoyo a Ahorradores y Deudores de la Banca	\$39,177,900,000.00	\$45,378,100,000.00

<b>D. ENTIDADES</b>		<b>\$414,354,154,941.00</b>	<b>\$445,367,519,261.00</b>
	<b>Gasto Programable</b>		
00637	Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado	\$43,224,057,420.00	\$45,161,600,000.00
00641	Instituto Mexicano del Seguro Social	\$144,492,700,000.00	\$152,642,000,000.00
06750	Lotería Nacional para la Asistencia Pública	\$1,062,400,000.00	\$979,900,000.00
09120	Camino y Puentes Federales de Ingresos y Servicios Conexos	\$3,219,700,000.00	\$2,971,201,183.00
18164	Comisión Federal de Electricidad	\$91,395,100,000.00	\$85,422,386,300.00
18500	Luz y Fuerza del Centro	\$14,249,122,300.00	\$15,749,100,000.00
	Petróleos Mexicanos Consolidado, que se distribuye para erogaciones de:	\$93,857,700,001.00	\$112,508,470,262.00
<b>Gasto No Programable</b>			
	Costo financiero, que se distribuye para erogaciones de:	\$22,853,375,220.00	\$29,932,861,516.00
18164	Comisión Federal de Electricidad	\$6,918,988,820.00	\$5,685,134,900.00

	Petróleos Mexicanos Consolidado	\$15,934,386,400.00	24,247,726,616.00
	Resta por concepto de subsidios, transferencias y aportaciones a seguridad social incluidas en el gasto de la Administración Pública Centralizada y que cubren parcialmente los presupuestos de las entidades a que se refiere este artículo.	\$104,414,054,061.00	\$112,214,012,478.00
	<b>GASTO NETO TOTAL:</b>	<b>\$1,361,866,500,000.00</b>	<b>\$1,463,334,300,000.00</b>

## 1.- Participaciones:

En México las participaciones federales, son una de las fuentes de recursos más importante para los estados y municipios, y corresponden al 20% de la recaudación participable que obtiene la Federación por todos sus impuestos, así como por los derechos sobre la extracción de petróleo y de minería<sup>6</sup>.

Cabe destacar que las participaciones a estados y municipios se concentraban en el ramo 26, hasta 1997 y a partir de 1998, esas participaciones se programaron en el ramo 28<sup>7</sup>.

Los impuestos que no se incluyen en la Recaudación Federal Participable son los impuestos adicionales del 3% sobre el impuesto general de exportación de petróleo crudo, gas natural y sus derivados; el 2% de las demás exportaciones; y tampoco los derechos adicionales o extraordinarios, sobre la extracción del petróleo.

<sup>6</sup>. Cfr. *Ley de Coordinación Fiscal*, artículo 2

<sup>7</sup>. Puede consultarse la información de los cuadros realizados por el profesor Miguel González Madrid, con datos tomados de Luis Fabre Pruneda. "Mayores compromisos gubernamentales restarán recursos a los programas prioritarios para 1999", reporte de *El Financiero*, 27 de septiembre de 1998, p.38.

Tampoco se incluyen en la Recaudación Federal Participable, los incentivos que se establezcan en los convenios de colaboración administrativa; los impuestos sobre tenencia o uso de vehículos y sobre automóviles nuevos de las entidades que celebraron convenios de colaboración administrativa en materia de estos impuestos; y tampoco la parte de la recaudación correspondiente al impuesto especial sobre producción y servicios de cerveza, bebidas refrescantes, bebidas alcohólicas y tabacos, en que participen las entidades en los términos del artículo 3º, y otros de acuerdo a lo que establece la *Ley de Coordinación Fiscal*.

El Fondo General de Participaciones (FGP) se constituye, como ya se dijo, con el 20% de la recaudación federal sujeta a participación y se distribuye a las entidades en función de diversos porcentajes y fórmulas establecidas en la propia Ley.

La *Ley de Coordinación Fiscal* establece el *Sistema Nacional de Coordinación Fiscal* (SNCF) señalando que las entidades y municipios que pertenecen a ese Sistema participarán de una recaudación que se obtiene por impuestos especiales sobre producción y servicios (cerveza, bebidas alcohólicas y tabacos labrados). También participan en los accesorios de las contribuciones que forman parte de la recaudación federal participable.

El monto de las participaciones queda definida en el ramo 28 del *Presupuesto de Egresos de la Federación*<sup>8</sup>, son recursos no etiquetados y una de las principales fuentes de ingreso para los municipios, tanto cuantitativa como cualitativamente.

---

<sup>8</sup>. Pedro Martínez M. *op. cit.*, pp.32-34.

En lo cuantitativo, dependen fundamentalmente de la Recaudación Federal Participable.

En el aspecto cualitativo, estos recursos provienen de una distribución de ingresos, es decir, la Federación, las entidades federativas y los municipios se distribuyen la recaudación, tomando en cuenta lo que establece el *Sistema Nacional de Coordinación Fiscal*. Esto implica que el uso o destino de los recursos que haga cada ámbito de gobierno, es libre y supervisado por la legislatura correspondiente<sup>9</sup>.

Las participaciones federales deben ser entregadas a los municipios por conducto de los gobiernos estatales, incluyendo las participaciones especiales por los impuestos sobre producción y servicio, las participaciones por la recaudación de tenencia o uso de vehículos y los recursos del ramo 28.

Los recursos del ramo 28 “Participaciones a Entidades Federativas y Municipios”, están considerados como gastos no programables.

## **2.- Aportaciones:**

La característica principal de las aportaciones es que no son una distribución de la recaudación, como en el caso de las participaciones, sino que las aportaciones son recursos federales, lo cual determina el hecho de que su destino esté etiquetado en lo general y supervisado por la Federación, en última instancia.

Para apoyo a los municipios, se constituyeron: el Fondo de Aportaciones para la infraestructura Social Municipal y el Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y el Distrito Federal. Los demás fondos se destinan exclusivamente a estados.

---

<sup>9</sup>. *Ibid.*, p.33.

La Federación, estados y municipios por medio de la SHCP pueden convenir en crear fondos cuyos recursos se destinen a la construcción, mantenimiento, reparación y aplicación de obras de vialidad o para realizar obras de infraestructura o gasto de inversión, sin destinarse al gasto corriente.

La Federación transfiere recursos a las haciendas públicas de los estados, Distrito Federal o municipios, condicionando su gasto a la consecución y cumplimiento de los objetivos que para cada tipo de aportaciones establece la *Ley de Coordinación Fiscal*, mediante siete fondos, los cuales están destinados a educación básica, normal, tecnológica y de adultos, servicios de salud, infraestructura social, seguridad pública, aportaciones múltiples y fortalecimiento a municipios y Distrito Federal.

La aportación federal para cada fondo se distribuye de acuerdo a fórmulas que establece la *Ley de Coordinación Fiscal*, a fin de tratar de distribuirlos en partes iguales entre los estados y municipios.

Las aportaciones son consideradas por el Gobierno Federal como gasto programable y se incluyen dentro de los Ramos Generales. El ramo 33 “Aportaciones Federales para Entidades y Municipios”, el cual se divide en siete sub-ramos o fondos, para los cuales el gasto previsto en el 2001 y 2002, de acuerdo al *Presupuesto de Egresos de la Federación*, se presenta en la página siguiente:

Debemos señalar que la distribución de los recursos del Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública de los Estados y del Distrito Federal, se realiza con base en los criterios que determine el Consejo Nacional de Seguridad Pública, conforme a los artículos 44 y 45 de la *Ley de Coordinación Fiscal*.

**RAMO 33.- APORTACIONES FEDERALES  
PARA ENTIDADES Y MUNICIPIOS**

FONDO	CANTIDAD			
	2001	%	2002	%
1. Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal	121,511,645,255.00	61	134,848,535,072.00	62
2. Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud	25,144,700,000.00	13	26,758,816,714.00	12
3. Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social, que se distribuye en:	19,064,052,500.00	10	21,783,895,000.00	10
a. Fondo para la Infraestructura Social Estatal	2,310,563,163.00		2,640,208,074.00	
b. Fondo para la Infraestructura Social Municipal	16,753,489,337.00		19,143,686,926.00	
4. Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal	19,539,128,688.00	10	22,326,749,663.00	10
5. Fondo de Aportaciones Múltiples, que se distribuye para erogaciones de:	6,207,255,494.00	3	7,092,836,209.00	3
a. Asistencia Social	2,830,508,505.00		3,235,059,996.00	
b. Infraestructura Educativa	3,376,746,989.00		3,857,776,213.00	
6. Fondo de Aportaciones para la Educación Tecnológica y de Adultos, que se distribuye para erogaciones de:	2,589,865,965.00	1	2,862,175,264.00	1
a. Educación Tecnológica	1,460,541,181.00		1,596,790,271.00	
b. Educación de Adultos	1,129,324,784.00		1,265,384,993.00	
7. Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública de los Estados y del Distrito Federal	5,521,600,000.00	3	3,000,000,000.00	1
<b>TOTAL:</b>	<b>199,578,247,902.00</b>	<b>100</b>	<b>218,673,007,922.00</b>	<b>100</b>

Por último, cabe destacar que el *Presupuesto de Egresos*, también establece que en el ejercicio de sus presupuestos las dependencias y entidades deberán sujetarse estrictamente a los calendarios de gasto que establezca la Secretaría. Y que los directamente responsables de que se alcancen con oportunidad y eficiencia las metas y acciones previstas por el presupuesto en sus respectivos programas, sin rebasar el monto de los presupuestos autorizados, son los titulares de las dependencias, órganos de gobierno, directores generales o sus equivalentes en las entidades.

### **III. Ley de Coordinación Fiscal vigente.**

#### **A. Estructura y funcionamiento.**

La *Ley de Coordinación Fiscal* regula las relaciones fiscales entre los tres órdenes de gobierno: la Federación, los estados y los municipios e incluye disposiciones sobre los montos y formas de distribución de los recursos.

Los objetivos básicos de la *Ley de Coordinación Fiscal* son los siguientes:

- ❑ Coordinar el sistema fiscal de la Federación con los estados, municipios y Distrito Federal.
- ❑ Establecer la participación que corresponda a sus haciendas públicas en los ingresos federales y distribuir dichas participaciones entre ellas.
- ❑ Fijar reglas de colaboración administrativa entre las diversas autoridades fiscales.
- ❑ Constituir los organismos en materia de coordinación fiscal y dar las bases de su organización y funcionamiento.

En resumen, la *Ley de Coordinación Fiscal* busca realizar una distribución equitativa a las entidades federativas de los recursos que se les asignan en el *Presupuesto de Egresos de la Federación*, atendiendo los rubros y fórmulas de distribución que se establecen en el presupuesto y en la propia *Ley Nacional de Coordinación Fiscal*.

Mediante la *Ley de Coordinación Fiscal* se constituyó el *Sistema Nacional de Coordinación Fiscal* (SNCF) cuyo propósito es el de unir a los estados mediante un convenio general en el que éstos se comprometen a suspender, derogar o no establecer diversos impuestos y derechos estatales y municipales a cambio de



percibir parte de los ingresos federales, con lo cual dejan de existir los convenios específicos con cada uno de los estados.

El Sistema Nacional de Coordinación Fiscal regula principalmente los siguientes conceptos:

- 1) Los ingresos tributarios federales que conforman el Fondo General de Participaciones y la forma en que se realiza esa distribución a los estados y municipios.
- 2) El Convenio de Adhesión y sus características. Para adherirse al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, las entidades vía sus legislaturas, han tenido que aprobar este convenio tipo.
- 3) Los Convenios de Colaboración Administrativa los cuales ordenan una serie de funciones que estados y municipios deben efectuar con relación al registro de contribuyentes, la recaudación, fiscalización y administración de los recursos federales. De acuerdo a estos convenios, los estados realizan la recaudación y administración del total de los ingresos derivados de la tendencia o uso de vehículos y del cobro de las multas impuestas por las autoridades federales.
- 4) También las funciones de los organismos que integran el *Sistema Nacional de Coordinación Fiscal*, como: la Reunión Nacional de Funcionarios Fiscales, la Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales, la Junta de Coordinación Fiscal y el Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas.

Los objetivos fundamentales que dan origen al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal son los siguientes:

- a) Evitar la doble o triple imposición interna.
- b) Avanzar en la simplificación de la estructura tributaria nacional.

- c) Incrementar la recaudación total del país.
- d) Resarcir a estados y municipios los ingresos que éstos dejaran de recaudar por la suspensión o derogación de sus gravámenes al adherirse al sistema.
- e) Establecer las bases para la distribución de las participaciones en ingresos federales.
- f) Crear los organismos de coordinación fiscal.

La actual *Ley de Coordinación Fiscal* se divide en cinco capítulos, los cuales se resumen a continuación, sin pretender tocar todos los conceptos y montos de ingreso sujetos a participación, ni las diferentes fórmulas de distribución, ya que no es el objetivo de este trabajo, sino simplemente establecer las características principales de cada uno de ellos.

*El capítulo primero* hace referencia a las participaciones de los estados, municipios y Distrito Federal en los ingresos federales, estableciendo:

- El Fondo General de Participaciones (FGP), se constituye con el 20% de la recaudación federal participable que obtenga la Federación en un ejercicio. La recaudación federal participable la obtiene la federación por los impuestos. La cantidad que a cada entidad federativa corresponde del FGP, se obtiene mediante el coeficiente de participación de la entidad del año anterior y los impuestos que se asignaron a cada entidad (tenencia y uso de vehículos), tanto del año anterior, como de dos años anteriores. Las entidades federativas adheridas al SNCF participan de la recaudación que se obtenga del impuesto especial sobre producción y servicios, por la realización de los actos o actividades gravadas con dicho impuesto sobre bienes y servicios. (Cfr. art's. 2, 2A, 3 y 3A de la *Ley de Coordinación Fiscal*)

- El FGP se distribuye de la siguiente manera: 45.17% en proporción directa al número de habitantes de cada entidad; otro 45.17% por aplicación de un coeficiente de participación determinado mediante fórmula que se detalla en la propia ley; y el 9.66% restante en proporción inversa a las participaciones por habitante de cada entidad.
  
- Del 20% del FGP, el 0.136% es para los municipios colindantes con la frontera o litorales que realicen materialmente la entrada o salida de bienes que se importen o exporten; y el 3.17% es para derechos adicionales sobre la extracción del petróleo, que se reparte a los municipios no colindantes con la frontera o litorales. El 1% del FGP se distribuye de la siguiente manera: el 16.8% se destina a formar el Fondo de Fomento Municipal (FFM), el 83.2% incrementará dicho FFM y sólo corresponderá a los estados que se coordinen en materia de derechos, el 30% se destinará a formar un Fondo de Fomento Municipal (FFM), y el 70% incrementará el FFM y sólo corresponderá a las entidades que se coordinen en materia de derechos. *(Cfr. art's. 2 y 2A de la Ley de Coordinación Fiscal)*
  
- El Fondo de Fomento Municipal se distribuye entre las entidades mediante la aplicación del coeficiente de participación que se determinará para cada una, de acuerdo a la recaudación local predial y de los derechos de agua. *(Cfr. art. 2A de la Ley de Coordinación Fiscal)*
  
- Las entidades que adheridas al SNCF y que hayan celebrado convenios de colaboración administrativa en materia de tenencia o uso de vehículos, siempre y cuando se lleve un registro estatal vehicular, recibirán el 100% de la recaudación, del cual corresponderá como mínimo el 20% de la participación que le corresponda al estado, a los municipios. *(Cfr. art. 3A de la Ley de Coordinación Fiscal)*

- Los municipios también pueden participar del 75% de la recaudación que se obtenga de los contribuyentes. (Cfr. art. 3B de la *Ley de Coordinación Fiscal*)
  
- Existe una reserva de contingencia que consiste en un monto equivalente al 0.25% de la recaudación federal participable de cada ejercicio, de la cual el 90% de dicha reserva se distribuye mensualmente y el 10% restante se entrega al cierre del ejercicio fiscal, y se utiliza para apoyar a aquellas entidades cuya participación total en los Fondos General y de Fomento Municipal, no alcancen para el crecimiento experimentado por la recaudación federal participable. (Cfr. art. 4 de la *Ley de Coordinación Fiscal*)
  
- El cálculo de participaciones se hace para todas las entidades federativas, aunque algunas o varias de ellas no estén adheridas al SNCF. Las entidades que no estén adheridas al SNCF, sólo serán deducidas del FGP y del FFM. Además, las participaciones nunca serán inferiores al 20% (Cfr. art. 5 de la *Ley de Coordinación Fiscal*)
  
- Las entidades que estén adheridas al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, podrán celebrar con la Federación convenios de colaboración administrativa en materia del impuesto sobre automóviles nuevos, supuesto en el cual la entidad recibirá el 100% de la recaudación, del cual corresponderá cuando menos el 20% a los municipios de la entidad. (Cfr. art. 2 de la *Ley de Coordinación Fiscal*)
  
- La Federación a través de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, los estados y municipios en donde existan puentes de peaje operados por la primera, podrán convenir en crear fondos cuyos recursos se destinen a la construcción, mantenimiento, reparación y ampliación de obras de vialidad

en los municipios donde se ubiquen. (*Cfr. art. 9-A de la Ley de Coordinación Fiscal*)

*El capítulo dos* detalla el Convenio de Adhesión y sus características, como:

- Las entidades que deseen adherirse al SNCF lo harán mediante un convenio que celebren con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público aprobado por su legislatura. Las entidades adheridas pueden recibir de acuerdo a la aprobación de la SHCP la posibilidad de participar de impuestos especiales, celebrar convenios de coordinación en materia de administración de ingresos federales, que comprendan las funciones de Registro Federal de Contribuyentes, recaudación, fiscalización y administración de la recaudación de ingresos federales. Las entidades que no deseen adherirse participan de impuestos especiales (*Cfr. art. 10 de la Ley de Coordinación Fiscal y 73 constitucional*).
- Las entidades federativas que opten por coordinarse en derechos, no mantendrán en vigor derechos estatales o municipales. Además, las entidades podrán no coordinarse en derechos sin perjuicio de continuar adheridas al SNCF, y no dejarán de tener obligaciones y derecho en este aspecto. (*Cfr. art's. 10-A, 10-B, 11, 11-A y 12 de la Ley de Coordinación Fiscal*)

*En el capítulo tres* se establece la colaboración administrativa entre las entidades y la Federación, para que:

- El Gobierno Federal por conducto de la Secretaría de Hacienda y los gobiernos de las entidades pueden celebrar convenios de coordinación en materia de administración de ingresos federales para registrar a los contribuyentes, recaudar, fiscalizar, administrar y ejercer la autoridad fiscal

en las entidades o municipios, especificando los ingresos, facultades y limitaciones de las mismas. La Federación puede dar por terminado cualquier convenio. (Cfr. art's. 13, 14 y 15 de la *Ley de Coordinación Fiscal*)

*El capítulo cuatro* se refiere a los organismos encargados de la coordinación, desarrollo, vigilancia y perfeccionamiento del SNCF, los cuales, por medio de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y los gobiernos de las entidades por medio de su órgano hacendario, participan a través de: la Reunión Nacional de Funcionarios Fiscales, la Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales, la Junta de Coordinación Fiscal y el Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas.

Finalmente, *el capítulo cinco* se refiere a la distribución de los recursos económicos que destina a cada estado la Federación (de acuerdo al Ramo 33). Las fórmulas de distribución del mismo y la manera cómo se integran, distribuyen, administran, ejercen y supervisan los siete sub-ramos del ramo 33 entre los tres órdenes de gobierno, se realiza de la siguiente manera:

- I. *El Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal.*- Su monto se asigna de acuerdo al Registro Común de Escuelas y de Plantilla de Personal, incluyendo erogaciones por impuestos federales, aportaciones de seguridad social; y con información financiera y operativa que proporcione la Secretaría de Educación Pública. (Cfr. art's. 27 y 28 de la *Ley de Coordinación Fiscal*)
  
- II. *El Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud.*- Su monto se determina de acuerdo al inventario de infraestructura médica y las plantillas de personal que se suscribieron en los Acuerdos de Coordinación para la Descentralización Integral de los Servicios de Salud. Los recursos se distribuyen de acuerdo a una fórmula que toma en cuenta: la población de la

entidad, el presupuesto mínimo per cápita aceptado, estándares de mortalidad y marginación (con información de la Secretaría de Salud) y el gasto total federal que para población abierta se ejerza en las entidades federativas. (Cfr. art's. 29, 30 y 31 de la *Ley de Coordinación Fiscal*)

III. *El Fondo de aportaciones para la Infraestructura Social.*- Se entrega mensualmente en los primeros diez meses del año por partes iguales a los estados por conducto de la federación, y a los municipios por conducto los estados. Dichos recursos deben destinarse exclusivamente al financiamiento de obras, acciones sociales básicas y a inversiones que beneficien directamente a sectores de la población que se encuentren en rezago social y pobreza extrema. El porcentaje que se destina a este fondo es del 2.5% de la recaudación federal participable y se distribuye de la siguiente manera dos fondos que pertenecen al Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social:

- *Fondo de Infraestructura Social Estatal:* Le corresponde el 0.303% que se debe destinar a obras y acciones de alcance o ámbito de beneficio regional o intermunicipal.
- *Fondo para la Infraestructura Social Municipal:* Le corresponde el 2.197% que se debe destinar para agua potable, alcantarillado, drenaje y letrinas, urbanización municipal, electrificación rural y de colonias pobres, infraestructura básica de salud, infraestructura básica educativa, mejoramiento de vivienda, caminos rurales, e infraestructura productiva rural. Los municipios pueden disponer de hasta un 2% del total de recursos de este fondo.

Los estados y municipios pueden destinar hasta un 3% de los recursos correspondientes en cada caso, para ser aplicados como gastos indirectos. Los recursos de este fondo se distribuyen a los estados, considerando los criterios de pobreza extrema, conforme a una fórmula que toma en cuenta

la brecha respecto a la norma de pobreza extrema; las necesidades básicas de la familia (ingreso per cápita del hogar, nivel educativo promedio del hogar, disponibilidad de espacio de la vivienda, disponibilidad de drenaje, y disponibilidad de electricidad-combustible para cocinar); la masa carencial del estado, del hogar y el número de hogares pobres extremos en el estado.

Por su parte, los recursos se destinan a los municipios también con una fórmula que considera la población ocupada del municipio que recibe menos de dos salarios mínimos; la población municipal de 15 años o más, que no sepa leer y escribir; y la población municipal que habite en viviendas particulares sin disponibilidad de electricidad. (Cfr. art's. 32, 33, 34 y 35 de la *Ley de Coordinación Fiscal*)

IV. *El Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal.*- Se determina anualmente con un monto del 2.35% de la recaudación federal participable para los municipios, el cual se distribuye en partes iguales por conducto de los estados; y un monto del 0.2123% que se destina a las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal, los cuales se entregan de la misma forma que el resto de los estados y municipios, y se deben destinar exclusivamente a la satisfacción de sus requerimientos, dando prioridad al cumplimiento de sus obligaciones financieras y a la atención de las necesidades directamente vinculadas a la seguridad pública de sus habitantes. Los criterios que se utilizan para la distribución de este fondo son el número de habitantes con que cuenta cada entidad federativa y demarcación territorial. (Cfr. art's. 36, 37 y 38 de la *Ley de Coordinación Fiscal*)

V. *El Fondo de Aportaciones Múltiples.*- Se determina anualmente con un monto equivalente al 0.814% de la recaudación federal participable. Dicha aportación se debe destinar exclusivamente al otorgamiento de desayunos



escolares, apoyos alimentarios y de asistencia social a la población en condiciones de pobreza extrema, apoyos a la población en desamparos, así como a la construcción, equipamiento y rehabilitación de infraestructura física de infraestructura física de los niveles de educación básica y superior en su modalidad universitaria. Este fondo se distribuye entre las entidades federativas y se divide en Asistencia Social e Infraestructura Educativa. (Cfr. art's. 39, 40 y 41 de la *Ley de Coordinación Fiscal*)

VI. *El Fondo de Aportaciones para la Educación Tecnológica y de Adultos.*- Se determina anualmente con recursos federales, exclusivamente a partir de los siguientes elementos: los registros de planteles, de instalaciones educativas y de plantillas de personal; y los gastos de operación distintos de los servicios personales correspondientes a los registros de planteles y de instalaciones educativas. El fondo se distribuye conforme a una fórmula que considera las prioridades específicas y estrategias compensatorias para el abatimiento del rezago en materia de alfabetización, educación básica y formación para el trabajo.(Cfr. art's. 42 y 43 de la *Ley de Coordinación Fiscal*)

VII. *El Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública de los Estados y del Distrito Federal.*- Se constituye con cargo a recursos federales, se entrega mensualmente y con base en los criterios del Consejo Nacional de Seguridad Pública, a propuesta de la Secretaría de Gobernación. Estos recursos se deben destinar exclusivamente al reclutamiento, selección, depuración, evaluación y formación de los recursos humanos vinculados con tareas de seguridad pública; a contemplar las dotaciones de los agentes encargados de administrar la seguridad pública; al equipamiento de las policías judiciales o sus equivalentes; al establecimiento y operación de la red nacional de telecomunicaciones e informática para la seguridad pública y el servicio telefónico nacional de emergencia; a la construcción,

mejoramiento o ampliación de las instalaciones para la procuración de justicia; y al seguimiento y evaluación de los programas señalados. Se distribuye entre los distintos rubros de gasto del Sistema Nacional de Seguridad Pública aprobados por el Consejo Nacional de Seguridad Pública. (Cfr. art's. 44 y 45 de la *Ley de Coordinación Fiscal*)

El control y supervisión del manejo de los recursos a que se refiere su Capítulo V, están a cargo de las siguientes autoridades: la Secretaría de Contraloría y Desarrollo administrativo, las entidades federativas y municipios, y la Auditoría Superior de la Federación. (Cfr. art. 46 de la *Ley de Coordinación Fiscal*)

## **B.- Modificaciones recientes**

A continuación, se dan a conocer las iniciativas de reforma a la *Ley de Coordinación Fiscal* que fueron turnadas al Congreso de la Unión para su dictaminación por parte de las Comisiones de Hacienda y Crédito Público y finalmente discusión y aprobación por parte de las Cámaras de Diputados y Senadores durante el primer periodo (sep.-dic. 2000) y segundo periodo (marz.-abr. 2001) del primer año de sesiones de la LVIII legislatura.

Las reformas aprobadas fueron:

**INICIATIVA PRESENTADA POR:** La Asamblea Legislativa del Distrito Federal, el martes 26 de septiembre de 2000; por el Diputado Víctor Hugo Círiga Vázquez del PRD, el martes 24 de octubre de 2000; por el Diputado Esteban Daniel Martínez Enríquez del PRD, el jueves 9 de noviembre del 2000; y Diputado Marco A. Michel del PRI, el martes 19 de diciembre de 2000.

**DICTAMEN:** Aprobada por la Cámara de Diputados el martes 26 de diciembre de 2000 y por la Cámara de Senadores el jueves 28 de diciembre de 2000.

**OBJETIVO:** Reformar los artículos 1º; 10-B; 12; 13; 19, fracción IV; 21, fracción IV; 25, fracciones III y IV; 32, en sus párrafos primero y segundo; 33, párrafos primero, con sus inciso a) y b); 34, en su párrafo primero, su fracción V, y en sus párrafos penúltimo y último; 35; 36, párrafo primero; 37 y 38, primer párrafo; adicionar una fracción VIII al artículo 25 y un artículo 45 Bis; y derogar el párrafo cuarto del artículo 10, el último párrafo del artículo 10-A y el párrafo cuarto del artículo 13 de la *Ley de Coordinación Fiscal*. Dichas modificaciones con la finalidad de:

- Incluir a las demarcaciones territoriales en que se divide el Distrito Federal en los fondos III y IV de Infraestructura Social y Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios, ya que el Distrito Federal fue excluido de éstos con las reformas de 1999, bajo el argumento de no ser un estado.

El Fondo de Infraestructura Social de las Entidades Federativas y de los Municipios que reciba el Distrito Federal y los municipios, se destinarán exclusivamente al financiamiento de obras, acciones sociales básicas y a inversiones que beneficien directamente a sectores de su población que se encuentren en condiciones de rezago social y pobreza, como: obras y acciones de alcance o ámbito de beneficio regional o intermunicipal. El monto anual de dicho fondo, será equivalente al 2.5% de la Recaudación Federal Participable, para evitar que el resto de las Entidades Federativas.

- Y que el Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal y del Distrito Federal se destine a: Agua potable, alcantarillado, drenaje y letrinas, urbanización municipal, electrificación rural y de colonias pobres, infraestructura básica de salud, infraestructura básica educativa, mejoramiento de vivienda, caminos rurales e infraestructura rural.

- Exigir que la distribución de los recursos tributarios nacionales se hagan conforme a criterios de justicia, equidad y suficiencia, para el adecuado cumplimiento de las responsabilidades que deben cumplir las esferas locales, por las aportaciones federales del Distrito Federal a dichos fondos.
- Contrapesar las restricciones en cuanto a los derechos políticos de sus habitantes y obligaciones administrativas y fiscales de los mismos y mejorar las condiciones de servicios públicos y de la seguridad individual y colectiva de las familias.
- Obtener un mayor volumen de recursos federales (28% de la Recaudación Federal Participable) para el combate a la pobreza, la marginación en el Distrito Federal y resolver la eventual contradicción que presenta la capital con las políticas de descentralización y consolidación del federalismo.

**INICIATIVA PRESENTADA POR:** Diputada María Miroslava García Suárez, PRD, el miércoles 29 de noviembre de 2000

**DICTAMEN:** Aprobada en la Cámara de Diputados el martes 26 de diciembre de 2000 y por la Cámara de Senadores el jueves 28 de diciembre de 2000.

**OBJETIVO:** Construir un nuevo federalismo hacendario que contemple los siguientes aspectos:

- La transformación del sistema de coordinación fiscal para fortalecer las haciendas públicas estatales y municipales logrando mantener el equilibrio de las finanzas de la Federación y garantizando las facultades y recursos que los tres ámbitos de gobierno requieren para cumplir con las funciones constitucionales, porque se argumenta que el gobierno tiene que tomar todo y retener la mayor parte para ejercer la equidad en el presupuesto de egresos. Sin embargo, esto no ha pasado en nuestro país, las transferencias de

recursos no se han dado de un lado hacia el otro para promover un desarrollo equitativo.

- Realizar una Convención Nacional donde participen todos los actores económicos y políticos involucrados en el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, principalmente los contribuyentes y los tres órdenes de gobierno.
- Que no sólo la Federación tenga la potestad tributaria sobre ciertos impuestos sino que el Poder Legislativo contemple una recuperación de la potestad tributaria de las entidades federativas; y otorgar facultades a los municipios para dejar en sus manos la recaudación de impuestos del ámbito local, teniendo como columna vertebral la imposición a la propiedad inmobiliaria, pudiendo agregarse impuestos adicionales sobre los pequeños contribuyentes o sobre el consumo. A su vez, dotar con ello a las entidades y municipios de un margen para implementar una política fiscal y así poder utilizar sus finanzas públicas como instrumento de política económica para impulsar el desarrollo de sus regiones.

**INICIATIVA PRESENTADA POR:** Diputada María Eugenia Galván Antillón, PAN, el jueves 5 de abril de 2001.

**DICTAMEN:** Aprobada en la Cámara de Diputados con 405 votos en pro y 2 abstenciones, el jueves 26 de abril de 2001 y aprobada en la Cámara de Senadores con 100 votos en lo general (en lo particular se emitieron 54 votos en pro de todos los artículos y 46 votos en contra de la fracción IV del artículo 16 y del artículo 43), el jueves 29 de noviembre de 2001.

Observaciones del Ejecutivo federal, el 14 de diciembre de 2001. Se agregan las observaciones al artículo sexto transitorio. Se aprueban por la Cámara de Diputados con 360 votos en pro y 1 abstención, el viernes 14 de diciembre de 2001; y por la Cámara de Senadores con 78 votos en pro, el sábado 15 de diciembre de 2001.

**OBJETIVO:** Reformar la Ley de Coordinación Fiscal, a fin de ejercer una estricta sujeción a los ámbitos competenciales que en materia de planeación y ratificación plantea el último párrafo del artículo 46 de la Ley de Coordinación Fiscal, para quedar como sigue: Las responsabilidades administrativas, civiles y penales en que incurran los servidores públicos federales o locales por el manejo o aplicación indebidos de los recursos de los fondos a que se refiere este capítulo, serán determinadas y sancionadas por las autoridades federales o locales, respectivamente, de conformidad con sus propias legislaciones.

## IV. Propuestas

Desde la instauración en 1980 del Sistema de Coordinación Fiscal hasta nuestros días, se ha buscado mejorar los criterios de asignación de las participaciones y aportaciones a los estados y municipios, a fin de resolver los problemas de la influencia excesiva del Gobierno Federal en los conceptos de gasto y en la forma en que se asignan los recursos a las entidades federativas.

Dicho afán de descentralización fiscal se ha venido desarrollando con mayor ímpetu desde los años noventa y se ha orientado primordialmente a la distribución del gasto.

Actualmente se siguen generando gran cantidad de propuestas de modificación o cambio a la *Ley de Coordinación Fiscal*, destacando por su formalidad las propuestas que se realizan a través de las iniciativas legislativas, es decir aquellas que se han presentado al Congreso de la Unión y que se les da entrada a Comisiones para su estudio y evaluación, encontrándose aún pendientes de dictaminar, de las cuales presentamos a continuación cuadro resumen conceptual y posteriormente una síntesis de cada una de ellas.

Asimismo, en un segundo apartado, se incluye un resumen de propuestas elaboradas por intelectuales, estudiosos e interesados en el tema, recopiladas a través de la *Agenda de la Reforma Municipal*<sup>1</sup>, habiéndose tomado en cuenta solamente las provenientes desde el año 1999 a la fecha, ya que representan los conceptos más recientes que en su mayor parte aún no han sido atendidos.

---

<sup>1</sup>. La *Agenda de la Reforma Municipal* es un proyecto de investigación y de vinculación entre instituciones académicas (CIDE, CESEM, IIS-UNAM y CERE), docentes y de servicios municipales de México, que tiene por objeto analizar y sistematizar el debate público relativo a la modernización de los ayuntamientos. Cuenta con el apoyo de la "Fundación Ford" y Tonatíuh Guillén López es el Coordinador General del Proyecto del Colegio de la Frontera Norte. Para conocer el programa completo y todas las propuestas de la *Agenda*, puede consultarse la dirección en Internet: [www.municipio.org.mx](http://www.municipio.org.mx)

## A. Iniciativas pendientes.

En este apartado se presenta un cuadro resumen conceptual, derivado de las iniciativas legislativas que aparecen en los registros del Congreso de la Unión:

<b>A.- CREAR NUEVOS FONDOS</b>
➤ Crear el Fondo III ó VIII. Fondo de Apoyos para el fortalecimiento de las entidades federativas (PRI)
➤ Crear el Fondo VIII. Fondo de Aportaciones para fortalecimiento de las entidades federativas en su gasto de inversión (PRD y PRI)
➤ Dividir e Fondo de Infraestructura Social en Fondo de Infraestructura Social y Mejoramiento Ambiental Estatal y otro para el Municipal (PVEM)
➤ Crear un Fondo Compensatorio de Aportaciones para los Servicios de Salud (PRI)
➤ Crear un Fondo para el desarrollo de indígenas y comunidades (PRI)

<b>B. INCREMENTAR EL MONTO DE LOS RECURSOS</b>
➤ Incrementar del 2.5% al 4% los recursos del Fondo de Infraestructura Social (PVEM)
➤ Incrementar el porcentaje de la recaudación federal participable que constituye el Fondo General Participable, del 20% al 23 o 25% (Congreso de Durango, Campeche y PRD)

<b>A. CAMBIAR LAS FÓRMULAS DE ASIGNACIÓN DE RECURSOS</b>
➤ Cambiar la fórmula de asignación del Fondo de Infraestructura Social para que los municipios incrementen sus recursos y facultades y se destine al Fondo de Infraestructura Social Municipal, todos los servicios del artículo 115 constitucional (PRI)
➤ Modificar la fórmula de asignación del Fondo General Participable para que se asignen más recursos a los municipios (PRI, PRD y PAN)



<b>D. OTRAS PROPUESTAS</b>	
➤	Apoyar el desarrollo regional de los municipios de la Frontera Norte (PRI)
➤	Permitir mayor equidad en la distribución de recursos del Fondo de salud (PRI)
➤	Que los municipios tengan facultad para utilizar recursos del Fondo de Infraestructura Social (PAN)
➤	Apoyar a municipios que acogen a la población del sector petrolero (PAN)
➤	Que los estados y municipios se queden con la recaudación del aprovechamiento de aguas (PAN)

La síntesis de cada una de las iniciativas de reformas a la *Ley de Coordinación Fiscal* que se encuentran en estudio en la Cámara de Diputados, corresponden a:

**PRESENTÓ: Dip. Francisco Agundis Arias (PVEM)**

**FECHA: 19 de diciembre del 2000**

Incrementar el monto de recursos destinados a la Infraestructura Social contemplada en la *Ley de Coordinación Fiscal* para planear un 4% del total de los ingresos participables en lugar del 2.5% actualmente establecido por la ley, y que se divida en Fondo de Infraestructura Social y Mejoramiento Ambiental Estatal, para destinarle 0.303%, y en Fondo de Infraestructura Social y Mejoramiento Ambiental Municipal, para destinarle 3.697%.

**PRESENTÓ: Congreso del estado de Durango, representado por los Diputados: Oscar García Barrón, Pedro Luna Solís y Jaime Ruiz Canaán.**

**FECHA: 17 de enero del 2001**

Reformar el artículo segundo de la *Ley de Coordinación Fiscal* en sus párrafos primero y quinto para incrementar el porcentaje de la recaudación federal participable que constituye el Fondo General de Participaciones, para pasar de un

20% a un 25% y adecuar la fórmula para su distribución, para quedar como sigue: el 40% en proporción directa al número de habitantes que tenga cada Entidad, otro 40% en los términos del artículo 3º de la Ley de Coordinación Fiscal, el 9.66% en proporción inversa a las participaciones por habitante que tenga cada entidad y el 10.34% restante en proporción directa al monto de recursos propios que cada estado destine a gasto e inversión en educación.

**PRESENTÓ: Dip. Jaime Martínez Veloz (PRI)**  
**FECHA: 18 de octubre del 2001**

Que las aportaciones federales que con cargo al Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social reciban los estados y los municipios, se destinen exclusivamente al financiamiento de obras, acciones sociales básicas y a inversiones que beneficien directamente a los sectores de su población que se encuentren en condiciones de rezago social y pobreza extrema y que el Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal, sirva para dar prioridad al cumplimiento de sus obligaciones financieras y a la atención de las necesidades directamente vinculadas a la seguridad pública de sus habitantes.

**PRESENTÓ: Dip. Víctor Emanuel Díaz Palacios (PRI)**  
**FECHA: 8 de noviembre del 2001**

Reformar los artículos 25, 32, 33 y 34 del capítulo V de la Ley de Coordinación Fiscal, para crear un nuevo fondo en el Ramo 33 denominado: Fondo de Apoyos para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas (Fondo III), para complementar a los fondos de Aportaciones para la Infraestructura Social y para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal. Además, propone que un 10% de ese Fondo sea destinado por los

Estados y el Distrito Federal, a la atención de las prioridades que propongan los Diputados Federales. La distribución de este Fondo sería de manera equitativa entre los distritos uninominales de cada entidad y del Distrito Federal y su monto sería de 0.814%

**PRESENTÓ: Dip. Miroslava García Suárez (PRD)**  
**FECHA: 15 de noviembre del 2001**

Reformar los artículos 2, 2º-A fracción III, 3º-B, 4º, 25, 32, 44, adicionar los artículos 45-A, 45-B, 45-C, y dos artículos transitorios de la Ley de Coordinación Fiscal, para que el Fondo General Participable se constituya con el 23% de la recaudación federal participable; que los municipios participen con el 100% de la recaudación que obtengan de los contribuyentes; crear una reserva de contingencia consistente en un monto equivalente al 1.3% de la recaudación federal participable; y crear un nuevo fondo, el Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas en su Gasto de Inversión (Fondo VIII) que tendrá un monto de 2.64% y se destinará para el gasto en obra pública.

**PRESENTÓ: Sen. Carlos Rojas Gutiérrez (PRI)**  
**FECHA: 21 de noviembre del 2001**

Crear el Fondo de Aportaciones para el Desarrollo de los Indígenas y sus Comunidades, que se determinará con un monto equivalente al 0.67% de la misma, a fin de canalizar a los indígenas y sus comunidades casi el 50% más de recursos, los cuales deberán ejercerse con base en las prioridades y formas de participación social que determina la ley y con la participación de los propios indígenas y sus comunidades.

**PRESENTÓ: Dip. Ramón León Morales (PRD)**

**FECHA: 29 de noviembre del 2001**

Reformar el artículo 2-A de la Ley de Coordinación Fiscal, para modificar el actual esquema de cálculo de la fórmula de asignación de recursos para que los municipios cuenten con la infraestructura adecuada para llevar a cabo operaciones de comercio exterior, logren un tratamiento más equitativo y justo, y se logren dos objetivos fundamentales: el 94% del fondo se distribuya con base en los ingresos que obtiene cada municipio de la recaudación de los conceptos de predial, derechos de agua e impuestos al comercio exterior, y el 6% restante se distribuya aplicándolo a la inversa respecto del porcentaje de participación antes señalado.

**PRESENTÓ: Dip. Neftalí Salvador Escobedo Zoletto (PAN)**

**FECHA: 27 de noviembre del 2001**

Reformar el artículo 33 de la Ley de Coordinación Fiscal, para facultar a los Municipios que lo requieran, de poder utilizar recursos del Fondo de Aportaciones par la Infraestructura Social Municipal, para que el 2% de este, les correspondan para la realización de un programa de desarrollo institucional y puedan destinar hasta un 5% del total de los recursos del Fondo, para elaborar los proyectos ejecutivos de infraestructura que se realizarán en su territorio y hasta un 3% para implementar un programa de supervisión en la ejecución de dichas obras, asegurando que las mismas cumplan con la normatividad establecida.

Adicionalmente los estados y municipios podrán destinar hasta el 3% de los recursos correspondientes en cada caso, para ser aplicados como gastos indirectos a las obras señaladas en el presente artículo.

**PRESENTÓ: Dip. Heriberto Huicochea Vázquez (PRI)**

**FECHA: 4 de diciembre del 2001**

Los fondos transferidos directamente a los municipios a través de los estados y que tienen como objetivo cubrir las erogaciones propias que establece la *Ley de Coordinación Fiscal*, no incorporan en su totalidad las principales obligaciones del municipio mexicano señaladas en el artículo 115 constitucional, lo que genera una clara incongruencia entre las fuentes de ingresos de los fondos municipales y el cumplimiento de sus obligaciones constitucionales, porque en la actualidad dichos fondos están orientados más bien, para ayudar en las competencias del gobierno local y federal.

Por ello, propone reformar los artículos 33 y 37 de la Ley de Coordinación Fiscal, para que el Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal se destine a todos aquellos servicios públicos señalados en la fracción tercera del artículo 115 constitucional; que los municipios según el caso que se trate, destinen como mínimo el 30% del total del fondo, para los habitantes en áreas rurales ó de zonas conurbadas; y que el Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las demarcaciones territoriales del Distrito Federal tengan hasta un 60% del monto total del fondo, al cumplimiento de sus obligaciones financieras.

**PRESENTÓ: Dip. César Alejandro Monraz Sustaita (PAN)**

**FECHA: 4 de diciembre del 2001**

Reformar el artículo 2-A de la Ley de Coordinación Fiscal, para modificar el esquema actual de distribución por uno en el que el 94% del Fondo General Participable, se distribuya con base en la recaudación que tiene cada municipio por los conceptos de predial, derechos de agua e impuestos al comercio exterior y el 6% restante que se distribuya aplicando la inversa respecto al porcentaje de participación del punto anterior.

**PRESENTÓ:** Congreso del estado de Campeche, representado por los Diputados secretarios de la Cámara: Sergio Pérez Jiménez, Carlos E. Baqueiro Cáceres, Rafael E. Alcalá Ortiz, Blanca Bernes Chan y Ana Laura Alayola Vargas.

**FECHA:** 6 de diciembre del 2001

Reformar del primer párrafo de su artículo 2º y adicionar la fracción VIII a su artículo 25 y el artículo 45 Bis, para que el Programa de Apoyos para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas (PAFEF) se establezca como un octavo fondo que tenga las características de certeza y seguridad en beneficio de los Estados, los cuales lo recibirían anualmente, en cada ejercicio fiscal, por mandato de la ley, como gasto de inversión y no para aplicarlo a gasto corriente; y que el Fondo General Participable se constituya con el 21.5% de la recaudación federal participable.

**PRESENTÓ:** Dip. Roberto Preciado Cuevas (PRI)

**FECHA:** 6 de diciembre del 2001

Reformar el artículo 2-A de la *Ley de Coordinación Fiscal*, para modificar el actual esquema de cálculo de la fórmula de asignación de recursos del Fondo General Participable, ya que la fórmula vigente ha restado eficiencia para financiar mejores servicios públicos y ha desalentando a los municipios en donde se concentran los mayores niveles de operaciones de comercio exterior.

Así, la distribución del 94% de este fondo se distribuirá entre los municipios mediante la aplicación del coeficiente de participación que se determine de acuerdo a nueva fórmula.

**PRESENTÓ: Dip. Ma. Luisa Araceli Domínguez Ramírez (PRI)**

**FECHA: 11 de diciembre del 2001**

Reformar el artículo 31 de la Ley de Coordinación Fiscal, para permitir una distribución más equitativa del Ramo 33 en materia de salud; crear un Fondo Compensatorio de Aportaciones para los Servicios de Salud para atender inequidades presupuestales que afectan a los estados de la federación con recursos adicionales a los asignados en forma normal a los estados.

**PRESENTÓ: Sen. Jorge Nordhausen González (PAN)**

**FECHA: 13 de diciembre del 2001**

Reformar el párrafo primero de la fracción II del artículo 2-A de la *Ley de Coordinación Fiscal* para apoyar a los municipios que acogen a la población que trabaja en el sector petrolero, con más recursos, específicamente, con el aumento del porcentaje del derecho adicional sobre la extracción de petróleo hasta dos veces más esta cantidad (actualmente es del 3.17% y sería de 6.34%), excluyendo el derecho extraordinario sobre el mismo a los municipios colindantes con la frontera o litorales por los que se realice materialmente la salida del país de dichos productos.

**PRESENTÓ: Dip. Francisco Blake Mora (PAN)**

**FECHA: 13 de diciembre del 2001**

Adicionar un artículo 10-C y reformar y adicionar los artículos 6, 17, 20 y 34 de la *Ley de Coordinación Fiscal*, a fin de que un porcentaje de los derechos que actualmente se pagan a la Federación por la explotación, uso y aprovechamiento de las aguas nacionales, sean regresados por ésta a los estados y municipios, para invertir estrictamente en infraestructura de agua potable y alcantarillado y, con mayor énfasis, en plantas de tratamiento de aguas residuales.

**PRESENTÓ: Sen. Víctor Manuel Méndez Lanz (PRI)**  
**FECHA: 15 de diciembre del 2001**

Reformar el artículo 25 y adicionar un artículo 45 Bis a la *Ley de Coordinación Fiscal* para favorecer un justo y equitativo mecanismo de financiamiento para proyectos que fortalezcan la infraestructura de estados y municipios y apoye a las entidades federativas para afrontar de mejor forma los rezagos y carencias, a través de la inversión y el fomento de políticas educativas, de salud y de desarrollo social; y crear el Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas (Fondo VIII), el cual se determinará con un monto de 2% de la recaudación federal participable, los fondos se destinarán exclusivamente para saneamiento financiero; apoyo a los sistemas de pensiones de las entidades federativas, prioritariamente a las reservas actuariales; así como a la inversión en infraestructura de cualquier naturaleza.

Dichos recursos no podrán destinarse para erogaciones de gasto corriente y de operación, salvo en el caso de dichos sistemas de pensiones.

**PRESENTÓ: Sen. Oscar Luebbert Gutiérrez (PRI)**  
**FECHA: 24 de abril del 2001**

Reformar el artículo 9-A y adicionar un artículo 9-B de la *Ley de Coordinación Fiscal*, para apoyar el desarrollo regional en la frontera norte, y de otras regiones del país, a partir de fortalecer a los gobiernos de los Estados y a los municipios, mediante la concurrencia de varias entidades y de la Federación en la realización de programas de importancia estratégica para la nación y que son de interés prioritario para los gobiernos locales.



## B. Otras propuestas

Tomando en consideración los planteamientos de la *Agenda de la Reforma Municipal*, la cual concentra una gran cantidad de propuestas para beneficio de los estados y, sobre todo de los municipios, se seleccionaron las propuestas que hacen referencia a cambios en la *Ley de Coordinación Fiscal* desde el año de 1999, por ser las de mayor actualidad, las cuales alcanzaron la cifra de 836 propuestas, mismas que a continuación se resumen bajo los siguientes conceptos:

<b>1. POTESTADES TRIBUTARIAS MUNICIPALES (376 Propuestas)</b>
➤ Capacidades legislativas fiscales al municipio (267 propuestas)
➤ Incremento y mejor desarrollo de impuestos locales (39 propuestas)
➤ Redefinición de competencias entre los tres Órdenes de Gobierno (34 propuestas)
➤ Mejorar la estructura técnica de la Recaudación Fiscal (23 propuestas)
➤ Cumplimiento de contribuciones estatales y federales (13 propuestas)

<b>2. SISTEMA DE COORDINACIÓN FISCAL (241 Propuestas)</b>
➤ Nuevas facultades fiscales (152 propuestas)
➤ Reformas al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal (89 propuestas)

<b>3. PRESUPUESTO DE LA FEDERACIÓN, RAMO 28 (143 Propuestas)</b>
➤ Cambios en los montos participables y fórmulas de asignación (129 propuestas)
➤ Cambios en condiciones y canales de transferencias (14 propuestas)

<b>4. PRESUPUESTO DE LA FEDERACIÓN, RAMO 33 (44 Propuestas)</b>
➤ Formas estatales de distribución (53 propuestas)
➤ Nuevo marco legal y fiscalización en asignación de recursos (6 propuestas)
➤ Criterios de asignación (5 propuestas)

<b>5. INFORMACIÓN FISCAL (32 Propuestas)</b>
➤ Información para control de los estados (21 propuestas)
➤ Información para control del municipio (11 propuestas)

A continuación se presenta sólo algunos ejemplos sobresalientes de cada uno de los diferentes conceptos señalados:

### **1. POTESTADES TRIBUTARIAS MUNICIPALES**

Las propuestas en este rubro se refieren principalmente a que los municipios puedan canalizar algunos impuestos, a fin de aumentar las participaciones y fortalecerlas, mediante fuentes de tributación propias para cada municipio, ya que

la Coordinación Fiscal restringe el ámbito tributario en materia de derechos para los municipios; y mejorar la capacidad administrativa de la hacienda municipal, optimizando las fuentes tributarias, así como la planeación, programación y presupuestación del gasto público.

#### Capacidades legislativas fiscales al municipio

- La administración de los municipios debe ser de clara independencia, se debe legislar para otorgar facultades locales que fijen leyes impositivas para recabar impuestos que estén comprendidos en la Carta Magna.

*Rayas Castro, Maragarita, 2000*

- Que sean los ayuntamientos los que propongan las tasas, cuotas aplicables para el cobro de los impuestos, derechos contribuciones de mejoras, y sobre productos y aprovechamientos.

*LVII Legislatura Constitucional del estado de Oaxaca, 2001*

- Con la finalidad de lograr una fortaleza real de la hacienda municipal , es necesario clarificar la cláusula relativa a las excensiones del pago del predial a las empresas paraestatales.

*Instituto de Desarrollo municipal del PRD y la Asociación de Autoridades Locales de México, A.C., 1999*

- Los municipios deben estar pendientes de los programas de la federación, ya que aunque existe una fórmula de distribución de los recursos que es inamovible, existen otras fuentes para obtenerlos.

*Reed, Manuel, 1999*

- Que las empresas pública y privadas prestadoras de servicios de orden público y que realizan su operación utilizando la vía pública, tales como: CFE, Telmex, PEMEX, establezcan con los municipios una relación de reciprocidad para compensar la afectación que ello realiza a la infraestructura urbana y al medio

ambiente de las ciudades, otorgando cuotas y tarifas base cero de verdadera excepción a los edificios municipales, escuelas, hospitales y otras instalaciones de interés general.

*Arredondo Olvera, Fernando, 2001*

- Que el gobierno municipal recurra como fuente de financiamiento la del crédito con la banca de desarrollo, principalmente Banobras, que destina su cartera crediticia a programas específicos como vivienda, agua potable, transporte, etc., o bien, a través del mercado de valores mediante la emisión de bonos y otros instrumentos bursátiles que ya han sido aplicados en algunas entidades federativas.

*Parra Legarreta, Oscar, 1999*

- La banca nacional debe convertirse en enlace inmediato entre los municipios y los fondos de fomento, para que apoyen el desarrollo integral del municipio. Y crear un fideicomiso nacional dedicada a otorgar créditos para apoyar el equipamiento de los servicios municipales.

*Echeverría Pineda, Abel; y diputado del Congreso del Estado de Guerrero, 2000*

- Diseñar nuevas estrategias para elevar la generación de recursos propios por parte de las haciendas municipales, modificando integralmente el sistema de coordinación fiscal, para establecer políticas de reducción de los gastos de operación y buscar mecanismos para acceder al financiamiento externo.

*Foro sobre la reforma municipal, Xalapa, Veracruz, 1999*

- Que el ejecutivo del Estado o los ayuntamientos, en el ámbito de su competencia, tengan la facultad para fijar las tarifas en los diferentes servicios de transporte público de personas, de carga y mixto.

*Diputados del PAN, LVIII legislatura, Congreso de Guanajuato, 2001*

- Que sean la legislatura y el ayuntamiento quienes definan cuál es la capacidad de pago de la deuda pública de las entidades

*Camacho Quiroz, César. Senador y Presidente de la Comisión de Federalismo y Desarrollo Municipal del H. Senado de la República, 2000*

- Modernizar el sistema de control de bienes muebles propiedad de los ayuntamientos.

*Langarica Arreola, Carlos, 1999*

- Permitir que los municipios accedan a los recursos financieros que en forma legal y variada pueden encontrarse en el mercado de dinero, para lograr un costo de oportunidad en las obras que realiza y evitar que los niveles de inflación hagan negativa la inversión.

*Araujo Sánchez, Enoch, 1999*

- Que la asignación de recursos se base exclusivamente en criterios establecidos en la ley y no en el arbitrio de las personas para que esos recursos sirvan para llevar a efecto la acción gubernamental proyectada en los planes de desarrollo municipal.

*Alamilla Ceballos, Manuel, 2000*

- Introducir la obligatoriedad de elaborar estudios y proyectos de inversión municipales, para valorar las distintas alternativas de acción a realizar y se tomen mejores decisiones.

*Gómez Tagle, Jorge, 1999*

- Que el ayuntamiento tenga acceso a mayores fuentes de financiamiento como la emisión de bonos municipales y que la autonomía de los ayuntamientos no esté sujeta a las decisiones de los congresos locales en la ley de ingresos.

*Reyes Carrillo, Alberto /Tesorero del Ayuntamiento de Mérida, Yucatán, 2000*

- La Comisión Federal de Electricidad obliga a los municipios a invertir en infraestructura de redes de electrificación, para después ellos cobrar por la venta de sus servicios. Es necesario que estas sumas se bonifiquen a los ayuntamientos, vía la factura de consumo por alumbrado público.

*Araujo Sánchez, Enoch, 1999*

- Que el impuesto predial se determine en cada municipio y que se reconozca como una de las facultades primarias de los cabildos la plena autoridad para aprobar su ley de ingresos y los niveles de impuestos especiales, estableciendo la obligación de las legislaturas de conocerlas y de revisar las cuentas públicas.

*Núñez Ramos, María de la Luz, 2000*

- Que se tome en cuenta la posibilidad de asignar a los municipios algunos gravámenes que en la actualidad competen al estado, pero que son de incumbencia local.

*Carrete Carrete, Octavio, 1999*

- Que sean objeto de recaudación fiscal por parte del municipio, las multas que le corresponda, y que se le otorgue el 100% o por lo menos el 80%, al mismo.

*Flores Hurtado, Rodolfo. Asesor del Congreso del estado de Sonora, 2000*

- Modificar la tasa de ISR para no inducir al ciudadano a evadir el pago de impuestos federales, estatales y municipales.

*Ayuntamiento de San Francisco del Rincón, Guanajuato, 2001*

- Que la Federación conceda participaciones a los estados y municipios del rendimiento de todos los impuestos especiales, como el de la gasolina.

*Carrete Carrete, Octavio, 1999*

- Plantear una redistribución entre federación y estados, en donde algunos impuestos, como aquellos relacionados con el consumo, puedan replantearse para los municipios.

*Camacho Quiroz, César. Senador y Presidente de la Comisión de Federalismo y Desarrollo Municipal del H. Senado de la República, 2000*

- Otorgar al municipio todos los ingresos fiscales derivados de la propiedad inmobiliaria.

*LVIII Legislatura Constitucional del Estado de Oaxaca, 2000*

#### *Incremento y mejor desarrollo de impuestos locales*

- Que los municipios tengan mayor independencia en la recaudación fiscal e impulsen el buen desarrollo de los municipios a fin de que se eleven las captaciones en su hacienda.

*Fuentes, Miguel, 2000*

- Que no haya excepciones en el pago de contribuciones del dominio público de la federación, de estados y municipios, cuando éstos sean utilizados por entidades paraestatales o particulares, para fines administrativos o propósitos distintos al de su objeto público.

*Frías Castro, Francisco. Diputado del estado de Sinaloa.*

- Establecer un impuesto exclusivamente para el municipio, que podría llegar a ser del 5% de los montos generados en las casas de apuestas.

*Carrillo Rizo, Herbert. Diputado del estado de Quintana Roo, 2000*

- Otorgar el impuesto sobre la nómina para los municipios y su fiscalización.

*Hernández Sosa, Pedro, 2000*

- Establecer un marco de fortalecimiento municipal en materia de recaudación, que permita de nuevo a los ayuntamientos tener bases seguras para cobrar el impuesto predial y otros, mediante un marco de apoyo técnico.

*Carrillo Rizo, Herbert. Diputado del estado de Quintana Roo, 2000*

- Establecer un impuesto municipal sobre ventas, como con el impuesto al comercio ambulante.

*Velazco, Santiago, 1999*

#### *Redefinición de competencias entre los Tres Órdenes de Gobierno*

- Los municipios deben de tener la facultad de aprobar las políticas impositivas que les corresponde, sin ninguna ingerencia externa.

*Romero Gutiérrez, Odilón. Diputado del Congreso del estado de Guerrero, 2000*

- Establecer una reforma fiscal integral que redistribuya las facultades impositivas entre los tres niveles de gobierno.

*León Rubio, Juan José, 2000*

- Los recursos que integran la hacienda municipal deben ser ejercidos en forma directa por los ayuntamientos.

*Diputados del PAN, LVIII Legislatura. Congreso del estado de Gto, 2001*

- Regularizar la responsabilidad fiscal de los tres órdenes de gobierno.

*Enrique Sánchez, Gilberto. Subtesorero municipal, León-Guanajuato, 2000*

#### *Mejorar la estructura técnica de la Recaudación Fiscal*

- Generar un padrón de contribuyentes no sólo del predial y el agua, sino también del comercio informal, para garantizar el régimen de pequeños contribuyentes.

*Sánchez Campos. José Luis, 1999*



- Elevar la recaudación local vía una mejor administración de las potestades asignadas a los municipios y que éstos asuman el compromiso de efectuar un ejercicio de gasto más eficiente, con rendición de cuentas más claras y oportunas.

*Rubalcava Arellano, Carlos, 1999*

- Modernizar el Registro Público de la Propiedad, lo que permitiría mejorar el control y recaudación en materia catastral y de impuesto predial, así como el traslado de dominio.

*Armando Ocho S., 1999*

- Evitar la diversidad de impuestos fiscales distintos entre estados y municipios vecinos que crean regímenes de competencia desleales y costosos, sólo por atraer inversión.

*León Rubio, Juan José, 2000*

#### *Cumplimiento de contribuciones estatales y federales*

- Gravar actividades de servicios de acuerdo con ingresos reales y no con base en declaraciones, es decir, adecuar los instrumentos y políticas de captación con información más objetiva.

*Rioja Peregrina, Leonardo, 1999*

- Establecer la tasa cero en el pago del IVA por parte de los municipios, estudiando lo conducente para el impuesto sobre el Producto del Trabajo, así como respecto de los impuestos sobre telefonía, combustibles, servicios aduanales e importaciones.

*Arredondo Olvera, Fernando, 2001*

- Incluir a los edificios de las dependencias públicas federales y estatales en el cobro de los impuestos.

*Barrios Dávalos Victorino, 1999*

## **2. SISTEMAS DE COORDINACIÓN FISCAL**

Las propuestas de este apartado se refieren a la necesidad de redefinir los mecanismos de distribución de recursos; modernizar los sistemas recaudatorios; y diseñar nuevas estrategias para elevar la generación de recursos propios por parte de las haciendas municipales, modificando integralmente el sistema de coordinación fiscal.

### *Nuevas facultades fiscales*

- Promover la descentralización de la Administración Pública y garantizar márgenes más amplios de autonomía en el manejo de sus recursos.

*Rayas Castro, Maragarita, 2000*

- Que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público exente a los municipios del IVA y otras contribuciones federales, ya que los ayuntamientos no realizan actividades productivas.

*Araujo Sánchez, Enoch, 1999*

- Establecer la obligatoriedad para que todas las entidades cuenten con una legislación en materia fiscal, que plasme sus prioridades y clarifique la distribución de recursos para sus municipios.

*Enríquez Rosado, Carmelo, 2000*

- Que el cobro del impuesto predial que quedó en manos de los Congresos estatales, pase a los ayuntamientos, para que dichos cobros respondan a

criterios uniformes y a reglas técnicas de aplicación general para todos los municipios del estado.

*Javier Salazar Sáenz, Francisco. Diputado del Congreso del estado de San Luis Potosí, 2000*

- Modificar sustantivamente el procedimiento de cálculo de la base del impuesto a la renta, así como el régimen preferencial de tributación (Régimen Simplificado), el de pequeños contribuyentes y el de consolidación fiscal.

*Foro de Consulta Ciudadana Sobre Federalismo, 2001*

- Establecer reglas claras que regulen las transferencias a los municipios.

*Enríquez Sánchez, Gilberto. Subtesorero municipal, León- Guanajuato, 2000*

#### *Reformas al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal*

- Crear un sistema de coordinación hacendaria en lugar del actual sistema de coordinación fiscal.

*Pedraza Reyes, Héctor, 1999*

- Fijar una nueva distribución de potestades entre la federación y los estados, con lo cual, los impuestos a la renta, al comercio exterior y a la producción sean establecidos y administrados por el Gobierno Central; el impuesto al consumo se establezca y administre por la Federación y las Entidades Federativas; y finalmente, que el impuesto a la propiedad sea facultad de estados y municipios.

*Foro de Consulta Ciudadana sobre Federalismo, 2001*

- Modificar el SNCF, para cambiar el orden de la recaudación fiscal participable de distribución hacia un modelo del 50% federación, 20% estados y 30%, municipios. (en lugar del 80% federación, 16% estados y 4% municipios).

*Araujo Sánchez, Enoch, 1999*

- Redefinir los límites de acción de los diferentes ámbitos de gobierno y la magnitud y orientación de los recursos fiscales participables hacia los estados y municipios, para eliminar duplicidades e ineficiencias.

*Márquez Delgado, Ramón, 2001*

- Eliminar el contrasentido de aprobar antes el presupuesto de egresos del municipio y después el plan y los programas municipales.

*Gómez, Pablo, 1999*

- Que los municipios del país participen en el desarrollo, vigilancia y perfeccionamiento del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, con una representación de 5 personas de los órganos hacendarios municipales del país, y que asistan con voz y voto a la Reunión Nacional de Funcionarios Fiscales.

*Gómez Esparza, Fernando, 1999*

- Transferir potestades de la federación a estados y municipios con mecanismos de asignación de reglas claras y transparentes, para fortalecer las finanzas públicas locales y vincular los niveles de imposición con las transferencias a las comunidades.

*Echeverría Pineda, Abel. Diputado del estado de Guerrero, 2000*

- Que los gobiernos municipales tengan voz y voto dentro del sistema de coordinación fiscal.

*Echeverría Pineda, Abel. Diputado del estado de Guerrero, 2000*

- Constituir una Convención Nacional Fiscal integrada por representantes de los estados, para que revise el sistema hacendario federal y planee con integridad los ingresos, egresos y pago de deudas.

*Solano, Blanca Irene, 1999*

- Establecer un área interna municipal encargada de rendir cuentas por parte del municipio, sobre transferencias recibidas y recursos financieros que manejan.

*Cruzvillegas, Eréndira 1999*

- Replantear el Sistema de Coordinación Fiscal para que sea mucho más flexible y se pueda ofrecer mayores recursos a los ayuntamientos.

*Paniagua Herrera, Jorge, 1999*

- Que el sistema fiscal dote a los municipios de mayores ingresos e incentivos reales para que se sume con todas sus posibilidades a la tarea de promoción del crecimiento económico de cada localidad y deje de entenderse solamente como una instancia de gasto.

*Campos Mireles, Teodoro, 2000*

- Crear un nuevo Sistema de Coordinación Hacendaria para fortalecer las finanzas públicas; mejorar la colaboración administrativa en materia fiscal; descentralizar los recursos y responsabilidades para realizar tareas de recaudación; e instrumentar reformas legales necesarias para dotar a los municipios o a los ayuntamientos de poder tributario en materia de derechos por los servicios que prestan y no tener que subdiarlos.

*Echeverría Pineda, Abel; diputado del Congreso del Estado de Guerrero, 2000*

- Construir el Sistema Estatal de Coordinación Hacendaria, donde los municipios obtengan una mayor interlocución con su gobierno estatal y coordinen, también, decisiones y acciones en materia de egresos, deuda y patrimonio, para fortalecer el Pacto Federal con la construcción de un Sistema Nacional de Coordinación Hacendaria que supere las lagunas actuales.

*Enríquez Rosado, Carmelo, 2000*

- Crear el Consejo Nacional Tributario que defina la estructura fiscal nacional integrado con la participación de la federación, los estados y los municipios.

*Guillén López, Tonatiuh, 1999*

- Planear la entrega de los recursos a los municipios en dos ministraciones: una primera, en el primer semestre que podría oscilar entre el 70 y 80%; y una entrega posterior, en el segundo semestre, del restante 20% o 30% de los recursos económicos.

*Utrilla Carlos David Alfonso, diputado del Congreso del Estado de Chiapas, 2000*

- Modernizar Sistemas Recaudatorios para lograr la justicia distributiva y equitativa en la asignación de recursos; promocionando el desarrollo sustentado en que se puede contribuir al buen gobierno.

*Mahfud Safar Teyer, José, 1999*

- Crear un fondo que se distribuya a los Estados de acuerdo a la generación de divisas que éstos aporta por concepto de turismo.

*Castilla Madrid, Cora Amalia, 1999*

- Que sean los municipios y no las legislaturas de los estados, quienes determinen las bases, montos y plazos con arreglo a los cuales deberán cubrirse las participaciones federales.

*Hernández Domínguez, Juan Diego, 2000*

- Que la distribución de recursos sea de los municipios a estados y de éstos a la federación, con un coeficiente de un 20, 40 y 40 por ciento.

*Espinosa Toledo, Alejandro, asesor, Congreso del Estado de Chiapas, 2000*

- Modificar el sistema tributario federal, re trayéndose a los principios fundamentales que dieron origen a la Ley de Coordinación Fiscal, en concordancia con la política de fortalecimiento a los municipios.

*Ayuntamiento de Gómez Palacio, Durango, 1999*

- Reformar la fórmula de asignación de recursos a los municipios del Estado, pues en el caso del Convenio Único de Desarrollo por ejemplo, el municipio de Cancún se lleva casi todos los recursos y con ello se rezaga el sur del Estado.

*Cora Amalia Castilla Madrid, 2000*

- Regular y normar en forma clara, el mecanismo de distribución de recursos; los elementos que deben considerarse en el cálculo de las participaciones; y el procedimiento formal para validar y autorizar los resultados de la asignación de participaciones para cada ejercicio fiscal.

*Parra Legarreta, Oscar, 1999*

- Dejar claro cuáles son los criterios para distribuir las participaciones federales a los estados, ya que actualmente la federación concentra todos los recursos que recoge de los estados, y después les regresa lo que quiere, lo cual genera desigualdad en la distribución.

*Becerra Arias, Enrique. Diputado Congreso de Querétaro, 2000*

### **3. PRESUPUESTO DE LA FEDERACIÓN, RAMO 28**

Las propuestas se refieren principalmente a un incremento de los recursos que se destinan a los estados y municipios; modificación de los criterios de distribución del ramo 28 “Participaciones a Entidades Federativas y Municipios” y del Fondo General de Participaciones que se distribuye a las entidades; e incremento en la

legislación estatal los porcentajes mínimos de participaciones federales y de impuestos distribuibles que deben asignarse a municipios.

*Cambios en los montos participables y fórmulas de asignación*

- Cambiar las formas y canales de transferencia de los recursos de la Federación a los Municipios, a través de la creación de un Fondo especial para transferir recursos a los Municipios.

*Puebla, 1999*

- Otorgar mayores ingresos a los estados y municipios -vía participaciones-. Se propone un aumento del 20 al 25% en las participaciones (5 puntos porcentuales) o por lo menos un incremento del un 22.5%.

*Ramos Salas, Heriberto. Diputado del Congreso de Coahuila, 2000; y Becerra Arias, Enrique. Diputado Congreso de Querétaro*

- Incrementar los recursos del Fondo General de Participaciones que es destinado a estados y municipios del 20 al 45%.

*Arredondo Olvera, Fernando, 2001*

- Formar un grupo de trabajo con representantes del Congreso de la Unión y los Congresos locales, para que legislen en materia de participaciones

*Echeverría Pineda, Abel. Diputado del Congreso del Estado de Guerrero, 2000*

- Que se considere en los criterios de distribución, los que se establecen en el capítulo V de la LCF (artículos 31 a 34), para tratar de atenuar el sesgo inequitativo de las participaciones.

*Morales Barragán, Felipe, 1999*

- Actualizar la información demográfica de los municipios para que reciban participaciones federales de acuerdo a su verdadera población.



*Yunes, Salvador, 1999*

- Impulsar mediante las legislaturas, el crecimiento (a 22.5%) de las participaciones federales, para evitar que las grandes ciudades o cabeceras distritales se desarrollen con más ventaja que los municipios menores a 20 mil habitantes (tienen un lento desarrollo).

*Herrera Moreno, Alberto. Diputado del Congreso de Querétaro, 2000*

- Para legislar en materia de participaciones tomar en cuenta: criterios de redistribución; determinar una base de aplicación de coeficientes de distribución; y la descentralización de las funciones en materia de coordinación hacendaria, como ingreso, gasto público, patrimonio y deuda pública.

*Echeverría Pineda, Abel. Diputado del Congreso del Estado de Guerrero, 2000*

- Que los criterios de distribución del fondo 28, se sujeten a premiar la eficiencia en la recuperación real del ingreso municipal.

*Calderón, Juan Luis. Diputado del Congreso del Estado de Michoacán, 2000*

- Que se incorporen a la recaudación federal participable, los conceptos extraordinarios y el adicional sobre la recaudación de hidrocarburos.

*Arredondo Olvera, Fernando, 2001*

- El 60% de la inversión estatal debe entregarse a los municipios mediante una fórmula equitativa.

*Villanueva, Carlos, 1999*

- Que los Congresos Locales decidan un aumento del porcentaje de participaciones que el municipio recibe del Estado.

*León Rubio, Juan José. Tesorero del estado de Aguascalientes, 2000*

*Cambios en condiciones y canales de transferencias*

- Aumentar el fondo de las participaciones federales hacia los municipios, disminuyendo en la medida de lo posible la intervención del gobierno de la entidad federativa, tanto en la obtención y canalización de participaciones, como en la decisión para su destino que haga el propio municipio.

*Muñoz Cota, Arturo, 1999*

- Que las participaciones federales que corresponden a los municipios no sean inferiores al 30%.

*Gómez Esparza, Fernando, 1999*

- Que se establezca una cuenta puente en la LCF, a fin de que el tiempo que tarden los municipios en cumplir los requisitos que les fija la ley para poder recibir los recursos, no les perjudique, ya que la cuenta puente, consistirá en que se depositen en ella los recursos, y una vez que el municipio cumpla con las reglas para el ejercicio de la disposición, pueda hacer uso del dinero de esa cuenta incluidos los intereses que genere la cuenta productiva, para que sea el propio cabildo el que determine el destino de su ejercicio.

*Guerrero, Juan Pablo; CIDE, 2000*

- Que las aportaciones recibidas por los ayuntamientos, de distintos ramos, pasen a formar parte del Ramo 28, para evitar la discrecionalidad con la que se manejan dichos recursos.

*Araujo Sánchez, Enoch, 1999*

- Que no sea la federación y los estados los primeros que se apropian de los recursos fiscales, sino que sea el municipio, y de ahí para arriba.

*Tovar Rodarte, Javier. Diputado de Nayarit, 2000*

- No poner candados o eliminarlos, de tal manera que el flujo del Ramo 28 sea automático, conforme esté previsto en montos y calendario. Y si hubiera alguna

condición que algún estado quisiera mantener, llevarla a una ley de presupuesto y gasto público, donde, si el ayuntamiento o el tesorero municipal no ha cumplido con un ciertos requisito, la sanción sea precisamente lo que finque las responsabilidades a ese funcionario; pero que no se detenga el flujo del Ramo 28, del Ramo 33 o la participación estatal.

*Calderón, Juan Luis; diputado del Congreso del Estado de Michoacán, 2000*

- Que las aportaciones de la federación y estados destinadas a los municipios, pasen de los distintos fondos al ramo 28 de la federación (participaciones no condicionadas), para evitar la discrecionalidad de su uso por parte de los gobiernos estatal y federal.

*Guillén López, Tonatiuh, 1999*

#### **4. PRESUPUESTO DE LA FEDERACIÓN RAMO 33**

Las propuestas en este rubro se refieren principalmente a mejorar las fórmulas de distribución de los recursos de los fondos del ramo 33, para que atiendan las auténticas necesidades de la población; se fijen nuevos criterios para asignar recursos a los estados y municipios; y quitar las etiquetas a los fondos y que los propios municipios decidan su asignación.

##### *Formas estatales de distribución*

- Que la fórmula para la distribución de los recursos del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social entre los municipios, no sea igual a la nacional.

*Coordinación General del COPLADE, Gobierno del Estado de Chiapas, 1999*

- Que las áreas de planeación y en especial los Comités de Planeación Municipal, prioricen las acciones de gobierno con base en las auténticas necesidades de la población. Para ello, se necesita que los paquetes presupuestales no estén destinados (etiquetados) pues ello limita la adecuada

priorización, pues esa asignación se hace por una fórmula que no siempre es equitativa.

*Mahfud Safar Teyer, José, 2000*

- Unificar las distintas fuentes de recursos presupuestales destinados a Salud (Ramos 8,12 y 33) y Educación (11, 25 y 33).

*Cruzvillegas, Eréndira, 1999*

- Que el Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social se distribuya exclusivamente entre los municipios.

*Gómez Esparza, Fernando, 1999*

- Promover una mejor distribución de los recursos del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social para que no afecten a los Estados y en consecuencia a los municipios que tienen un importante avance en la cobertura de sus servicios básicos, pero con grandes índices habiendo pobreza.

*Gómez Esparza, Fernando, 1999*

- Fijar una mejor orientación de los recursos del Ramo 33 que no vienen etiquetados, es decir, orientarlos a buscar la sustentabilidad económica, social y ambiental de los municipios, ya que la mayor parte de los recursos se aplican sin considerar estos factores.

*Promotores de la Autogestión para el Desarrollo Social, A. C., 2000*

*Nuevo marco legal y fiscalización en asignación de recursos*

- Establecer normas jurídicas que garanticen porcentajes mínimos de crecimiento en términos reales del Ramo 33.

*León Rubio, Juan José. Tesorero del estado de Aguascalientes, 2000*

- Crear una especie de Senado Estatal donde estén representados los municipios para distribuir aportaciones federales.

*Gutiérrez Casas, Carlos, 1999*

- En relación con los fondos del Ramo 33, dentro de la *Ley de Coordinación Fiscal* establece el destino de los recursos. Sin embargo en algunos estados, los recursos de estos fondos se incluyen en las leyes de ingreso municipal, lo cual hace que deje tener vigencia la Ley de Coordinación Fiscal, pues una vez que se incluye en la Ley de Ingresos del ayuntamiento, éste tiene facultad para contabilizarlo en su presupuesto de egresos, y por lo tanto, tiene plena libertad para decidir en qué se utiliza. Por ello, se propone abrogar de alguna de las dos leyes, el destino de dichos recursos.

*Ávila Godoy Jesús, diputado del Congreso del Estado de Sonora, 2000*

- El Fondo 4 del Ramo 33 debe servir para fijar una planeación a largo plazo y para servicio de deuda.

*Calderón, Juan Luis. Diputado del Congreso del estado de Michoacán, 2000*

- Que la SHCP informe de manera oficial los montos y fechas de las transferencias hechas a cada uno de los estados y municipios, así como los factores de distribución.

*Reyes Carrillo, Alberto. Tesorero del ayuntamiento*

- Profesionalizar la función hacendaria y fortalecer la toma de decisiones mediante el establecimiento de áreas de investigación financiera y fiscal.

*Velazco, Santiago, 1999*

- Establecer criterios para la distribución de los recursos que permitan conocer con certeza el monto de éstos.

*Enríquez Rosado, Carmelo, 2000*

- Llenar el vacío jurídico en la legislación que regula la información relativa a la coordinación fiscal, para que se hagan públicos y transparentes los coeficientes, montos y calendarios de entrega de los recursos y se evite la discrecionalidad con la que el gobierno federal publica la información que considera pertinente y oculta otra.

*Enríquez Rosado, Carmelo, 2000*

#### Criterios de asignación

- Evitar en la medida de lo posible, los excesivos endeudamientos de los municipios, que muchas veces suceden de manera irresponsable o con sentido de revanchismo político.

*De Unanue Aguirre, Gustavo, 2000*

- Evitar controversias constitucionales quitando las etiquetas de los fondos del ramo 33: Del Fondo de Fortalecimiento Municipal y del Fondo para la Infraestructura Social Municipal, ya que el destino de los fondos tienen un destino preciso que se fija en la LCF, lo cual se contrapone con el artículo 115 constitucional que establece como facultad exclusiva de los ayuntamientos en pleno uso de su autonomía, el decidir el curso de éstos.

*Ávila Godoy, Jesús. Diputado del Congreso del estado de Sonora, 2000*

- Aplicar el factor de crecimiento poblacional y tasa de su crecimiento al monto asignado para hacer más veraz y acorde a las necesidades de los municipios la distribución de los recursos del Fondo de Infraestructura Social Municipal del ramo 33.

*Aguilar, Ignacio, 1999*

- Que los municipios elaboren su propia metodología para la aplicación de los recursos.

*Pérez Aguilar, Mario, 2000*

- Que la asignación de los recursos requiera de una caracterización de las carencias regionales en materia de infraestructura y de la definición de planes regionales elaborados por los municipios involucrados, para potenciar el impacto del gasto en obras de infraestructura.

*Ortíz Méndez, Arturo, 2000; y Reyes Carrillo, Alberto. Tesorero del ayuntamiento de Mérida-Yucatán, 2000*

- Que los recursos del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal (FAISAM), se administren de acuerdo con las necesidades de cada uno de los estados, procurando que se realicen con un 80% en el 1er. Semestre y un 20% en el 2do. Semestre.

*Morales, Barragán, Felipe, 1999; y Coordinación General del COPLADE. Gobierno del estado de Chiapas, 1999*

- Cambiar la estructura de los porcentajes de participación del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social: Fondo de Infraestructura Social Municipal el 70% y para el Fondo de Infraestructura Social Estatal el 30%.

*Coordinación General del COPLADE, 1999*

- Que los recursos del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social consideren las nuevas atribuciones municipales.

*Gómez Esparza, Fernando, 1999*

- Que los recursos de los fondos (excepto el II y IV) sean canalizados a los municipios, para atender programas sociales; entre ellos, el fondo V, de aportaciones múltiples, que podría canalizarse para programas de desayunos escolares, apoyos alimentarios y de asistencia social en general.

*Foro sobre la reforma municipal, Xalapa, Veracruz, 1999*

- Que cada estado tenga su propia fórmula para distribuir los recursos de los fondos.

*Guillén López, Tonatiuh, 1999*

- Mayor participación para los municipios en los porcentajes que se aplican del Presupuesto Federal para los Fondos de Infraestructura Social Municipal y el Fondo para el Fortalecimiento de los Municipios.

*Enríquez Sánchez, Gilberto. Subtesorero municipal, León, Guanajuato, 2000*

- Que en la fórmula matemática para la distribución de los recursos del Ramo 33 se considere la dispersión de las comunidades y los índices de bienestar.

*Arroyo, Gilmer Jesús, 2000*

- Que los recursos que se destinan al PROGRESA, formen parte del Fondo III del Ramo 33, conforme a lo previsto en el artículo 33, Capítulo V de la *Ley de Coordinación Fiscal* para que de esta manera sea operado por los estados y municipios con la participación de las comunidades.

*Coordinación General del COPLADE, Gobierno del Estado de Chiapas, 1999*

## **5. INFORMACIÓN FISCAL**

Las propuestas se refieren a la necesidad de que existan mecanismos o secretarías que proporcionen información oficial que aseguren la congruencia en la distribución, entrega y asignación de recursos, entre federación, estados y municipios; y que se informe a los municipios y cabildos de las inversiones y destino de los recursos aplicados.



### Información para control de los estados

- Verificar el cumplimiento de la LCF, para evitar lagunas importantes que impiden a las entidades y municipios conocer oportunamente el importe de los recursos que les corresponden y limita la posibilidad de ejercerlos.

*Impulsora de Alternativas Regionales, S.C. (IDEAR), 1999*

- Que la federación dé a conocer durante el mes de noviembre a las entidades federativas sus respectivos techos financieros.

*Coordinadora General del COPLADE. Gobierno del estado de Chiapas, 1999*

- Publicar, tanto en el Periódico Oficial como en los diarios locales y municipales, los montos anuales ingresados por los ayuntamientos.

*Calderón, Juan Luis. Diputado del estado de Michoacán, 2000*

- Que las Entidades Federativas establezcan en sus leyes de deuda pública, mecanismos y sistemas de registro propios, que permitan un conocimiento completo del endeudamiento público local, a través de un registro estatal único de obligaciones y empréstitos.

*Velazco, Santiago, 1999*

### Información para control del municipio

- Elaborar un Índice de la Situación Fiscal de los Municipios, entendida como la relación entre la capacidad fiscal y la necesidad fiscal de cada municipio.

*Lozano Cortés, René, 1999*

- Crear una alternativa de revisión de cuentas públicas, como lo es un organismo superior de fiscalización y control gubernamental.

*Gobierno del estado de Zacatecas, 2000*

- Que los conteos de población se efectúen al inicio de la gestión de los Ayuntamientos a efecto de que las aportaciones presupuestales sean acordes a la densidad demográfica.

*Ruiz Morcillo, Ricardo de Jesús, 2000*

- Que se informe a los cabildos en pleno, de las inversiones y destino de los recursos aplicados en cada municipio por parte de las instancias federales y estatales.

*Rodríguez Acosta, Marco Aurelio, 2001*

- Que los municipios cuenten con un mecanismo de información permanente y sistemático que les permita elaborar con oportunidad su ley de ingresos para ser aprobada por la legislatura local y formular su presupuesto de egresos.

*Echeverría Pineda, Abel. Diputado del Congreso de estado de Guerrero, 2000*

- Que el Tesorero Municipal tenga como facultades y obligaciones: Glosar oportunamente las cuentas del Ayuntamiento y formar la Cuenta Pública, presentándola al Cabildo para su aprobación.

*LVI Legislatura del H. Congreso del estado libre y soberano de Campeche, 2000*

## Consideraciones Finales

Como puede apreciarse en el Capítulo IV que antecede, existe un gran número de peticiones que pretenden cambiar o modificar la *Ley de Coordinación Fiscal*, lo que conlleva a pensar que dicha Ley aún presenta deficiencias que deben de ser superadas en aras de buscar la equidad y la justicia en la distribución de los recursos fiscales, por lo tanto, habrá que tomar en cuenta cada una de las demandas sociales que se han presentado, pero sobre todo aquellas que denotan mayor insistencia y que confluyen diversos solicitantes, ya que representan necesidades de mayor apremio.

Las propuestas, como ya se ha comentado, se encuentran clasificadas en dos grandes apartados, las primeras corresponden a iniciativas de reformas a la Ley que ya se encuentran en el Poder Legislativo para su estudio y dictaminación; por otro lado, tenemos las propuestas recopiladas por la Agenda para la Reforma Municipal, que acopia gran número de peticiones efectuadas por diversos solicitantes, las cuales hemos clasificado en grandes temas atendiendo a su objetivo.

### Iniciativas pendientes

En la interpretación de las iniciativas pendientes de dictamen, encontramos además de propuestas de cambios en la estructura de la *Ley de Coordinación Fiscal*, sobre todo, de que existan medios que informen acerca del destino de los recursos y crear nuevos fondos de aportaciones para cubrir el número elevado de necesidades sociales básicas: así también solicitudes para llevar a cabo reformas tendientes a flexibilizar el *Sistema Nacional de Coordinación Fiscal*.

Las propuestas ofrecidas en las iniciativas por partido político, serían las siguientes:

El **Partido Revolucionario Institucional (PRI)** apoya ocho iniciativas, las cuales no se salen del esquema actual de coordinación fiscal, sólo añaden fondos o piden más recursos. Las modificaciones tienen que ver principalmente con reformas en la fórmula de asignación de recursos del Fondo General Participable y, principalmente, el fondo que se destina a salud; dar mayor apoyo al fondo para el Fortalecimiento de los Municipios y las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal; que el Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal se destine a todos los servicios públicos que señala la fracción III del artículo 115 constitucional; que se apoye el desarrollo regional en la frontera norte para fortalecer a los gobiernos estatales y municipales con nuevos programas; y crear cuatro nuevos fondos:

El primer Fondo es para el Fortalecimiento de las entidades federativas, a fin de complementar el fondo de Infraestructura Social y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal; que un 10% del nuevo Fondo se destine a la atención de las prioridades que propongan los Diputados Federales; y que sirva para saneamiento financiero, y principalmente, al apoyo de sistemas de pensiones para las entidades.

El segundo Fondo es el de Aportaciones para las Entidades Federativas y su Gasto de Inversión que tiene como fin el beneficio de obras, acciones sociales básicas e inversiones para los sectores en rezago social.

El tercer fondo es para el desarrollo de los indígenas, a fin de que dichas comunidades tengan el 50% de los recursos y los ejerzan ellos mismos.

El cuarto fondo, sería el Fondo Compensatorio de Aportaciones para los Servicios de Salud que se destinaría a la atención de inequidades presupuestales que afecten a los estados de la federación con recursos adicionales a los asignados en forma normal a los estados.

El **Partido Acción Nacional (PAN)** apoya cuatro iniciativas, las cuales hacen énfasis en la necesidad de que los municipios tengan mayores facultades. Las iniciativas proponen: modificar la fórmula de asignación del Fondo General Participable para que se asignen más recursos a los municipios; que los municipios puedan utilizar recursos del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal, para apoyar programas y proyectos de desarrollo institucional, de infraestructura o supervisión de obras; apoyar a los municipios que acogen a la población que trabaja en el sector petrolero, con más recursos; que el porcentaje de los derechos que actualmente se pagan a la Federación por la explotación, uso y aprovechamiento de las aguas nacionales, sean regresados por ésta a los estados y municipios, para invertir estrictamente en infraestructura de agua potable y alcantarillado y, con mayor énfasis, en plantas de tratamiento de aguas residuales.

El **Partido de la Revolución Democrática (PRD)**, apoya sólo dos iniciativas, las cuales son muy similares a las que propone el PRI y se refieren a: modificar la fórmula de asignación del Fondo General Participable para que se asignen más recursos a los municipios y puedan realizar operaciones de comercio exterior; que el Fondo General Participable se constituya con el 23% de la recaudación federal participable; que los municipios participen con el 100% de la recaudación que obtengan de los contribuyentes; crear una reserva de contingencia consistente en un monto equivalente al 1.3% de la recaudación federal participable; y crear un nuevo fondo, el Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas en su Gasto de Inversión que tenga un monto de 2.64% y se destine para el gasto en obra pública.

Por último, el **Partido Verde Ecologista de México (PVEM)**, presenta sólo una iniciativa y ésta se refiere a la necesidad de dividir el Fondo de Infraestructura Social en Fondo de Infraestructura Social y Mejoramiento Ambiental Estatal y Municipal, además de que el monto de los recursos del fondo de Infraestructura se incremente del 2.5% al 4%.

### **Otras Propuestas**

Considerando el gran número de propuestas que aún no se han integrado a una iniciativa, a continuación se señalan los temas más destacados tomando en cuenta la incidencia de la petición.

De un total de 836 propuestas seleccionadas, por ser las más recientes, el 45% (376) corresponden al grupo de **potestades tributarias municipales** es decir se refieren principalmente a que los municipios puedan canalizar algunos impuestos, a fin de aumentar las participaciones y fortalecerlas, mediante fuentes de tributación específicas para los municipios, ya que la Coordinación Fiscal restringe el ámbito tributario en materia de derechos para los municipios; así mismo, mejorar la capacidad administrativa de la hacienda municipal, optimizando las fuentes tributarias; además de la planeación, programación y presupuestación del gasto público.

En segundo lugar, se encuentra con un 29% (241) el grupo correspondiente al **sistema de coordinación fiscal** se refiere a la necesidad de redefinir los mecanismos de distribución de recursos; modernizar los sistemas recaudatorios; y diseñar nuevas estrategias para elevar la generación de recursos propios por parte de las haciendas municipales, modificando integralmente el sistema de coordinación fiscal.

El tercer apartado agrupa sugerencias aplicables al **presupuesto de la federación, ramo 28** con una participación del 17% solicita principalmente incremento en los recursos que se destinan a los estados y municipios; modificación de los criterios de distribución de ese ramo y del Fondo General de Participaciones que se distribuye a las entidades; así como incremento en la legislación estatal de los porcentajes mínimos de participaciones federales y de impuestos distribuibles que deben asignarse a municipios.

En el cuarto grupo **presupuesto de la Federación Ramo 33** con una escasa participación del 5%, mantiene propuestas que básicamente hacen referencia a mejorar las fórmulas estatales de distribución de los recursos de los fondos del ramo 33, para que atiendan las auténticas necesidades de la población; se fijen nuevos criterios para asignar recursos a los estados y municipios; y quitar las etiquetas a los fondos y que los propios municipios decidan su asignación.

Finalmente el grupo cinco de **información fiscal** con el 4%, sus propuestas se refieren a la necesidad de que existan mecanismos o secretarías que proporcionen información oficial que aseguren la congruencia en la distribución, entrega y asignación de recursos, entre federación, estados y municipios; y que se informe a los municipios y cabildos de las inversiones y destino de los recursos aplicados.

Con base en lo anterior, es posible concluir que todavía hay mucho tramo por recorrer en cuanto a buscar una Ley de Coordinación Fiscal justa y equitativa, ya que existen muchos reclamos, que aunque no todos válidos, sí representan conceptos importantes sobre los cuales se debe reflexionar. Analizando preferentemente lo relativo a: las fórmulas de distribución y asignación de los recursos, las atribuciones de los gobiernos locales, incremento en el monto de los

recursos asignados y, sobre todo, que en las reglas de reparto exista claridad, equidad y justicia.

Si bien la *Ley de Coordinación Fiscal* es el primer paso para tratar de introducir equidad en el proceso de distribución de recursos con fórmulas de asignación, las reglas que establece no son del todo claras, son repetitivas y no son justas en su totalidad; además, los estados y municipios se siguen quejando del monto tan exiguo de los recursos que reciben.

Por lo tanto, ahora hay que buscar estrategias que permitan definir cómo repartir un pastel de tamaño limitado frente a tantas carencias y necesidades, principalmente para los municipios, es importante que se profundice en el tema con los aspectos que se desarrollan en el presente trabajo, y sobre todo, dirimir el gran debate de la descentralización de facultades recaudadoras, un tema muy amplio, pero que vale la pena destacar ante la necesidad de contar con una eficaz coordinación fiscal.

Cabe señalar, que ante la gran demanda de cambios hace suponer que el sistema de distribución y asignación de recursos es inadecuado u obsoleto, lo que de ser así, implica derogar la Ley o poner la mayor atención y claridad en las nuevas reglas que habrían de fijarse.

Dar el paso en este sentido, significará concretar un proceso reformista que se ha venido gestando desde 1992 y que representa un gran avance en el federalismo fiscal y en la forma de gobierno de nuestro país, porque sienta las bases para definir el complicado ámbito de competencia fiscal entre los distintos niveles de gobierno.



## BIBLIOGRAFÍA

- Asociación de Municipios de México, *Agenda para la reforma municipal, México, AMMAC*, docto. de Internet, 2001.
- Estructura de ingresos federales en México. CIDE
- Instituto de Investigaciones Legislativas del Senado de la República (IILSEN), *El federalismo fiscal en México*, México, agosto de 2001.
- Instituto de Investigaciones Legislativas. Cámara de Senadores. *El municipio mexicano*, México, 2001.
- Juan Carlos Leal Sosa. *Bien común y gobierno*, Fundación Rafael Preciado Hernández, A.C., México, año. 2, núm.24, noviembre de 1996.
- Luis Fabre Pruneda. “Mayores compromisos gubernamentales restarán recursos a los programas prioritarios para 1999”, reporte de *El Financiero*, 27 de septiembre de 1998.
- Pedro Martínez M. “El fortalecimiento del municipio como institución receptora de la descentralización”, en *Gestión y Estrategia*, Universidad Autónoma Metropolitana. Unidad Azcapotzalco (UAM-A), México, núm.4.

## LEYES UTILIZADAS

- *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.*
- *Ley de Coordinación Fiscal 2001*
- *Ley de Ingresos de la Federación (2001 y 2002).*
- *Presupuesto de Egresos de la Federación (2001 y 2002).*
- *Presupuesto de Egresos de la Federación (2001).*