

UNIVERSIDAD AUTONOMA DE NUEVO LEON

FACULTAD DE CONTADURIA PUBLICA Y ADMINISTRACION

DIVISION DE ESTUDIOS DE POSGRADO



LA COORDINACION FISCAL EN MEXICO:
 EVALUACION DE LA DISTRIBUCION DE
 PARTICIPACIONES FEDERALES

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL GRADO DE
 MAESTRIA EN ADMINISTRACION PUBLICA

P R E S E N T A:

LIC. APOLINAR PEREZ GUADIAN

TM
 HJ9354
 .P4
 c.1

UNIVERSITARIA

ABRIL DEL 2000



UNIVERSIDAD AUTONOMA DE NUEVO LEON

FACULTAD DE CONTADURIA PUBLICA Y ADMINISTRACION

DIVISION DE ESTUDIOS DE POSGRADO



**LA COORDINACION FISCAL EN MEXICO:
EVALUACION DE LA DISTRIBUCION DE
PARTICIPACIONES FEDERALES**

T E S I S

**QUE PARA OBTENER EL GRADO DE
MAESTRIA EN ADMINISTRACION PUBLICA**

P R E S E N T A:

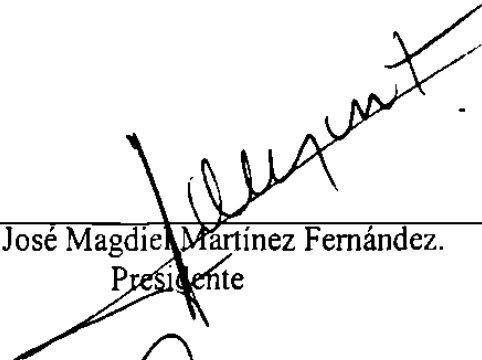
LIC. APOLINAR PEREZ GUADIAN

TM
HJ9 54
.PA

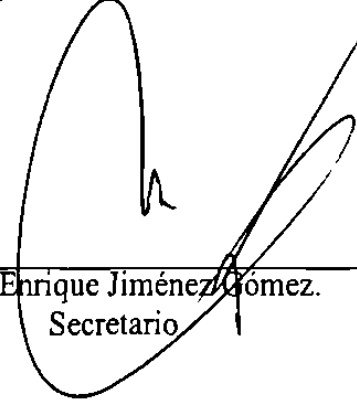


**LA COORDINACION FISCAL EN MEXICO: EVALUACION DE LA
DISTRIBUCION DE PARTICIPACIONES FEDERALES**

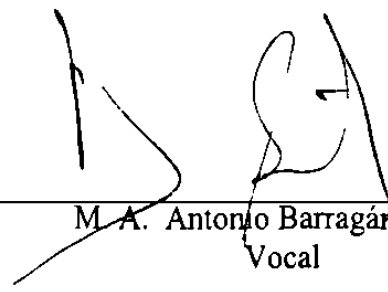
Aprobación de la tesis:



M. A. José Magdiel Martínez Fernández.
Presidente



M. A. Enrique Jiménez Gómez.
Secretario



M. A. Antonio Barragán Tellez.
Vocal

D E D I C A T O R I A

A mi familia:

Esposa: Lic. Vicky Villanueva Zapata, por su apoyo, su amor y comentarios acertados en la elaboración de esta tesis.

Hijos: Israel, Ana Victoria, José Alberto y Diana Carolina, que me motivaron a estudiar esta maestría.

Padres: Sr. José Socorro Pérez Morín y Catalina Guadian Cuevas, con admiración y respeto por su ejemplo de unidad familiar.

Hermanos: M^a de Lourdes, Delia, Aureliano, M^a del Socorro, Jacinto, Baudelio, Maximiliano, Elisa, Morayma, Liliana, Gabina y Eduardo, con cariño.

A G R A D E C I M I E N T O S

A Dios, por permitirme concluir una meta más en mi vida y superar las dificultades que se presentaron en el desarrollo de la misma.

Al C.P. Jaime R. Quintanilla Martínez, Tesorero General de la Universidad Autónoma de Nuevo León, por su apoyo en la realización de esta maestría en Administración Pública.

Al Sr. Marcos González Camarillo y Lic. M^a Andrea Sifuentes Salazar por su valiosa ayuda en la elaboración de este trabajo.

A los Honorables Miembros del Jurado, C.P. José Magdiel Martínez Fernández, Lic. Enrique Jiménez Gómez y C.P. Antonio Barragán Tellez, por su asesoría y evaluación en la presente investigación.

CONTENIDO

1. INTRODUCCION	1
1.1 Planteamiento del Problema	5
1.2 Justificación	8
1.3 Objetivos	8
1.4 Hipótesis	8
2. ANTECEDENTES DE LA COORDINACION FISCAL EN MEXICO ..	10
3. MARCO TEORICO	19
3.1 Federalismo Fiscal	19
3.2 Capacidad Fiscal	22
3.3 Esfuerzo tributario	24
3.4 Sistema Nacional de Coordinación Fiscal	24
3.4.1 Sistema de Participaciones Federales	26
3.4.1.1 Fondo General de Participaciones	27
3.4.1.2 Distribución del Fondo General de Participaciones	31
3.4.2 Las Participaciones a los Municipios	33
4. INGRESOS FISCALES FEDERALES	37
4.1 Evaluación de la Distribución de Participaciones Federales	41
4.2 Carga Fiscal	54
4.3 Elasticidad	60

5. EVIDENCIA EMPIRICA	64
5.1 Capacidad Fiscal	64
5.2 Esfuerzo Tributario	70
5.3 Participaciones en Impuestos Federales	72
6. ESTRATEGIAS DE UN NUEVO FEDERALISMO FISCAL	80
7. RESUMEN Y CONCLUSIONES	89
ANEXO ESTADISTICO	97
BIBLIOGRAFIA	117

1. INTRODUCCION

En nuestro país, en el ámbito de la administración pública se han venido dando profundas transformaciones, tales como, el adelgazamiento de estructuras, desregulaciones y privatizaciones, que han influido sobre las instituciones de gobierno. Estos cambios son algunos de los signos de la modernización de la gestión pública.

En materia fiscal también debe haber una transformación radical en las relaciones fiscales intergubernamentales bajo un sistema de gobierno federal, debido a la preocupación que enfrentan las entidades federativas y municipios por una mejor manera de distribuir los ingresos generados por los ciudadanos y recaudados por el gobierno federal, con el propósito de reducir el rezago de la inversión pública en infraestructura, salud, educación, seguridad, entre otros; y así, lograr un desarrollo regional más equilibrado que garantice la seguridad de la población y el mejoramiento de la calidad de vida de sus habitantes.

Por consiguiente, se deberá reformar el mecanismo actual de distribución de participaciones federales, que le permita a las entidades federativas captar más recursos para financiar el gasto público y, avanzar en la modernización de la administración pública estatal.

En materia de coordinación fiscal, se ha experimentado cambios importantes en la década de los ochenta, al mejorar la eficiencia del sistema impositivo mexicano; que si bien es cierto ha proporcionado mayores recursos a las entidades federativas como

resultado de las modificaciones al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal entre la federación, estados y municipios, al aprobarse la Ley de Coordinación Fiscal que entro en vigor a partir de 1980¹; también es cierto que ha afectado más a las entidades que más recursos aportan a la federación, al disminuir año con año su participación dentro del total de participaciones distribuidas.

Adicionalmente, el gobierno federal apoya a los gobiernos locales a través de programas, tales como: los Convenios Unicos de Coordinación (CUC's), Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios (RAMO 33), que son distribuidas a través de los Fondos de Aportaciones para la Educación Básica y Normal, Servicios de Salud, Infraestructura Social, Fortalecimiento de los Municipios y Aportaciones Múltiples. Sin embargo, los recursos no son suficientes para reducir o eliminar el déficit cada vez mayor entre los ingresos y los egresos de los estados.

Por lo anterior, es indispensable establecer una Coordinación Hacendaria Integral que considere tanto los ingresos como los gastos, y la deuda-crédito de los estados, donde se contemple dotar a los distintos niveles de gobierno de recursos financieros públicos requeridos; pero que al mismo tiempo considere la asignación de recursos en base a factores de equidad, productividad y eficiencia.

¹ Exposición de motivos de la iniciativa de Ley de Ingresos de la Federación para 1981. Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

El trabajo se divide en siete capítulos. En el primero se establece la introducción, planteamiento del problema, justificación, objetivos e hipótesis. En el segundo se establecen los antecedentes históricos de la Coordinación Fiscal en México. El tercer capítulo comprende aspectos teóricos del federalismo fiscal, capacidad fiscal, esfuerzo tributario, y Sistema Nacional de Coordinación Fiscal en México. En el cuarto se presenta la evaluación de los ingresos fiscales de las entidades federativas.

En el capítulo quinto se presenta la evidencia empírica para demostrar si la distribución de participaciones federales de acuerdo a la fórmula de distribución de las mismas, corresponden a los objetivos que se plantean en la Ley de Coordinación Fiscal, es decir, si se distribuyen de acuerdo al desarrollo económico y esfuerzo fiscal de las entidades federativas. El capítulo seis presenta las estrategias de un nuevo federalismo fiscal a fin de lograr un desarrollo más equilibrado entre las diferentes regiones del país. Finalmente, el último capítulo presenta el resumen y conclusiones de este trabajo.

1.1 Planteamiento del Problema

El problema de la distribución de recursos de la Federación a las entidades federativas a través del Convenio de Coordinación Fiscal, es que afecta más a los estados que son más productivos y que más recursos aportan a la federación. En el caso del Estado de Nuevo León como reconoció el Presidente de la República, Dr. Ernesto Zedillo Ponce de León, en su visita a la entidad el día 23 de septiembre de 1999, que es legítima la demanda y preocupación de los neoleoneses por obtener mayores recursos, ya que a partir de la

Reforma Fiscal de 1980 han disminuido los recursos económicos hacia la entidad en comparación con lo que aporta a la federación.²

Asimismo, el precandidato del Partido Revolucionario Institucional a la Presidencia de la República, Francisco Labastida Ochoa, respaldó en su última visita a la entidad el reclamo de los neoleoneses del injusto reparto que se da en las participaciones federales. Señalo que la fórmula de distribución de recursos fiscales que se creó en 1980, es una fórmula que no refleja los cambios que se han dado en el país durante los últimos años; por lo que es necesario una reforma fiscal integral que contemple dotar de mayores recursos a los estados y apoyar a las entidades que se destaquen por su propia productividad.³

Este señalamiento es compartido por los diputados de la LXVIII Legislatura del H. Congreso del Estado de Nuevo León, al establecer que el Estado sólo recibe el 4.7% del total de las participaciones que el Gobierno Federal distribuye a las entidades federativas, porcentaje muy por debajo al 8.4% que aporta la entidad de la recaudación de los impuestos a la Federación. Después del Distrito Federal, Nuevo León es la segunda entidad federativa que más recursos aportan a la federación y es la penúltima en cuanto a las participaciones que recibe como porcentaje del total de las mismas.

² El Norte, Sección A, viernes 24 de septiembre de 1999

³ El Norte, Sección A, viernes 22 de octubre de 1999

Por su parte, los alcaldes metropolitanos que asistieron a la Cumbre de Alcaldes de las Américas, efectuada en Miami del 16 al 20 de noviembre de 1999, coincidieron en señalar la necesidad de una mayor autonomía financiera y política para los municipios; dado que el municipio es el que tiene el mayor contacto con los ciudadanos y por lo mismo debe tener más recursos para resolver los problemas que se le presentan.

Durante el foro “Perspectivas para los municipios mexicanos del paquete fiscal 1999”, organizado por la Comisión de Fortalecimiento Municipal de la Cámara de Diputados, los presidentes municipales y funcionarios de los ayuntamientos de diversas partes del país reclamaron a las autoridades hacendarias la inequidad en la distribución de los recursos.

Ante este panorama existe un reclamo por algunas entidades federativas, tales como Nuevo León, Guanajuato, Jalisco y Chihuahua, en revisar el Convenio de Coordinación Fiscal que se firmó entre el Gobierno Federal y los Estados, a fin de realizar un nuevo convenio de Coordinación Hacendaría que considere tanto los ingresos como los gastos y la deuda-crédito de los estados. No es posible seguir con el mismo acuerdo cuando ya han cambiado las condiciones de las regiones, lo que hace necesario una revisión de la política fiscal hacia las entidades federativas. Se deben hacer estos cambios, ya que el sistema vigente nació en 1980 y sufrió modificaciones en 1986 y 1991, donde la fórmula de participaciones federales fue radicalmente modificada al intervenir el factor población como elemento principal en la distribución.

1.2 Justificación

La elaboración de este trabajo sobre La Coordinación Fiscal en México es un tema actual de interés y polémica nacional, y a través de esta investigación y análisis se pretende demostrar, que el mecanismo actual de distribución de participaciones federales a las entidades federativas no es tan equitativo como en su origen, debido a que perjudica a los estados que son más productivos y que más recursos aportan a la federación.

1.3 Objetivos

El objetivo fundamental de esta investigación es analizar y evaluar la distribución de participaciones federales que son asignadas por el gobierno central a las entidades federativas y sus municipios a través de la Ley de Coordinación Fiscal, así como su capacidad productiva, capacidad fiscal y esfuerzo tributario.

1.4 Hipótesis

La Política de Coordinación Fiscal en cuanto a la distribución de participaciones federales a los estados, permite formular varias hipótesis. Una primera hipótesis es que el mecanismo actual de distribución de participaciones no es tan equitativo como en su origen debido a que perjudica más a las entidades federativas que son más productivas y que más recursos aportan a la federación. Una segunda hipótesis se refiere a que existe una dependencia cada vez mayor de los estados y municipios de las transferencias

fiscales dentro de sus ingresos propios. Una tercera hipótesis señala que los ingresos fiscales de las entidades federativas han observado un crecimiento porcentual menor en relación al crecimiento de la actividad económica del país. Finalmente, se plantea la hipótesis de que la distribución de participaciones federales a las entidades federativas, en lo general, está en función del desarrollo económico (PIB estatal) de las entidades federativas.

2. ANTECEDENTES DE LA COORDINACION FISCAL EN MEXICO

La Coordinación Fiscal de México es un mecanismo para distribuir los ingresos fiscales recaudados por el gobierno federal entre la federación, estados y municipios; delimitar funciones y responsabilidades entre los tres niveles de gobierno, y procurar la colaboración administrativa entre los mismos.

El problema del Sistema Impositivo en México era que se presentaba la doble o múltiple imposición porque gravaban la misma fuente tres entidades que tienen capacidad para cobrar impuestos, como son la Federación, los Estados y los Municipios. Este problema no se habría presentado, si en la Constitución de la República se hubiera determinado el campo impositivo de cada una de esas entidades, señalando los impuestos y derechos que cada una de ellas podía percibir. Sólo en la fracción XXIX del artículo 73 se señala algunas fuentes que están gravadas exclusivamente por la federación, como son los impuestos sobre el comercio exterior y el aprovechamiento sobre la explotación de los recursos naturales; pero en dicha fracción no quedan comprendidos los principales impuestos federales y, no establece los impuestos reservados a los estados y municipios.⁴

Es por ello que las autoridades hacendarias del gobierno federal, bajo la presidencia del general Plutarco Elías Calles, y siendo secretario de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público el ingeniero Alberto J. Pani, convocó a los Estados de la República a una

⁴ Ver Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, artículo 73 fracción XXIX.

Convención Nacional Fiscal con el objeto de estudiar la forma de delimitar los campos de imposición tributaria, puesto que los tres órdenes de gobierno procedían con mayor o menor independencia en la fijación y el cobro de los impuestos, derechos, productos y aprovechamientos. En el fondo, lo que se buscaba era evitar la anarquía fiscal y el problema nacional de la concurrencia de los impuestos.

La Primera Convención Nacional Fiscal se realizó el 10 de agosto de 1925, llegándose a las siguientes conclusiones: separar provisionalmente las fuentes impositivas entre la federación y los estados; crear un mecanismo que permitiera ir adecuando el régimen fiscal a la situación económica del país y, adoptar procedimientos complementarios que mejoraran el sistema impositivo.

En cumplimiento de los acuerdos de la Primera Convención Nacional Fiscal, la Secretaría de Hacienda y Crédito presentó al Congreso de la Unión en el año de 1926, un proyecto de reformas constitucionales que no fueron tomadas en consideración por el poder legislativo, lo que significó el olvido de las conclusiones de esta Primera Convención, persistiendo el problema de la múltiple tributación.

En mayo de 1932, siendo Presidente de la República el ingeniero Pascual Ortiz Rubio, y Secretario de Hacienda y Crédito Público, ingeniero Alberto J. Pani, se convocó a una Segunda Convención Nacional Fiscal que pretendía los objetivos siguientes: revisión de las conclusiones de la Primera Convención Nacional Fiscal; estudiar el problema de delimitación de las jurisdicciones fiscales de la federación, estados y municipios; determinar las bases de unificación de los sistemas locales de tributación y de la

coordinación de ellos con el sistema federal y, estudiar y determinar los medios más adecuados para la ejecución de las decisiones de la asamblea y constitución del órgano mas capacitado para encargarse de ellos.

En esta Segunda Convención tampoco se logro evitar la concurrencia impositiva. Sin embargo, se llego a un acuerdo importante al proponerse la adecuación de un sistema de participaciones que pretendía solucionar el problema de la múltiple tributación. Fue así, como se opto por un Sistema de Coordinación Fiscal donde se pusieron de acuerdo convencionalmente en que sólo una entidad, la federación o los estados puedan gravar determinada materia, recibiendo a cambio participaciones del impuesto correspondiente.

No obstante el avance, persistía el problema de la distribución de competencias, ya que aún era grave el problema de la concurrencia impositiva. Ante estas circunstancias siendo presidente de la República el licenciado Miguel Alemán, y Secretario de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público el licenciado Ramón Beteta, se convocó a los Gobiernos de los Estados y Municipios a la tercera Convención Nacional Fiscal en el año de 1947.

En esta convención se revisaron las conclusiones aprobadas en la Primera y Segunda Convenciones Nacionales Fiscales, llegándose a la conclusión de que no obstante tales convenciones y medidas que se adoptaron persistían los problemas de la concurrencia impositiva. Ante estos resultados, se pidió que los acuerdos de la Tercera Convención Nacional Fiscal se tradujeran en reformas constitucionales, proponiéndose la delimitación de campos impositivos. Para la Federación, el impuesto sobre la renta,

producción o explotación de recursos naturales; servicios públicos y concesiones federales; impuesto al comercio y a la industria. Para los Estados, los impuestos sobre la propiedad rústica, contratos o actos jurídicos no comerciales, sobre servicios públicos locales y sobre las concesiones que otorguen dentro de su competencia. Para los municipios, los impuestos sobre la propiedad urbana, espectáculos públicos, y derechos por servicios públicos municipales. Estas propuestas sobre la delimitación de campos impositivos no fueron aprobadas al no aceptarse la idea de separar constitucionalmente las facultades de la federación, estados y municipios. Por lo tanto, no había otra solución que el acuerdo o la coordinación en la administración de los impuestos y la participación en sus rendimientos.

Para llevar a la práctica los acuerdos tomados en esta convención se creó la Comisión Ejecutiva del Plan Nacional de Arbitrios, integrada por tres representantes de la federación, cinco de los estados, dos de los municipios y dos de los causantes. Este organismo se encargaría de realizar todos los estudios y proyectos de leyes que fueran necesarios para cumplir con lo acordado en la Convención. En ese año se estableció el Impuesto Sobre Ingresos Mercantiles (ISIM) que entró en vigor el 1 de enero de 1948, que se justificaba por la necesidad de modernizar el sistema impositivo al eliminar la gran cantidad de tributos locales y federales de naturaleza especial a la actividad comercial y dejaba de ser campo de aplicación la llamada ley del timbre.

No obstante mientras que en el ámbito federal el ISIM sustituyó al impuesto sobre el timbre, en las entidades federativas no desapareció la doble o múltiple tributación. Ante esta problemática, se incentivó a los estados para que se coordinaran con la federación

en la administración de este tributo y que se abstuvieran de imponer gravámenes locales adicionales a las actividades mercantiles. Como compensación, los estados recibirían una participación de los ingresos federales recaudados localmente.

Los primeros convenios de coordinación fiscal se celebraron después de 1950, aunque con cierta renuencia de los estados para coordinarse en la recaudación del ISIM, ya que los impuestos al comercio y la industria era una parte importante de sus ingresos.

Este mecanismo de distribución de recursos fue reformado en el año de 1953, al concederse facultades a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) de elaborar convenios de coordinación con los estados, con la condición de que no mantuvieran en vigor impuestos locales, ni municipales sobre el comercio y la industria. Este sistema de coordinación no había logrado su propósito en forma integral debido a que sólo se habían coordinaron 17 entidades federativas hasta el año de 1972.

En 1973, se consolida los principios del federalismo fiscal al incentivar a que el total de las entidades se coordinaran en materia de gravamen a la industria y al comercio al aumentar la tasa del ISIM de 3 a 4%, y la participación a los estados se elevó a 45% de la recaudación generada en la localidad, asegurando una tasa mínima del 20% para los municipios. En efecto, con la Ley sobre Ingresos Mercantiles y la firma de los convenios de coordinación fiscal entre la federación y los estados se logró en buena medida armonizar el sistema tributario, y es así como nace el sistema de participaciones federales, aunque limitado a ciertas materias específicas.

En la segunda mitad de los años setenta la recaudación se fue deteriorando gradualmente; los estados se empezaron a inconformar por la forma en que se distribuían los recursos federales asignables al argumentar que la mayor parte de los ingresos se concentraba en unos cuantos estados; se manipulaba la ubicación de los contribuyentes a fin de cobrar los ingresos que debían corresponder a ciertas localidades; existían continuos retrasos en el pago de las participaciones a los estados, entre otras. Ante este panorama, la reestructuración del sistema de coordinación fiscal era impostergable.

Fue así como en 1980 se optó por centralizar más el sistema de participaciones federales aprovechando la introducción del Impuesto al Valor Agregado (IVA) en sustitución del ISIM. La instrumentación de este impuesto, así como la eliminación de otros impuestos indirectos federales, estatales y municipales, presionó para crear un nuevo sistema de distribución de participaciones federales. El nuevo sistema, además de simplificar la administración tributaria, debería asegurar un mínimo suficiente de recursos federales a los estados y municipios. Para ello, se estableció un Convenio de Adhesión y Convenio de Colaboración Administrativa, común a todas las entidades federativas para la colaboración intergubernamental en el cobro y administración de los impuestos federales. Asimismo, se abandonó el sistema que asignaba cuotas distintas para cada impuesto y se adoptó uno de porcentajes sobre el total de los ingresos federales participables.

La creación de estos convenios y el nuevo esquema de distribución de participaciones federales fueron los avances de la Ley de Coordinación Fiscal (LCF) de 1980. Con esta ley nació formalmente el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal (SNCF), y las

relaciones fiscales intergubernamentales entraron en su etapa más avanzada, pues se redefinieron las responsabilidades tributarias de los tres órdenes de gobierno. Los estados aceptaron limitar su capacidad recaudatoria y la federación se comprometió a fortalecer el nuevo sistema de participaciones bajo el principio de resarcimiento.

En la Ley de Coordinación Fiscal se establece que las entidades federativas deben firmar el Convenio de Adhesión con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público al integrarse al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal para poder participar en la distribución de los ingresos de la federación. Este convenio que debe aprobar las legislaturas de los estados, incluye todos los ingresos federales y no puede negociar impuestos específicos.

En el Convenio de Adhesión al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal se define como impuestos asignables al Impuesto al Valor Agregado (IVA); algunos impuestos especiales sobre producción y servicios; el impuesto sobre enajenación de automóviles nuevos; el impuesto sobre tenencia, y los impuestos a causantes menores. Mientras que la recaudación federal participable (RFP) se conforma con los impuestos federales y los derechos sobre hidrocarburos y minería, sin incluir los impuestos adicionales al comercio exterior, los derechos adicionales y extraordinario sobre hidrocarburos y el impuesto sobre tenencia y uso de vehículos.

Por su parte, los estados se comprometen a colaborar en la administración de los ingresos federales a través de un Convenio de Colaboración Administrativa, en donde se establece una serie de funciones que los estados deben realizar en relación con el registro del padrón de contribuyentes, fiscalización y administración de los ingresos

federales; recibiendo a cambio ciertos incentivos económicos. Los convenios también establecen que la recaudación y administración de los ingresos por concepto de tenencia o uso de vehículos y del cobro de multas impuestas por las autoridades federales serán realizadas por los estados.

En materia de verificación y fiscalización, los estados tienen la obligación de cumplir con los programas o metas establecidos por la SHCP. Para ello, gozan de la facultad de ordenar y practicar visitas de auditoría e inspección en el domicilio fiscal del contribuyente. En cambio, la federación asume la responsabilidad de planear y evaluar la recaudación y administración tributaria en los estados.

Para el desarrollo, evaluación y perfeccionamiento del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal (SNCF) existen organismos intergubernamentales, tales 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 (INDETEC).

La Reunión Nacional de Funcionarios Fiscales es el órgano máximo del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal. La integran el Secretario de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) y los responsables de los órganos hacendarios de cada entidad federativa, quienes analizan los avances y desviaciones del SNCF y, proponen sus correcciones a las autoridades competentes para su aprobación.

La Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales vigila el cumplimiento de los lineamientos establecidos. Se forma con un representante de la SHCP y representantes de ocho entidades federativas, uno por cada región en que se organiza la administración tributaria nacional.

La Junta de Coordinación Fiscal, creada en 1990, es la instancia administrativa donde los contribuyentes denuncian las violaciones de disposiciones estipuladas en la Ley de Coordinación Fiscal. Se integra con representantes de la SHCP y los titulares de las haciendas estatales que forman la Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales.

El INDETEC es un organismo público descentralizado con personalidad jurídica y patrimonio propio, creado en 1973, realiza estudios sobre el SNCF, la legalización fiscal y la administración de los tributos en la federación y los estados. Además ofrece consultoría técnica y promueve el desarrollo de las haciendas estatales y municipales, capacitando a los técnicos y funcionarios federales.

Los logros alcanzados en la coordinación fiscal de México, no han sido suficientes para alcanzar un mayor desarrollo regional y un nivel de vida mejor para la población; por lo que es conveniente seguir avanzando en esta materia, hasta alcanzar una revisión profunda de la política fiscal hacia las entidades federativas.

3. MARCO TEÓRICO

3.1 Federalismo Fiscal

El federalismo fiscal se define como la unión organizada de múltiples gobiernos, conformado por la federación, las entidades federativas y los municipios; y, donde una unidad de gobierno (la federación) se reconoce jerárquicamente superior a todas las demás (estados y municipios).⁵

México es un caso claro de federalismo fiscal con un gobierno federal, 32 entidades federativas y alrededor de 2400 municipios. Esta estructura presenta graves problemas económicos, sociales y políticos por la gran diferencia en los niveles de desarrollo económico entre las entidades gubernamentales. Existen estados como Oaxaca con 570 municipios y un ingreso per - capita bajo, en comparación con Baja California con un ingreso per - capita mucho más alto y con sólo 4 municipios.

Las estructuras fiscales difieren entre países que van desde sistemas altamente centralizados, como los de Holanda, Reino Unido y México, a sistemas muy descentralizados como los de Australia, Estados Unidos y Suiza. Es de esperarse que el modelo de estructura fiscal, tal como se determina por las fuerzas histórico - políticas traduzca significativamente sus influencias sobre el funcionamiento del sistema fiscal.

⁵ Al respecto, ver en Faya Viesca, Jacinto, Finanzas Públicas, Editorial Porrúa, México, 1998, p. 270.

La centralización o descentralización fiscal se puede considerar desde el aspecto de los ingresos y del gasto público. Si se considera los primeros, debe hacerse la distinción entre ingresos totales e ingresos propios, representando la diferencia importante las transferencias entre las diferentes unidades integrantes del sector público. Al considerar la centralización del gasto, se debe tomar en cuenta el grado de dirección central de los gastos locales. Los gastos efectuados a nivel local pueden no solo estar centralmente financiados, sino también centralmente dirigidos.

El grado de centralización de los ingresos y gastos influye sobre el nivel y estructura de los servicios e ingresos públicos de las entidades federativas. Por el lado de los ingresos, en México, existe un mecanismo para su distribución que se considera en la Ley de Coordinación Fiscal; mientras que en el caso del gasto público federal, no existe una ley que considere la mecánica de asignación hacia los estados. Los recursos son asignados a través de transferencias que favorecen más a las regiones menos desarrolladas, al recaudar menos ingresos que el gasto público ahí realizado en educación, salud, caminos, etc.

El presupuesto central del gobierno de México, como en la mayoría de los países industrializados, es el instrumento de cohesión territorial. El principio de desigualdad de los ciudadanos respecto a los contribuyentes y su igualdad respecto al gasto es la base de la unión nacional. Sin embargo, este principio penaliza a las regiones de alta contribución más que antes, al recibir menos recursos de la federación respecto al total

nacional.⁶

Ciertos países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), tales como, Bélgica, Canadá y España, están presenciando el inicio de una “revuelta tributaria” de las regiones más ricas de esos países, al condicionar su apoyo al gobierno por una participación mayor de los impuestos nacionales recaudados en esas regiones.

El sistema tributario mexicano deberá tender en el futuro a la expansión en la base tributaria al aumentar la proporción entre la actividad del sector formal y el informal de la economía. El crecimiento de la base tributaria se debe acelerar con una reforma fiscal que considere una mayor proporción de los contribuyentes que evaden actualmente al fisco. Estudios reciente de la OCDE sobre el último examen económico sobre México, revelan que la mayoría de los trabajadores agrícolas y un tercio de la población empleada en el área urbana se encuentran en el sector informal.

Asimismo, deberá haber una fuerte descentralización del gasto público y una menor centralización del ingreso fiscal, ya que los impuestos descentralizados representan alrededor del 5% de los impuestos recaudados del país y son equivalentes únicamente al 0.5% del Producto Interno Bruto, y su proporción de gastos en el total, es pequeña en comparación con otros países.

⁶ Esto se puede observar en los estados de Nuevo León, Jalisco, Estado de México, Veracruz y el Distrito Federal al contribuir con mas del 60% de la recaudación nacional.

3.2 Capacidad Fiscal

La capacidad fiscal es una medida que se debe considerar en la redistribución de los recursos entre la federación, estados y municipios. Esto significa que si una entidad tiene una mayor potencialidad económica, por ende, su capacidad fiscal será mayor que deberá reflejarse en una mayor recaudación para la federación y, como consecuencia, las participaciones federales al estado deberán aumentar en la misma dirección para financiar la infraestructura y los servicios públicos del estado.

Teóricamente Richard A. Musgrave y Peggy B. Musgrave definieron la capacidad fiscal como: $C_i = T_s B_j$. Donde: C_i = Capacidad Fiscal; T_s = Tasa Impositiva Promedio y B_j = Base Impositiva.

Para determinar la capacidad fiscal, en lugar de utilizar la base impositiva se utilizó el Producto Interno Bruto de las entidades federativas como una aproximación, por no contar con información estadística sobre las bases impositivas, considerando que el ingreso es la base de casi todos los impuestos.

Cabe señalar que este indicador presenta algunas limitaciones, tales como: la relación indirecta (proxi) al no gravar los estados la renta, por lo cual su recaudación no es afectada directamente por esta variable; el ingreso per – capita por si mismo no indica nada sobre su distribución personal en el estado; algunos estados pueden tener una baja relación PIB/población pero tener una amplia capacidad financiera, como en el caso de

los estados petroleros, donde existe un impuesto a la producción de crudo por encima del promedio de otros bienes.

Akin señala que la capacidad fiscal debe calcularse mediante una regresión múltiple que estime la relación entre la recaudación y algunas variables que representen la posibilidad de gravar el ingreso y la riqueza, tanto de los residentes como de los no residentes.⁷

Con este modelo econométrico se puede calcular la recaudación esperada de acuerdo a los parámetros analizados para cada uno de los estados. El término de capacidad será el monto de ingresos a recaudar por cada entidad, en base a unas variables de predicción y en concordancia con la respuesta recaudatoria promedio de todas las entidades incluidas en el análisis. Una recaudación por encima de la estimación en la ecuación indicará una buena disposición de los habitantes a pagar impuestos; una recaudación por abajo implica lo contrario.

La conclusión principal de Akin para el caso de las entidades de los Estados Unidos de Norteamérica, radica en que la capacidad fiscal es el resultado de las bases fiscales de impuestos básicos: sobre el ingreso, riqueza y de variables “proxis” de habilidad para gravar a los no residentes.

⁷ Akin, Johns. Fiscal capacity and the estimation method of the advisory commission on intergovernmental relation. *National Tax Journal*, junio 1973. Pags. 275 – 289

3.3 Esfuerzo Tributario

El esfuerzo tributario refleja el rendimiento de los impuestos en cada entidad federativa; el cual depende de la tasa y la base gravable del impuesto; de la utilidad en la que valoran el pago de los impuestos; de la evasión fiscal y de la eficiencia administrativa, entre otros elementos.

En base a la metodología utilizada por la Advisory Commission on Intergovernmental Relations (ACIR), el esfuerzo tributario representa un porcentaje de la recaudación estimada a la potencial (capacidad fiscal). Siguiendo las características del índice de capacidad fiscal de Akin, el esfuerzo tributario relativo de las entidades se calculó comparando la recaudación actual con la estimada.

Un indicador del esfuerzo tributario de las entidades federativas y de los municipios es la carga fiscal per – capita; pero con la limitante de que esta medida no refleja la participación de los elementos que contribuyen al rendimientos de los impuestos. Para medir el esfuerzo tributario Musgrave utiliza la siguiente ecuación: $E_j = t_j B_j / t_s B_j = t_j / t_s$ que representa la relación de la recaudación estimada en el estado j con respecto a la recaudación obtenida.

3.4 Sistema Nacional de Coordinación Fiscal

El problema del sistema impositivo entre la federación y los estados consistía en la no delimitación de campos exclusivos de imposición; permitiendo que los contribuyentes se

sometieran a dobles o múltiples gravámenes establecidos por diferentes órganos de gobierno. Si bien cada impuesto puede resultar proporcional y equitativo, en su conjunto representa una mayor carga fiscal.

Es por ello, que se busco a través de las reuniones de las autoridades de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y tesoreros de los estados, que una u otra legislatura gravara determinada materia, compartiendo el producto de su recaudación y estableciendo las bases de su colaboración administrativa. Fue así como se elaboró la Ley de Coordinación Fiscal, publicada en el Diario de la Federación el 27 de diciembre de 1978 y que entrará en vigor el día 1 de enero de 1980.

La Ley de Coordinación Fiscal tiene como objetivos coordinar el Sistema Fiscal de la Federación con los de los estados, municipios y Distrito Federal; establecer la participación que corresponda a sus haciendas públicas en los ingresos federales; distribuir entre los estados, municipios y el Distrito Federal las participaciones que les correspondan; 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.

Este nuevo sistema fiscal de distribución de participaciones federales, a diferencia del sistema anterior, considera en el calculo de las participaciones que le corresponden a las entidades federativas el total de impuestos federales y no solamente algunos como se hacía en el sistema anterior. Esto significó un incentivo para los estados coordinarse con

la federación, a fin de participar en los beneficios que se derivan del total de la recaudación participable.

En el sistema tradicional las participaciones en impuestos federales recibidos por cada entidad federativa incorporada en el convenio de coordinación fiscal, se distribuían de acuerdo a una tasa del 40% que establecía la federación sin límite, en cuanto a monto. Por ejemplo, un estado petrolero que recaudaba impuestos federales por un monto de 10 millones de pesos, le correspondían 4 millones de pesos correspondientes al 40% y un estado agrícola que recaudaba 3 millones de pesos le correspondía 1 millón 200 mil pesos que representa el 40%, lo que significaba que era inequitativo el sistema de distribución de las participaciones.

Ante este panorama, se crea un nuevo sistema que trata de corregir la inequidad a través de la Ley de Coordinación Fiscal, la cual establece participaciones globales calculadas sobre el total de los ingresos de la federación por concepto de impuestos, asegurando a las entidades federativas que el monto de ingresos recibidos sería mayor para compensar y asegurar el monto de los ingresos por tributos estatales y municipales que se dejaran en suspenso.

3.4.1 Sistema de Participaciones Federales

La distribución de participaciones federales a los estados desde la implementación de la Ley de Coordinación Fiscal se ha llevado a cabo a través de tres fondos: el Fondo General de Participaciones (FGP), el Fondo Financiero Complementario (FFC) y el

Fondo de Fomento Municipal (FFM). Dado que en 1989 el FFC se integró al FGP, sólo éste y el FFM han quedado vigentes.

El FGP es el más importante del sistema fiscal intergubernamental por el monto de ingresos participables que distribuye a las entidades federativas. En un principio su objetivo fue compensar a los estados por los ingresos que dejaban de percibir al firmar el Convenio de Adhesión al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal. Posteriormente, su propósito fue mejorar la eficiencia en la recaudación y la administración de los impuestos federales en las entidades federativas. Después se incluyeron aspectos como el desarrollo económico y demográfico.

3.4.1.1 Fondo General de Participaciones

En 1980, el FGP se conformó con el 13% de los ingresos totales que obtuvo la federación por concepto de impuestos y derechos sobre hidrocarburos por la extracción de petróleo crudo y gas natural y los de minería; porcentaje que se incrementó a 16.89% con las proporciones de ingresos que las entidades dejaron de percibir al firmar los anexos de Convenio de Adhesión.

Con motivo de las reformas a la Ley del IVA a partir de 1981 y la suspensión del cobro de derechos en pasaportes, este porcentaje aumentó a 16.93%. Para 1982 aumentó a 17.43% para el caso de las entidades federativas que se habían coordinado con la federación en materia de derechos, al agregarse el 0.5% de la recaudación federal participable. En 1983 se agrega el 0.03% por la suspensión de impuestos a profesionales

para conformarse con el 17.46%. En 1984 aumenta en 0.02% por la suspensión del impuesto sobre explotación de pozos artesianos en el Distrito Federal, para alcanzar el 17.48% en las entidades coordinadas en materia de derechos y, 16.98% para las no coordinadas. Estos porcentajes permanecieron constantes hasta 1987.

Para 1988 y 1989 se utilizó un nuevo esquema de distribución para promover una mayor eficiencia administrativa en la recaudación del IVA. De esta manera, el FGP constó de dos partes: la primera, incluía un componente dinámico, equivalente al 30% de la recaudación del IVA en la entidad; la segunda, se conformaba con un porcentaje fijo de 13.09% del total de la recaudación federal participable, que no incluía el 30% de la recaudación local del IVA. En 1989 el coeficiente de integración del FGP sumó 17.50% y se eliminó el medio punto porcentual para las entidades coordinadas en materia de derechos.

En 1990, se eliminó el componente dinámico del FGP como resultado de un nuevo Convenio de Colaboración Administrativa, al regresar a la federación la recaudación y administración del IVA. En este año el coeficiente fue igual a la suma de las proporciones del FGP y del FFC, que representó 18.26% de la recaudación federal participable del ejercicio anterior; a este porcentaje se le adicionó 0.5% para el caso de las entidades coordinadas en materia de derechos.

En 1991, el FGP se incrementó con una reserva de contingencia. Este porcentaje permaneció sin modificaciones hasta el año de 1994, al aumentar el porcentaje adicional

a 1% para las entidades coordinadas en materia de derechos, lo que benefició a 30 de las 32 entidades federativas.

Para 1999, el FGP se integró con el 20% de la recaudación federal participable que obtenga la federación por concepto de todos sus impuestos y derechos sobre la extracción de petróleo y de minería. Este fondo se adicionará con un 1% de la recaudación federal participable que corresponderá a las entidades federativas y los municipios que estén coordinados en materia de derechos. Asimismo, el FGP se incrementará con el por ciento que representen en la recaudación federal participable los ingresos en un ejercicio de las contribuciones locales o municipales que las entidades convengan con la SHCP en derogar o dejar en suspenso.

Adicionalmente, se crea una reserva de contingencia consistente en un monto equivalente al 0.25% de la recaudación federal participable de cada ejercicio. El 90% de dicha reserva será distribuido mensualmente y el 10% restante se entregará al cierre del ejercicio fiscal, y se utilizará para apoyar aquellas entidades cuya participación total en los Fondos General y de Fomento Municipal no alcance el crecimiento experimentado por la recaudación federal participable del año respecto a la de 1990.

La distribución de la reserva de contingencia comenzará con la Entidad que tenga el coeficiente de participación efectiva menor que resulta de dividir las participaciones recibidas por cada entidad entre el total de las participaciones pagadas y continuará hacia la que tenga el mayor, hasta agotarse.

No se incluirán en la recaudación federal participable, los derechos adicionales o extraordinarios, sobre extracción de petróleo; así como los incentivos que se establezcan en los convenios de colaboración administrativa; ni los impuestos sobre tenencia o uso de vehículos y sobre automóviles nuevos, de aquellas entidades que hubieran celebrado convenios de colaboración administrativa en materia de estos impuestos, ni la parte de la recaudación correspondiente al impuesto especial sobre producción y servicios en que participen las entidades; ni la parte de la recaudación correspondiente a los contribuyentes pequeños que las entidades incorporen al Registro Federal de Contribuyentes; ni el excedente de los ingresos que obtenga la Federación por aplicar una tasa superior al 15% a los ingresos por la obtención de premios.⁸

También se adicionará al Fondo General un monto equivalente al 80% del impuesto recaudado en 1989 por las entidades federativas, por concepto de las bases especiales de tributación. Adicionalmente, las entidades participarán en la venta o arrendamiento de terrenos nacionales o de la explotación de tales terrenos o de bosques nacionales. Esta recibirá el 50% de su monto.

Las entidades que estén adheridas al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal y que hubieran celebrado convenios de colaboración administrativa en materia del impuesto federal sobre tenencia o uso de vehículos, donde se estipule la obligación de llevar un registro estatal vehicular, recibirán el 100% de la recaudación que se obtenga por

⁸Ver Ley de Coordinación Fiscal, artículo 3 – A, 3 – B y, Ley del Impuesto Sobre la Renta, artículos 130 y 158.

concepto de este impuesto, del que corresponderá cuando menos el 20% a los municipios de la entidad. Asimismo, las entidades podrán celebrar con la Federación convenios de colaboración administrativa en materia del impuesto sobre automóviles nuevos, en el cual la entidad recibirá el 100% de la recaudación que se obtenga por este impuesto, del que corresponderá cuando menos el 20% a los municipios de la entidad.

3.4.1.2 Distribución del Fondo General de Participaciones

Una vez establecido el monto de las participaciones a distribuir entre las entidades federativas, se determina la cantidad que le corresponde a cada estado. Esta distribución consta de tres partes. La primera representa el 45.17% del FGP que será distribuida en proporción directa al número de habitantes que tenga cada entidad en el ejercicio de que se trate. Para obtener el coeficiente de distribución de la primera parte del mecanismo de distribución de participaciones federales, se divide la población de la entidad entre la población total del país. Esto significa que las entidades que tengan mayor población recibirán mas ingresos por concepto de participaciones, independientemente de otros factores sociales o económicos. La segunda parte representa el 45.17% del Fondo General que será distribuida de acuerdo al coeficiente obtenido al aplicar la fórmula que establece el artículo 3° de la Ley de Coordinación Fiscal. Este criterio pretende premiar a los estados que realicen una mayor recaudación.

El artículo tercero de la Ley de Coordinación Fiscal establece la fórmula para determinar el coeficiente de participación que a cada entidad federativa le corresponda en la parte del FGP a que se refiere la fracción II del artículo 2° de esta Ley.

El coeficiente se determina conforme a la siguiente fórmula:

$$CP_t^i = \frac{B^i}{TB}$$

Donde:

CP_t^i = Coeficiente de participación de la entidad i en el año para el que se efectúa el cálculo.

TB = Suma de B^i

i = Cada Entidad Federativa

$$B^i = \frac{(CP_{t-1}^i)(IA_{t-1}^i)}{IA_{t-2}^i}$$

CP_{t-1}^i = Coeficiente de participación de la Entidad i en el año inmediato anterior a aquél para el cual se efectúa el cálculo.

IA_{t-1}^i = Impuestos asignables de la Entidad i en el año inmediato anterior a aquél para el cual se efectúa el cálculo.

IA_{t-2}^i = Impuestos asignables de la Entidad i en el segundo año inmediato anterior a aquél para el cual se efectúa el cálculo.

Los impuestos asignables a que se refiere el Artículo 3° de la Ley de Coordinación Fiscal, son los impuestos federales sobre tenencia o uso de vehículos, especial sobre producción y servicios y sobre automóviles nuevos.

La tercera parte restante representa el 9.66% del FGP que será distribuida en proporción inversa a las participaciones por habitante que tenga cada entidad. Esta parte busca beneficiar a los estados que han sido menos favorecidos con el cálculo de las dos partes primeras del fondo de distribución de recursos.

3.4.2 Las Participaciones a los Municipios

De la recaudación federal participable, el 0.136% se distribuirá entre los municipios colindantes con la frontera o los litorales por los que se realicen la entrada al país o la salida de él de los bienes que se importen o exporten, siempre que la entidad federativa de que se trate celebre convenio con la Federación en materia de vigilancia y control de introducción ilegal al territorio nacional de mercancías de procedencia extranjera, respecto de las cuales no se acredite su legal estancia en el país.

La distribución entre los municipios se realizará mediante la aplicación del coeficiente de participación que se determinará para cada uno de ellos conforme a la siguiente fórmula:

$$CCiT = Bi / TB$$

Donde:

CCiT = Coeficiente de participación de los Municipios colindantes i en el año para el cual se efectúa el cálculo.

TB = Suma de Bi.

i = Cada entidad.

$B_i = (CCiT - 1) (IPDAiT - 1) / IPDAT - 2$

Donde:

CCiT = Coeficiente de participaciones del Municipio i en el año inmediato anterior a aquél para el cual se efectúe el cálculo.

IPDAiT-1 = Recaudación local de predial y de los derechos de agua en el Municipio i en el año inmediato anterior para el cual se efectúa el cálculo.

IPDAiT-2 = Recaudación local del predial y de los derechos de agua en el Municipio en el segundo año inmediato anterior para el cual se efectúa el cálculo.

Del derecho adicional sobre la extracción de petróleo, el 3.17% se distribuirá entre los Municipios colindantes con la frontera o litorales por los que se realice materialmente la

salida del país de dichos productos. Petróleos Mexicanos informará mensualmente a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público los montos a distribuir.

El 1% de la recaudación federal participable se distribuirá entre los Municipios, en la siguiente forma: a) el 16.8% se destinará a formar un Fondo de Fomento Municipal; b) el 83.2 % incrementará dicho Fondo de Fomento Municipal y sólo corresponderá a las Entidades que se coordinen en materia de derechos.

El Fondo de Fomento Municipal se distribuirá entre las Entidades mediante la aplicación del coeficiente de participación que se determinará para cada uno de ellos conforme a la siguiente fórmula:

$$CE^i = A^i / TA$$

Donde:

CE^i = Coeficiente de participación en el Fondo de Fomento Municipal de la Entidad
i en el año para el que se efectúa el cálculo.

TA = Suma de A^i

i = Cada Entidad

$$A^i = \frac{\left(CE_{t-1}^i \right) \left(IPDA_{t-1}^i \right)}{IPDA_{t-2}^i}$$

CE_{t-1}^i = Coeficiente de participación de la Entidad i en el año inmediato anterior a aquél para el cual se efectúe el cálculo.

$IPDA_{t-1}^i$ = Recaudación local del predial y de los derechos de agua en la Entidad i en el año inmediato para el cual se efectúa el cálculo.

$IPDA_{t-2}^i$ = Recaudación local del predial y de los derechos de agua en la Entidad i en el Segundo año inmediato anterior para el cual se efectúa el cálculo.

Los Estados entregarán íntegramente a sus Municipios las cantidades que reciban del Fondo de Fomento Municipal, de acuerdo con lo que establezcan las legislaturas locales, garantizando que no sea menor a lo recaudado por los conceptos que se dejan de recibir por la coordinación en materia de derechos.

4. INGRESOS FISCALES ESTATALES

En fechas recientes se ha manifestado una gran preocupación por la mejor manera de distribuir los impuestos pagados por los ciudadanos y recaudados por el gobierno federal, con el propósito de enfrentar el rezago existente en obra pública y programas de desarrollo social, a fin de crear la infraestructura que garantice el desarrollo regional de los gobiernos locales y municipales. A efecto de revisar esta preocupación, en este capítulo se analiza el comportamiento de los recursos asignados a los estados, vía participaciones federales, con el propósito de medir el impacto que han tenido las reformas a la Ley de Coordinación Fiscal en las finanzas de los estados y municipios.

La política actual de coordinación fiscal en cuanto a la distribución de las participaciones federales a los estados, permite formular varias hipótesis. Una primera hipótesis es que la fórmula de distribución de participaciones no es tan equitativa para las entidades federativas que más recursos aportan a la federación. Una segunda hipótesis se refiere a que existe una dependencia cada vez mayor de los estados y municipios de las transferencias fiscales dentro de sus ingresos propios.

Los ingresos fiscales de las entidades federativas conformados por los impuestos, derechos, productos, aprovechamiento y participaciones, han mostrado un cambio significativo en su estructura impositiva desde 1980 con la implementación y reformas a la Ley de Coordinación Fiscal, al pasar los impuestos sobre la renta, valor agregado, producción y especiales, comercio exterior e hidrocarburos al ámbito federal, mientras que los impuestos sobre nominas, sobre tenencia o uso de vehículos, adquisición de

vehículos usados, espectáculos y diversiones publicas, entre otros, son de carácter estatal, cuya recaudación representa actualmente un porcentaje poco significativo de sus ingresos totales.⁹

En efecto, en 1961 los impuestos locales representaban el 62.17% del total de ingresos fiscales de las entidades, significativamente mayor a las participaciones federales recibidas durante ese año, al representar solo el 13.20%. Este comportamiento es muy similar durante las décadas de los sesenta y setenta; sin embargo, a partir de 1980 cambia la estructura impositiva de los estados al dejar en suspenso o derogar diversos impuestos y derechos estatales y municipales a cambio de percibir participaciones en ingresos federales. Es así que a partir de 1980 las participaciones federales han mostrado una tendencia ascendente al pasar de 68.07% en ese año a un porcentaje de 83.10% en 1997, lo que demuestra una mayor dependencia de los recursos estatales por parte de la federación. (Ver cuadro No. 1).

Por su parte, los ingresos propios de los estados han mostrado una pérdida significativa dentro del total de sus ingresos fiscales como resultado de la creación y reformas a la Ley de Coordinación Fiscal vigente a partir del 1 de enero de 1980, en la cual al coordinarse las entidades federativas con la federación, disminuyó su recaudación de recursos propios al derogarse tributos estatales y municipales de acuerdo al convenio de coordinación. Es así que los impuestos en los estados de representar el 62.17% en 1961

⁹Los principales renglones de recaudación de las entidades federativas en materia de derechos es por los servicios de las autoridades de seguridad pública y viabilidad; del registro público de la propiedad y del comercio; por los servicios de la secretaria general de gobierno y registro civil. En los productos por la venta de bienes e inmuebles. En aprovechamientos, las multas, recargos y donativos.

Cuadro No. 1
Estructura de los Ingresos Fiscales Estatales
(Porcentaje)

Años	Impuestos	Derechos	Productos	Aprovecha- mientos	Participaciones	TOTAL
1961	62.17	4.99	7.33	12.32	13.20	100.00
1970	58.57	9.39	4.59	17.76	9.69	100.00
1980	12.98	4.26	2.05	12.64	68.07	100.00
1990	3.84	3.32	4.87	4.95	83.02	100.00
1995	4.60	4.49	4.84	5.80	80.27	100.00
1996	4.47	4.01	3.47	2.86	85.19	100.00
1997	4.58	3.90	5.30	3.12	83.10	100.00

FUENTE: Estimaciones con datos del INEGI. Finanzas Públicas Estatales y Municipales de México.

y 58.57% en 1970 dentro del total de ingresos fiscales de las entidades federativas, disminuyen significativamente a partir del año en que entro en vigor la Ley de Coordinación Fiscal (1980). En efecto, después de alcanzar porcentajes por arriba del 50.00%, en 1980 representaron solo el 12.98% con una tendencia a la baja al representar el 4.60% en 1995, 4.47% en 1996 y 4.58% en 1997; lo que significa una mayor dependencia de los ingresos de los estados y municipios del gobierno federal.¹⁰

En los ingresos no tributarios, los derechos y productos denotan una relativa estabilidad

¹⁰El convenio de coordinación establece que al derogar los estados y municipios "Fuentes de Tributación", la federación puede gravar determinada materia, mientras que las entidades federativas al abstenerse de hacerlo recibirán participaciones del impuesto correspondiente.

en el porcentaje con que participan en los ingresos totales, mientras que los aprovechamientos han tenido una disminución importante al pasar de 17.76% en 1970 a 5.80% en 1995 y a 3.12% en 1997.

En el ámbito municipal, el impuesto predial es una de las fuentes principales de los ingresos ordinarios que perciben las haciendas de los municipios, por concepto de contribución sobre la propiedad raíz rústica y urbana. Otra de las fuentes importantes son los derechos que se cobran por la prestación de los servicios públicos municipales. Sin embargo, la mayor parte de los ingresos de los municipios provienen de las participaciones federales.

4.1 Evaluación de la Distribución de Participaciones Federales

Para medir el impacto de la Ley de Coordinación Fiscal en la distribución de las participaciones federales por entidad federativa, se elaboró un ejercicio calculando el porcentaje que le corresponde a cada uno de los estados, dentro del total de recursos distribuidos por la federación a través de la Coordinación General con las Entidades Federativas de la SHCP, para el periodo 1980 – 1997.¹¹

En 1980, las entidades federativas que recibieron un mayor porcentaje de las participaciones federales distribuidas, se encuentran en primer lugar, el Distrito Federal con el 23.29%; en segundo lugar, el estado de México, 10.98%; en tercer lugar, Tabasco, 6.94%; en cuarto lugar, Jalisco, 6.25%; en quinto lugar, Veracruz, 6.06% y, en el sexto lugar, Nuevo León con el 6.04%. En ese año en que entro en vigor la Ley de Coordinación Fiscal, solo cinco entidades y el Distrito Federal recibieron el 59.60% del total nacional, mientras que la mayoría de las entidades federativas sólo el 40.40% del total de participaciones federales (Ver cuadro No.2).

Entre los estados que recibieron menos recursos de la federación se encuentra en primer lugar Quintana Roo con el 0.40%; en segundo lugar, Tlaxcala, 0.43%; en tercer lugar, Colima con el 0.45%; en cuarto lugar Baja California Sur, 0.47%, y quinto lugar Aguascalientes con el 0.59%.

¹¹ Para efecto de este ejercicio se utilizó información del INEGI. Finanzas Públicas Estatales y Municipales de México (varios años).

Entre los estados que recibieron más del 0.60% pero menos del 1% se encuentran Campeche (0.89%), Durango (0.92%), Hidalgo (0.84%), Morelos (0.90%), Nayarit (0.71%), y Zacatecas (0.61%).

Como resultado a las adecuaciones a la Ley de Coordinación Fiscal ha cambiado significativamente la estructura de la distribución de participaciones federales para este grupo de entidades federativas. En efecto, de participar con el 59.60% en 1980, muestra una caída importante a la baja al representar el 46.82% en 1997. Esto significó una pérdida de recursos por un monto equivalente a \$ 12, 081 millones de pesos para estos estados al sufrir una pérdida de alrededor de 13 puntos porcentuales para este periodo que nos ocupa (ver gráfica No. 1).

Al comparar las participaciones que reciben el Distrito Federal, México, Veracruz, Jalisco, Tabasco y Nuevo León con las aportaciones que hacen a los ingresos del Gobierno Federal por concepto de ingresos tributarios y no tributarios¹², se observa para los años 1980, 1995 y 1997 que este grupo de entidades y el Distrito federal aportan más del 80% a la federación de la recaudación total nacional, en comparación a la pérdida de recursos que reciben por concepto de participaciones federales como proporción del total nacional para el periodo 1980 – 1997. Esto confirma la hipótesis de que la mecánica de distribución de recursos fiscales no es tan equitativa para este grupo de entidades (ver gráfica No. 2 y cuadro No. 3).

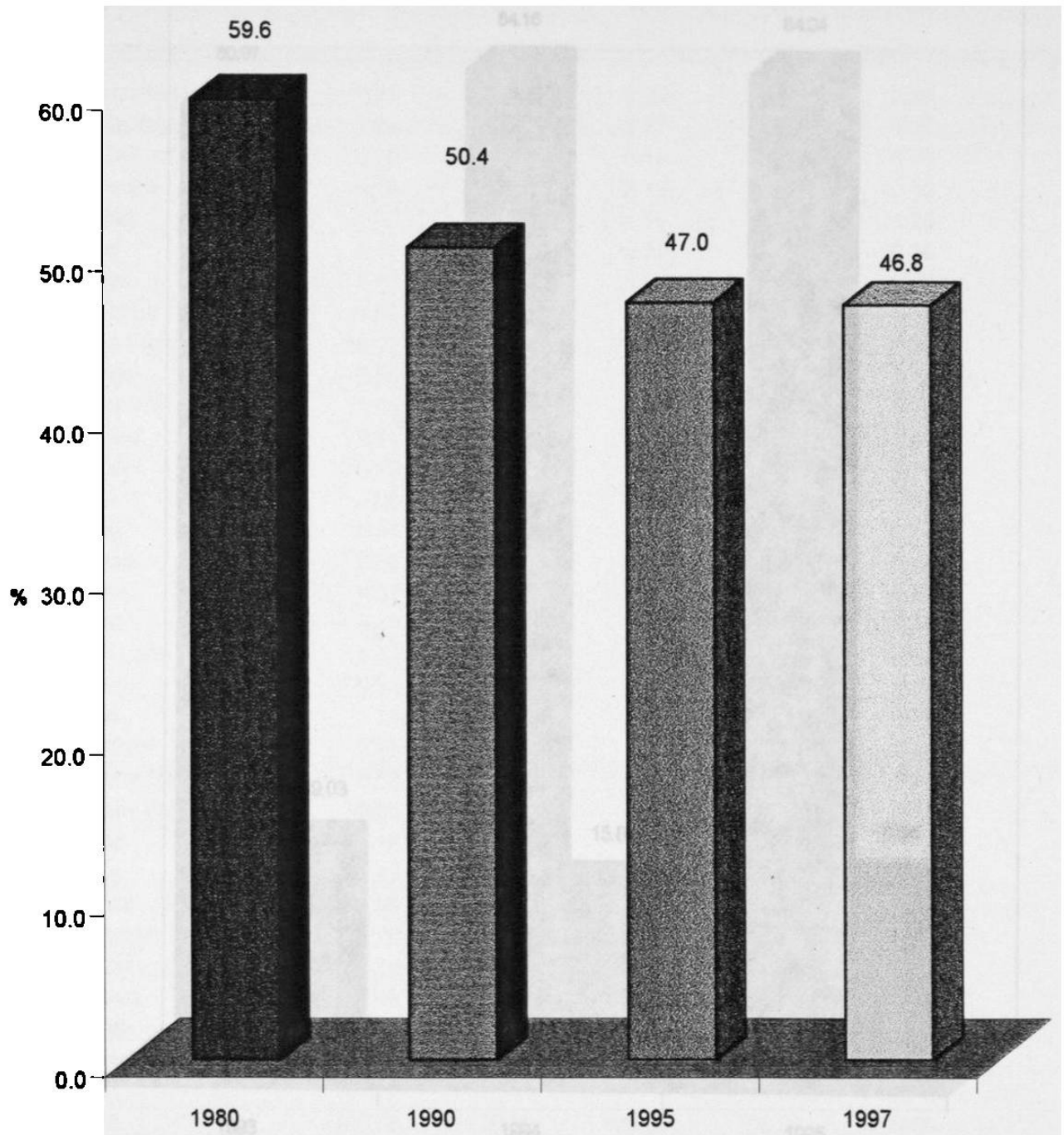
¹² Los ingresos tributarios comprenden el ISR, activo de las empresas, IVA, IEPS, erogaciones, impuestos al comercio exterior, entre otros. Los ingresos no tributarios comprenden los derechos, productos, aprovechamientos y otras contribuciones.

Cuadro No. 2
Evolución de las Participaciones Federales a las
Entidades Federativas
(Porcentaje respecto al total)

Entidades Federativas	1980	1985	1990	1995	1996	1997
Aguascalientes	0.59	0.88	0.98	1.09	1.11	1.06
Baja California	2.90	2.83	3.23	2.89	2.89	2.76
Baja California Sur	0.47	0.64	0.66	0.61	0.63	0.61
Campeche	0.89	1.06	1.30	1.22	1.15	1.16
Coahuila	2.25	2.55	2.53	2.36	2.31	2.36
Colima	0.45	0.73	0.73	0.75	0.72	0.74
Chiapas	3.94	3.80	4.07	3.66	3.98	3.73
Chihuahua	2.71	2.77	2.68	2.76	2.66	2.82
Distrito Federal	23.29	20.17	19.94	15.36	14.35	15.18
Durango	0.92	1.29	1.25	1.43	1.42	1.38
Guanajuato	2.62	2.75	2.72	3.81	3.70	3.65
Guerrero	1.45	1.68	1.76	2.35	2.34	2.34
Hidalgo	0.84	1.46	1.49	1.81	1.82	1.83
Jalisco	6.25	5.44	5.53	6.28	5.93	5.96
México	10.98	9.88	8.99	10.41	10.66	10.69
Michoacán	1.66	2.11	2.10	2.95	2.99	2.96
Morelos	0.90	1.13	1.39	1.47	1.53	1.52
Nayarit	0.71	1.01	1.00	1.08	1.07	1.02
Nuevo León	6.04	5.22	3.85	4.77	4.30	4.56
Oaxaca	1.02	1.70	1.69	2.72	2.82	2.53
Puebla	2.64	2.74	2.85	3.73	3.83	3.75
Querétaro	0.98	1.11	1.25	1.56	1.51	1.47
Quintana Roo	0.40	0.64	0.74	0.83	0.88	0.92
San Luis Potosí	1.14	1.50	1.59	1.87	1.87	1.86
Sinaloa	2.89	2.65	2.89	2.52	2.50	2.41
Sonora	3.39	3.42	3.73	2.86	3.08	3.16
Tabasco	6.94	6.62	5.85	4.12	4.71	4.44
Tamaulipas	2.60	2.99	3.20	2.89	2.89	3.34
Tlaxcala	0.43	0.87	1.18	1.01	1.01	1.00
Veracruz	6.06	5.87	6.22	6.03	6.45	5.99
Yucatán	1.02	1.29	1.43	1.53	1.52	1.54
Zacatecas	0.61	1.20	1.18	1.26	1.37	1.28
TOTAL	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00

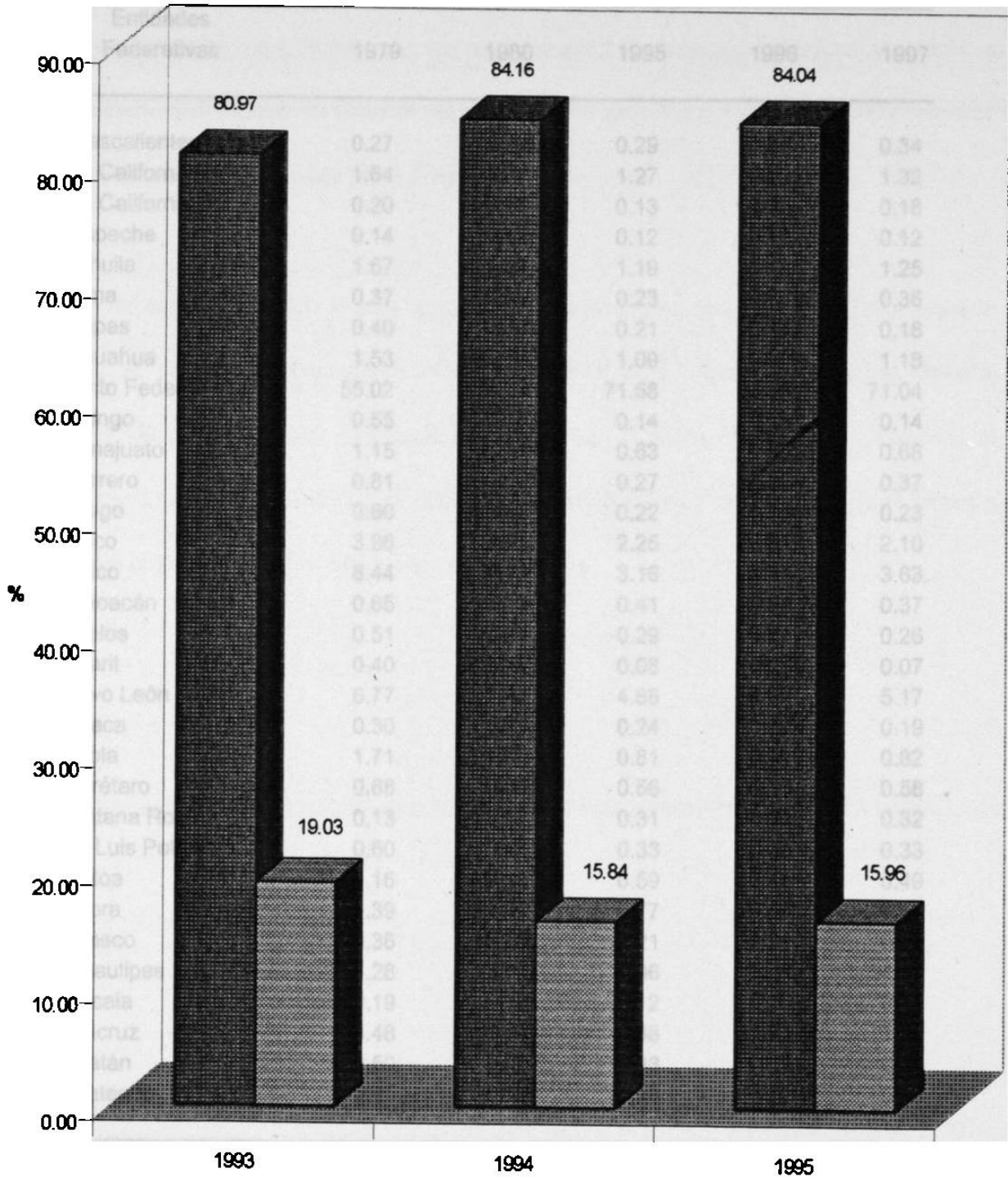
FUENTE: Estimación con datos del INEGI. Finanzas Públicas Estatales y Municipales de México (varios años)

Gráfica No. 1
Distribución de Participaciones Federales
al Distrito Federal, Tabasco, Veracruz y Nuevo León
como porcentaje del total nacional



FUENTE: INEGI. Finanzas Públicas Estatales y Municipales de México.

Gráfica No. 2
 Recaudación de Ingresos Tributarios y No tributarios
 Porcentaje respecto al total nacional



FUENTE: INEGI. Finanzas Públicas Estatales y Municipales de México.

■ D.F., MEX., JAL., TAB., Y N.L.
 ■ RESTO DE ENTIDADES

Cuadro No. 3
Recaudación Fiscal Bruta de Ingresos Tributarios y no Tributarios
por Entidad Federativa
(Estructura Porcentual)

Entidades Federativas	1979	1980	1995	1996	1997
Aguascalientes	0.27	0.20	0.29	0.28	0.34
Baja California	1.64	1.29	1.27	1.25	1.32
Baja California Sur	0.20	0.13	0.13	0.15	0.18
Campeche	0.14	0.12	0.12	0.13	0.12
Coahuila	1.67	1.89	1.19	1.18	1.25
Colima	0.37	0.35	0.23	0.28	0.36
Chiapas	0.40	0.30	0.21	0.19	0.18
Chihuahua	1.53	1.33	1.09	1.02	1.18
Distrito Federal	55.02	63.42	71.68	73.56	71.04
Durango	0.55	0.45	0.14	0.15	0.14
Guanajuato	1.15	0.74	0.63	0.58	0.68
Guerrero	0.81	0.59	0.27	0.20	0.37
Hidalgo	0.60	0.57	0.22	0.20	0.23
Jalisco	3.96	2.67	2.25	2.01	2.10
México	8.44	6.11	3.16	3.14	3.63
Michoacán	0.65	0.50	0.41	0.34	0.37
Morelos	0.51	0.44	0.29	0.24	0.26
Nayarit	0.40	0.10	0.08	0.07	0.07
Nuevo León	6.77	5.45	4.88	4.32	5.17
Oaxaca	0.30	0.21	0.24	0.20	0.19
Puebla	1.71	1.36	0.81	0.71	0.82
Querétaro	0.68	0.50	0.56	0.53	0.58
Quintana Roo	0.13	0.12	0.31	0.28	0.32
San Luis Potosí	0.60	0.47	0.33	0.35	0.33
Sinaloa	1.16	0.73	0.59	0.45	0.49
Sonora	1.39	1.04	0.77	0.66	0.67
Tabasco	0.36	0.28	0.21	0.21	0.20
Tamaulipas	4.28	5.01	5.06	5.06	4.94
Tlaxcala	0.19	0.13	0.12	0.10	0.11
Veracruz	3.48	3.04	1.98	1.75	1.90
Yucatán	0.50	0.35	0.33	0.29	0.30
Zacatecas	0.15	0.12	0.13	0.12	0.13
TOTAL	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00

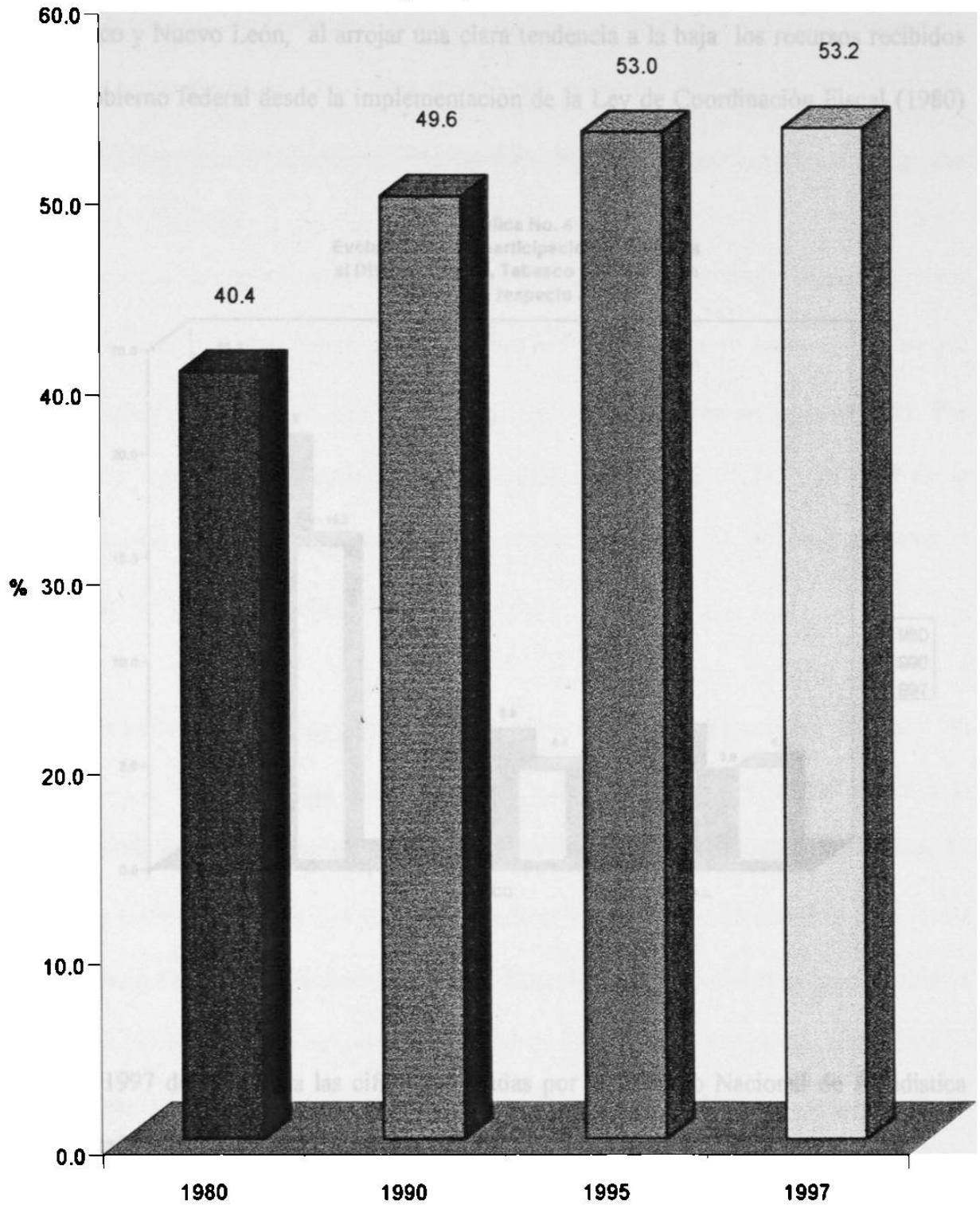
FUENTE: Estimación con datos de la SHCP. Dirección General de Recaudación.

Por su parte, el resto de las entidades federativas que en total son 26 estados¹³, han observado un importante incremento en sus participaciones al representar el 40.40 % del total nacional en 1980 con una tendencia a la alza hasta alcanzar el 53.18% en 1997. Este comportamiento contrasta con los recursos que este grupo de entidades aportan a la federación al disminuir su contribución de 19.03% en 1980 a 15.96% en 1997 respecto al total nacional (ver gráfica No.2 y No.3).

Entre los estados que más se han beneficiado con las reformas a la Ley de Coordinación Fiscal se encuentran Guanajuato, Guerrero, Hidalgo, Michoacán, Morelos, Oaxaca, Puebla, San Luis Potosí, Quintana Roo, Sinaloa, Tlaxcala, Yucatán y Zacatecas al registrar una clara tendencia a la alza en las participaciones recibidas de la federación durante el periodo 1980 – 1997 (ver cuadro No. 2).

¹³ Aguascalientes, Baja California, Baja California Sur, Campeche, Coahuila, Colima, Chiapas, Chihuahua, Durango, Guanajuato; Guerrero, Hidalgo, Michoacán, Morelos, Nayarit, Oaxaca, Puebla, Querétaro, Quintana Roo, San Luis Potosí, Sinaloa, Sonora, Tamaulipas, Tlaxcala, Yucatán y Zacatecas.

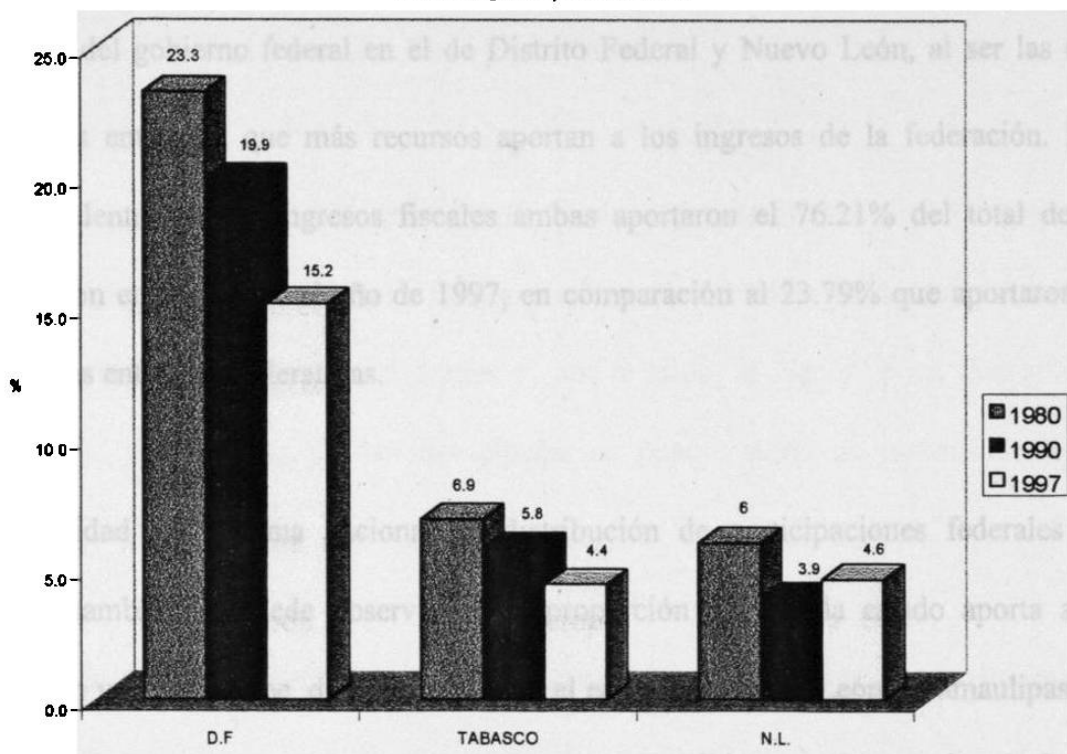
Gráfica No. 3
Distribución de participaciones a las entidades
que menos recursos aportan a la federación
Porcentaje respecto al total nacional



FUENTE: SHCP. Dirección General de Recaudación
INEGI. Finanzas Públicas Estatales y Municipales.

Las entidades federativas que más han sido afectadas por las modificaciones al Sistema Nacional de Distribución de Participaciones Federales se encuentran el Distrito Federal, Tabasco y Nuevo León, al arrojar una clara tendencia a la baja los recursos recibidos del gobierno federal desde la implementación de la Ley de Coordinación Fiscal (1980)

Gráfica No. 4
Evolución de las participaciones federales
al Distrito Federal, Tabasco y Nuevo León
Porcentaje respecto al total



hasta 1997 de acuerdo a las cifras publicadas por el Instituto Nacional de Estadística Geografía e Informática (ver gráfica No. 4).

En el caso del Distrito Federal después de recibir el 23.29% del total nacional en 1980, sufre una caída importante en 1997 al disminuir sus participaciones federales a 15.18%;

lo que significó una disminución de 8.11 puntos porcentuales durante este periodo. Esto implicó una pérdida de recursos de \$7,666 millones de nuevos pesos para el año de 1997. En el caso de Tabasco y Nuevo León esta fue de \$2,359 y \$1,400 millones de nuevos pesos, respectivamente. En conjunto esto representa una pérdida de recursos por \$11,425 millones de nuevos pesos para estas tres entidades.

Este comportamiento contrasta significativamente con la recaudación de ingresos fiscales¹⁴ del gobierno federal en el de Distrito Federal y Nuevo León, al ser las dos principales entidades que más recursos aportan a los ingresos de la federación. Por ejemplo, dentro de los ingresos fiscales ambas aportaron el 76.21% del total de la recaudación en el país en el año de 1997, en comparación al 23.79% que aportaron el resto de las entidades federativas.

La inequidad del sistema nacional de distribución de participaciones federales en México, también se puede observar en la proporción que cada estado aporta a la federación y lo que recibe de la misma. Para el estado de Nuevo León y Tamaulipas, se estima que por cada peso que aportan a la federación, recibieron 16 centavos en la forma de participaciones federales durante 1994. Esto ubica a estos estados en los dos últimos lugares en cuanto a la participación federal recibida y muy por debajo del promedio nacional que fue de 33 centavos por cada peso recaudado en 1994 (ver gráfica No.5).

¹⁴ Los ingresos fiscales comprenden los ingresos tributarios y no tributarios

En relación a la recaudación por habitante del gobierno federal, en 1997, Nuevo León ocupó el tercer lugar, precedido sólo por el Distrito Federal y Tamaulipas, mientras que la devolución por cada peso recaudado fue de sólo 14 centavos para el primero, 3 centavos para el segundo y 10 centavos para el último; lo que muestra una pérdida de recursos mayor para estas entidades que más recursos aportan a la federación y que generan una mayor productividad por habitante. Estas cifras son similares a las observadas en la investigación realizada por el ITESM sobre los estados mexicanos durante el año de 1994 (ver cuadro No. 4 y gráfica No. 5).¹⁵

Esto implica que en México los estados y municipios prácticamente no tienen autonomía financiera, ni están en condiciones de compensar los efectos adversos de las variaciones en los montos de los subsidios federales y, por lo tanto, al tener poca flexibilidad presupuestal, difícilmente pueden desempeñar su papel natural de inversionistas en infraestructura local.

Es importante señalar que para tener un mejor balance entre lo que aporta y recibe el estado de la federación, se debe considerar en el análisis otras transferencias que hace el gobierno federal a las entidades federativas, tales como proyectos conjuntos entre los diferentes tipos de gobierno, donde se establece en que se deben gastar los recursos y que proporción deben financiar los gobiernos locales.

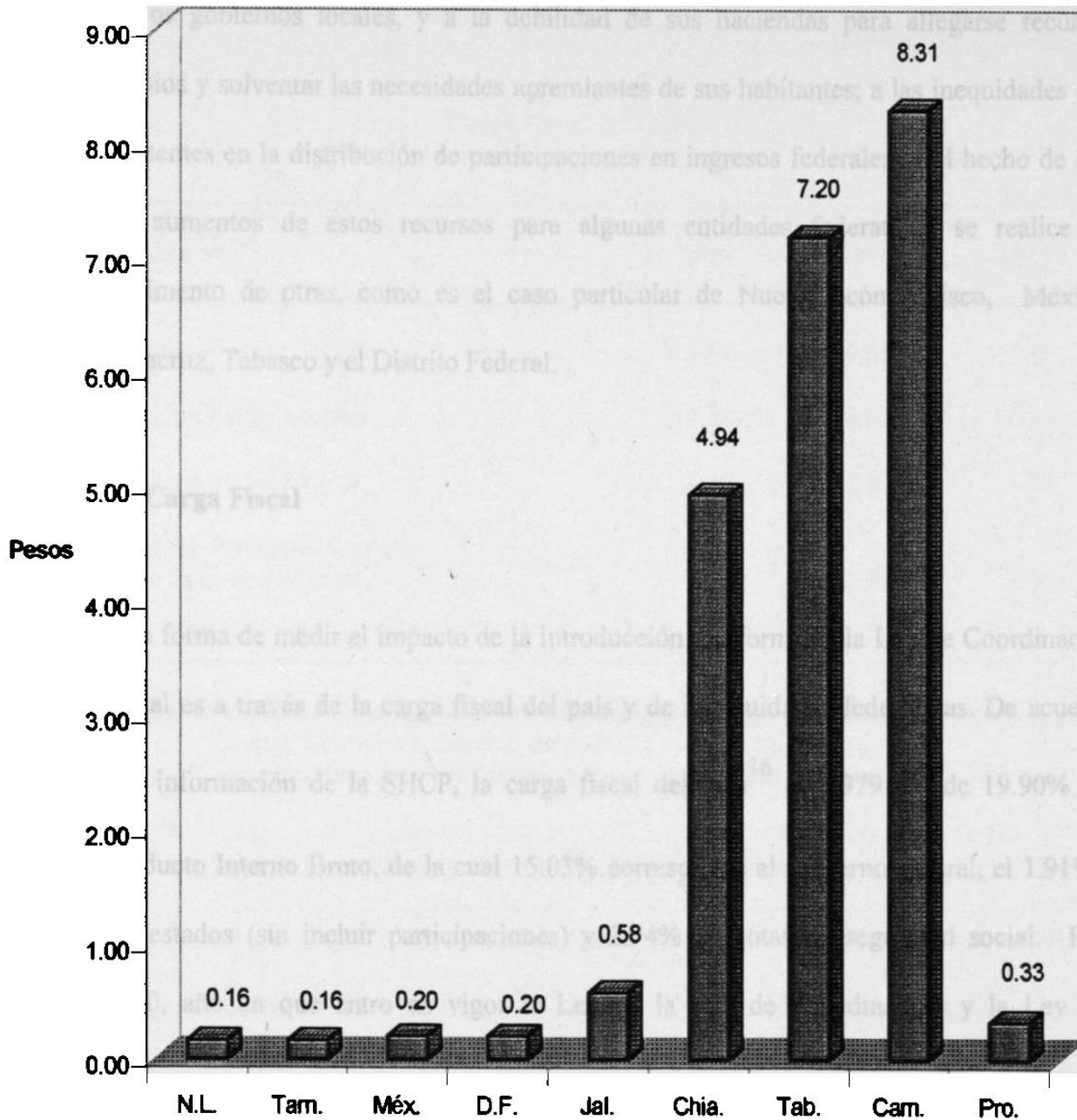
¹⁵La competitividad de los Estados Mexicanos. ITESM (1995).

Cuadro No. 4
Estados que recaudaron mas contribuciones por habitante
y que recibieron menos participaciones del
Gobierno Federal en 1997
(Miles de Pesos)

Entidades Federativas	Recaudación por habitante	Participaciones por habitante	Devolución por cada peso que recauda la federación (Pesos)	Producto Interno Bruto por habitante
Distrito Federal	50.8	1.7	0.03	61.4
Tamaulipas	11.5	1.2	0.10	26.4
Nuevo León	8.5	1.2	0.14	41.2
Colima	4.3	1.4	0.33	23.4
Baja California	3.6	1.2	0.33	32.4
Coahuila	3.4	1.0	0.29	34.0
Baja California Sur	2.9	1.5	0.52	31.7
Querétaro	2.7	1.1	0.41	29.0
Quintana Roo	2.5	1.1	0.44	36.1
Chihuahua	2.5	0.9	0.36	33.4
Aguascalientes	2.4	1.1	0.46	28.4
Jalisco	2.1	0.9	0.43	23.9
Sonora	1.9	1.4	0.74	29.1
México	1.8	0.8	0.44	19.5
Veracruz	1.7	0.8	0.47	15.8
Sinaloa	1.2	0.9	0.75	19.2
Morelos	1.1	1.0	0.91	20.2
Campeche	1.1	1.6	1.45	44.8
Yucatán	1.1	0.9	0.82	17.9
Puebla	1.0	0.7	0.70	16.3
Guanajuato	0.9	0.8	0.89	17.0
San Luis Potosí	0.9	0.8	0.89	18.0
Guerrero	0.8	0.7	0.88	12.9
Tlaxcala	0.8	1.0	1.25	13.1
Tabasco	0.7	2.3	3.29	16.1
Michoacán	0.6	0.7	1.17	13.5
Hidalgo	0.6	0.8	1.33	14.6
Durango	0.6	0.9	1.50	21.3
Zacatecas	0.6	0.9	1.50	14.1
Nayarit	0.5	1.1	2.20	14.2
Oaxaca	0.4	0.7	1.75	11.2
Chiapas	0.3	1.0	3.33	11.0
PROMEDIO	3.8	1.1	0.29	24.5

FUENTE: Estimación con datos de la SHCP, Dirección General de Recaudación. INEGI, Finanzas Públicas Estatales y Municipales de México. Censo de Población y Vivienda.

Gráfica No. 5
Distribución federal por cada peso recaudado
Entidades seleccionadas, 1994



FUENTE: ITESM (1995). La competitividad de los Estados Mexicanos.

No obstante el avance significativo en la administración del Sistema Impositivo Mexicano al entrar en vigor la Ley de Coordinación Fiscal, es conveniente redefinir una estrategia nacional de las competencias hacendarias que en el futuro habrán de ejercer los gobiernos locales y municipales, como base material para aspirar a un nuevo federalismo fiscal, debido a los desequilibrios cada vez mayores entre el gasto público de los gobiernos locales, y a la debilidad de sus haciendas para allegarse recursos propios y solventar las necesidades apremiantes de sus habitantes; a las inequidades aun existentes en la distribución de participaciones en ingresos federales, y el hecho de que los aumentos de estos recursos para algunas entidades federativas se realice en detrimento de otras, como es el caso particular de Nuevo León, Jalisco, México, Veracruz, Tabasco y el Distrito Federal.

4.2 Carga Fiscal

Otra forma de medir el impacto de la introducción y reformas a la Ley de Coordinación Fiscal es a través de la carga fiscal del país y de las entidades federativas. De acuerdo con información de la SHCP, la carga fiscal del país¹⁶ en 1979 era de 19.90% del Producto Interno Bruto, de la cual 15.03% corresponde al gobierno federal, el 1.91% a los estados (sin incluir participaciones) y 2.94% a cuotas de seguridad social. Para 1980, año en que entro en vigor la Ley de la Ley de Coordinación y la Ley del

¹⁶ Entendiendo como carga fiscal la recaudación como proporción del Producto Interno Bruto. Para el caso de las entidades federativas se obtuvo relacionando la recaudación con el PIB estatal.

Impuesto al Valor Agregado, la carga fiscal se incremento significativamente al pasar a 22.55% del PIB, de la cual 17.88% correspondió al gobierno federal; el 1.72% a los estados (sin incluir participaciones) y 2.95% a cuotas de seguridad social. Esta cifras revelan que los gravámenes estatales y municipales se encuentran por debajo de su potencial recaudatorio (ver cuadro No. 5).

Cuadro No.5
Carga Fiscal en México
(Porcientos respecto al PIB)

Conceptos	1975	1979	1980
CARGA FISCAL TOTAL	18.17	19.88	22.55
Carga Fiscal Federal	13.49	15.03	17.88
Carga Fiscal Estatal	1.73	1.91	1.72
Carga Fiscal por Cuotas de Seguridad Social	2.95	2.94	2.95

FUENTE: Informe Anual del Banco de México; Instituto Mexicano del Seguro Social; Contraloría General del ISSSTE; Dirección General de Planeación Hacendaría y Dirección General de Política de Ingresos.

Con relación a la carga fiscal por entidad federativa (incluye participaciones), se observa en el cuadro No. 6 que la trayectoria de esta se orienta hacia el alza en la mayoría de los estados, resaltando las entidades de Chiapas, Hidalgo, Michoacán, Morelos, Nayarit, Oaxaca, San Luis Potosí, Tabasco, Tlaxcala y Zacatecas, al duplicar casi su carga fiscal entre 1980 y 1996. Estas cifras son significativamente mayores al promedio nacional al pasar de 3.64 en 1980 a solo 4.09% en 1996. Esto representa un beneficio mayor para

estas entidades en comparación al comportamiento observado en las entidades que más recursos aportan a la federación.

En algunos estados el incremento en la carga fiscal es significativamente importante para los años de 1975 y 1980. El estado de Campeche aumentó su carga fiscal de 1.81% en 1975 a 6.99% en 1980; Tabasco de 2.89% a 4.49%; Chiapas de 2.15% a 4.47% y Veracruz de 2.00% a 4.40%. Esto se explica para el caso de los tres primeros estados por el aumento de sus ingresos por concepto de participaciones por impuestos a la producción petrolera, que han influido de una manera importante al aumento en la carga fiscal. Este comportamiento sigue siendo relevante para el periodo entre 1980 y 1996 para las entidades de Chiapas y Tabasco al aumentar significativamente su carga fiscal (ver cuadro No. 6).

En relación con los estados que más recursos aportan a la federación, el Distrito Federal y el Estado de México aumentaron ligeramente su carga fiscal al pasar de 3.72% y 3.58% en 1980 a 4.10% y 3.94% en 1996, respectivamente; este comportamiento contrasta con la caída observada en los estados de Jalisco y Nuevo León; siendo más significativo el descenso en este último al pasar de 3.82% en 1980 a 2.25%, lo que demuestra una vez más que esta entidad es una de la más afectadas con las reformas a la Ley de Coordinación Fiscal durante este periodo.

Cuadro No. 6
Carga Fiscal Estatal
(Con participaciones federales)
Por ciento respecto al PIB estatal

Entidades Federativas	1975	1980	1985	1990	1993	1996
Aguascalientes	2.06	3.93	3.53	4.15	6.25	3.35
Baja California	3.34	7.60	4.48	4.19	4.48	3.29
Baja California Sur	4.18	3.40	4.31	3.86	7.18	3.75
Campeche	1.81	6.99	1.03	2.34	5.73	3.15
Coahuila	3.06	3.18	2.85	2.56	5.15	2.68
Colima	2.56	1.88	8.71	4.74	6.15	4.44
Chiapas	2.15	4.47	4.73	7.88	8.47	8.79
Chihuahua	3.14	3.12	2.90	2.68	2.98	2.60
Distrito Federal	3.72	3.72	3.55	5.03	4.84	4.10
Durango	2.82	3.25	2.37	2.84	3.43	3.67
Guanajuato	1.99	3.15	3.61	3.31	3.87	4.04
Guerrero	2.70	3.05	3.16	4.50	4.74	4.87
Hidalgo	1.59	1.83	2.41	3.09	7.27	9.04
Jalisco	2.37	3.30	2.75	3.22	3.82	3.18
México	3.82	3.58	3.29	2.83	5.87	3.94
Michoacán	2.56	2.50	2.61	3.07	4.51	4.42
Morelos	3.41	2.19	4.68	4.11	4.42	4.45
Nayarit	1.91	3.20	3.21	5.14	4.94	5.37
Nuevo León	3.80	3.82	3.80	2.55	3.01	2.25
Oaxaca	1.47	2.68	4.22	3.99	4.50	5.76
Puebla	2.15	2.31	2.57	3.32	5.23	3.85
Querétaro	1.78	1.99	3.02	2.92	3.88	3.25
Quintana Roo	4.55	5.83	4.81	3.19	4.29	3.40
San Luis Potosí	1.64	1.84	1.48	2.61	8.38	3.50
Sinaloa	3.96	4.32	3.54	4.62	4.09	4.46
Sonora	2.74	3.99	3.95	4.47	8.47	3.85
Tabasco	2.89	4.49	7.68	12.42	8.43	12.50
Tamaulipas	2.57	3.58	3.51	4.01	6.79	3.24
Tlaxcala	1.96	3.42	4.71	7.70	6.02	6.78
Veracruz	2.00	4.40	3.92	3.79	6.26	5.61
Yucatán	2.81	3.59	4.60	3.84	3.93	4.84
Zacatecas	2.25	3.30	3.47	4.80	5.32	5.28
Total Nacional	3.04	3.64	3.48	3.94	5.06	4.09

FUENTE: Estimación con datos del INEGI. Finanzas Públicas Estatales y Municipales. Sistema de Cuentas Nacionales de México.

Es conveniente comparar la recaudación estatal por concepto de recursos propios como proporción del Producto Interno Bruto estatal, para medir su esfuerzo fiscal y así, determinar cual o cuales estados se encuentran relativamente más gravados. En el cuadro No. 7 se observa que en el caso de los estados que más recursos aportan a la federación y reciben menos ingresos por concepto de participaciones federales como proporción del total distribuido para el periodo que nos ocupa, sólo el Distrito federal y Tabasco registraron una carga fiscal con una tendencia a la alza para situarse en 2.19% y 0.91% en 1996, respectivamente. Este comportamiento contrasta con el observado en la mayoría de las entidades federativas al registrar una tendencia a la baja como resultado de la creación de la Ley de Coordinación Fiscal vigente a partir del 1 de enero de 1980, en la cual al coordinarse los estados con la federación, disminuyó su recaudación por concepto de recursos propios al derogarse tributos estatales y municipales.

Al comparar la carga fiscal del Distrito Federal, Estado de México, Jalisco, Nuevo León y Tabasco por ingresos propios con el resto de las entidades federativas, se observa en el cuadro No. 7 que, para 1975 y 1980 los primeros cuatro estados registraron una carga fiscal superior a la mayoría de las entidades. Sin embargo, para 1990 y 1996 la tendencia se revierte para el caso del Estado de México, Jalisco y Nuevo León, lo que indica que estas entidades pasan a ser de los estados más gravados a los de menor tributación, al tener una carga fiscal por debajo del promedio nacional que fue de 1.03% en 1990 y de 0.97% en 1996. En general, se observa una menor tributación para la mayoría de los estados para este periodo que nos ocupa.

Cuadro No. 7
Carga Fiscal Estatal
(Sin participaciones federales)
Por ciento respecto al PIB estatal

Entidad Federativa	1975	1980	1985	1990	1993	1996
Aguascalientes	1.93	3.68	1.33	1.09	3.08	0.30
Baja California	2.07	4.71	1.20	0.79	1.56	0.74
Baja California Sur	0.93	0.75	0.53	0.11	3.70	0.19
Campeche	0.76	2.92	0.41	0.11	2.49	0.42
Coahuila	1.04	1.08	0.17	0.26	2.66	0.47
Colima	2.56	1.88	5.02	0.38	2.33	0.35
Chiapas	0.39	0.81	0.23	0.99	2.01	1.74
Chihuahua	0.91	0.91	0.38	0.64	0.75	0.68
Distrito Federal	1.38	1.38	0.75	2.44	2.58	2.19
Durango	0.42	0.49	0.23	0.33	0.33	0.43
Guanajuato	0.78	1.24	1.37	0.96	0.90	0.78
Guerrero	0.97	1.10	0.63	1.04	1.27	0.85
Hidalgo	1.51	1.74	0.12	0.25	4.01	0.50
Jalisco	0.72	1.00	0.56	0.79	1.06	0.59
México	1.14	1.07	0.87	0.52	2.72	0.49
Michoacán	0.77	0.75	0.26	0.54	0.90	0.68
Morelos	2.99	1.92	1.86	1.03	1.36	0.89
Nayarit	0.87	1.46	0.35	0.66	0.81	0.85
Nuevo León	1.66	1.67	1.76	0.87	1.11	0.68
Oaxaca	0.62	1.13	1.98	0.88	0.24	0.33
Puebla	0.69	0.74	0.33	0.44	1.57	0.45
Querétaro	0.96	1.07	0.34	0.43	0.54	0.34
Quintana Roo	3.14	4.02	1.78	0.40	2.41	1.17
San Luis Potosí	0.63	0.70	0.55	0.20	5.24	0.24
Sinaloa	1.61	1.76	1.10	0.73	0.73	0.75
Sonora	0.77	1.12	0.37	0.60	4.91	0.64
Tabasco	0.23	0.35	0.75	1.04	0.70	0.91
Tamaulipas	0.74	1.03	0.71	0.67	4.10	0.64
Tlaxcala	0.56	0.98	0.41	0.69	0.61	0.61
Veracruz	0.84	1.85	1.26	0.40	0.37	0.36
Yucatán	0.63	0.81	1.01	0.31	0.51	0.66
Zacatecas	1.15	1.68	0.47	1.07	0.45	0.37
Total Nacional	1.12	1.32	0.82	1.03	1.97	0.97

FUENTE: INEGI. Finanzas Públicas Estatales y Municipales. Sistema de Cuentas Nacionales de México.

4.3 Elasticidad

La elasticidad es, entre otros, un indicador que permite medir el impacto de las reformas fiscales en la Ley de Coordinación Fiscal sobre el comportamiento de los ingresos estatales con relación a la actividad económica de las entidades federativas. Esta se obtiene dividiendo la variación porcentual de los ingresos estatales entre la variación porcentual del Producto Interno Bruto estatal(PIB). Si el valor de la elasticidad es mayor que la unidad esto significa que el crecimiento porcentual en la recaudación es mayor con relación al incremento de la economía de los estados (PIB).

La elasticidad de los ingresos estatales muestra para los quinquenios 1970 – 1975, 1975 – 1980, 1980 – 1985, 1985 – 1990 y 1990 – 1996, una clara tendencia a la baja al pasar su valor de 1.88 en el primer quinquenio (1970 – 1975) a 0.95 en el último (1990 – 1996). Esto significó una pérdida de dinamismo en promedio en el comportamiento observado de los ingresos fiscales estatales en relación con el Producto Interno Bruto (Ver cuadro No. 7). Con relación a la elasticidad por entidad federativa para el periodo 1975 – 1996, los estados que aportan mayores recursos a la federación mostraron una menor elasticidad, como se observó en Campeche(1.74), Jalisco(1.35), Estado de México (1.74) y Nuevo León (0.59), que contrasta con las entidades que menos recursos aportan al gobierno federal, al observar un mayor dinamismo en su elasticidad, como es el caso de los estados de Chiapas(4.10), Guanajuato(2.03), Hidalgo(5.70), Nayarit(2.81), Oaxaca(3.90), San Luis Potosí(2.13), Tlaxcala(3.46), y Zacatecas(2.35). Este comportamiento es muy superior a la elasticidad promedio nacional al registrar un valor de 1.35.

Otra forma de medir la importancia que han tenido las participaciones federales a través del tiempo es relacionarlas con su PIB estatal. En el ámbito nacional su importancia se ha incrementado al pasar de 3.64% en 1980 a 4.09% en 1996. Sin embargo, a nivel estatal, los estados que aportan mayores ingresos a la federación han sufrido una caída importante durante el periodo 1980 – 1996. Como es el caso de Campeche (de 6.99% a 3.15%), Distrito Federal (5.03% en 1990 a 4.10%), Jalisco (3.30 a 3.18%), Nuevo León (3.82 % a 2.25%) y Baja California (7.60 a 3.29%).

Los estados que obtuvieron las relaciones más altas fueron: Colima (4.44%), Chiapas (8.79%), Guanajuato (4.04%), Guerrero (4.87%), Hidalgo (9.04), Michoacán (4.42%), Morelos (4.45%), Nayarit (5.37%), Oaxaca (5.76%), Sinaloa (4.46%), Tabasco (12.50%), Tlaxcala (6.78), Veracruz (5.61%), Yucatán (4.84%) y Zacatecas (5.28%). Esto significa que estas entidades aportan el menor PIB al país y se ven más beneficiadas con las participaciones que reciben del gobierno federal en comparación a los estados que mas PIB y recursos aportan a la federación (Ver cuadro No. 9).

Cuadro No.8
Elasticidad de los Ingresos Fiscales*

Entidades Federativas	1970-1975	1975-1980	1980-1985	1985-1990	1990-1996	1975-1996
Aguascalientes	1.74	2.21	1.13	0.84	1.35	1.62
Baja California	1.09	2.77	1.81	1.07	1.41	0.98
Baja California Sur	-	0.75	0.77	1.12	1.04	0.90
Campeche	0.70	4.83	7.24	0.40	0.64	1.74
Coahuila	3.13	1.05	1.13	1.12	0.94	0.88
Colima	1.23	0.63	0.20	1.97	1.09	1.74
Chiapas	1.40	2.29	0.94	0.58	0.86	4.10
Chihuahua	1.53	0.99	1.08	1.09	1.04	0.83
Distrito Federal	2.36	1.00	1.05	0.69	1.35	1.10
Durango	1.43	1.21	1.62	0.72	0.70	1.30
Guanajuato	0.96	1.83	0.86	1.10	0.76	2.03
Guerrero	1.05	1.18	0.96	0.68	0.90	1.81
Hidalgo	1.32	1.20	0.74	0.77	0.26	5.70
Jalisco	1.88	1.55	1.22	0.88	1.01	1.35
México	2.20	0.92	1.10	1.18	0.63	1.03
Michoacán	1.49	0.97	0.96	0.84	0.61	1.73
Morelos	1.64	0.52	0.45	1.15	0.89	1.31
Nayarit	0.71	1.93	0.99	0.60	0.94	2.81
Nuevo León	2.37	1.01	1.00	1.54	1.20	0.59
Oaxaca	0.94	2.13	0.62	1.06	0.61	3.90
Puebla	1.48	1.10	0.89	0.76	0.82	1.79
Querétaro	3.32	1.16	0.64	1.04	0.87	1.83
Quintana Roo	1.45	1.36	1.23	1.54	0.93	0.75
San Luis Potosí	1.63	1.16	1.27	0.55	0.66	2.13
Sinaloa	1.42	1.13	1.25	0.76	1.06	1.13
Sonora	1.07	1.65	1.01	0.88	1.24	1.41
Tabasco	1.79	1.62	0.55	0.59	0.99	4.33
Tamaulipas	1.93	1.53	1.02	0.87	1.36	1.26
Tlaxcala	1.17	2.03	0.71	0.59	1.20	3.46
Veracruz	0.80	2.64	1.13	1.04	0.58	2.81
Yucatán	1.71	1.40	0.76	1.21	0.73	1.73
Zacatecas	0.48	1.65	0.95	0.71	0.87	2.35
Total Nacional	1.88	1.27	1.05	0.87	0.95	1.35

* Incluye Impuestos Locales, Derechos, Productos, Aprovechamientos y Participaciones.

FUENTE: Estimación con datos del INEGI. Sistema de Cuentas Nacionales de México.

Cuadro No.9
Participación de los Ingresos Fiscales en el Producto Interno Bruto Estatal
(Por ciento)

Entidades Federativas	1975	1980	1985	1990	1996
Aguascalientes	2.06	3.93	3.53	4.15	3.35
Baja California	3.34	7.60	4.48	4.19	3.29
Baja California Sur	4.18	3.40	4.31	3.86	3.75
Campeche	1.81	6.99	1.03	2.34	3.15
Coahuila	3.06	3.18	2.85	2.56	2.68
Colima	2.56	1.88	8.71	4.74	4.44
Chiapas	2.15	4.47	4.73	7.88	8.79
Chihuahua	3.14	3.12	2.90	2.68	2.60
Distrito Federal	3.72	3.72	3.55	5.03	4.10
Durango	2.82	3.25	2.37	2.84	3.67
Guanajuato	1.99	3.15	3.61	3.31	4.04
Guerrero	2.70	3.05	3.16	4.50	4.87
Hidalgo	1.59	1.83	2.41	3.09	9.04
Jalisco	2.37	3.30	2.75	3.22	3.18
México	3.82	3.58	3.29	2.83	3.94
Michoacán	2.56	2.50	2.61	3.07	4.42
Morelos	3.41	2.19	4.68	4.11	4.45
Nayarit	1.91	3.20	3.21	5.14	5.37
Nuevo León	3.80	3.82	3.80	2.55	2.25
Oaxaca	1.47	2.68	4.22	3.99	5.76
Puebla	2.15	2.31	2.57	3.32	3.85
Querétaro	1.78	1.99	3.02	2.92	3.25
Quintana Roo	4.55	5.83	4.81	3.19	3.40
San Luis Potosí	1.64	1.84	1.48	2.61	3.50
Sinaloa	3.96	4.32	3.54	4.62	4.46
Sonora	2.74	3.99	3.95	4.47	3.85
Tabasco	2.89	4.49	7.68	12.42	12.50
Tamaulipas	2.57	3.58	3.51	4.01	3.24
Tlaxcala	1.96	3.42	4.71	7.70	6.78
Veracruz	2.00	4.40	3.92	3.79	5.61
Yucatán	2.81	3.59	4.60	3.84	4.84
Zacatecas	2.25	3.30	3.47	4.80	5.28
Total Nacional	3.04	3.64	3.48	3.94	4.09

FUENTE: Estimación con datos del INEGI. Sistema de Cuentas Nacionales de México.

5. EVIDENCIA EMPIRICA

5.1 Capacidad Fiscal

Con el propósito de probar la hipótesis de que la distribución de participaciones federales, en lo general, están en función al desarrollo económico u esfuerzo tributario de las entidades federativas, se estima la capacidad fiscal y el esfuerzo tributarios de los estados.

La capacidad fiscal y el desarrollo económico de los estados están muy relacionados; es por ello que no se considera conveniente elaborar un modelo sofisticado de determinación de la capacidad fiscal ya que la mejor aproximación de esta lo representa el Producto Interno Bruto de los estados.¹⁷

El procedimiento que se utilizó para estimar la capacidad fiscal es por el método de mínimos cuadrados ordinarios en corte transversal. La razón principal fue para poder comparar la capacidad fiscal y esfuerzo tributario de las entidades federativas entre sí, en un momento determinado en el tiempo (x año). Una segunda razón es que el PIB por entidad federativa, es un dato que para México se tiene para los años de 1970, 1975, 1980, 1985, 1988, 1993, 1994, 1995 y 1996, información que no es suficiente para hacer la estimación por el método de series de tiempo.

¹⁷R. Musgrave y P. Musgrave, Cap. 30

La capacidad fiscal de los estados se determina conforme a la siguiente ecuación:

$$IFE = B_0 + B_1 (\text{PIB}_E \text{ 1996}) + e$$

Donde:

IFE = Ingresos fiscales de los estados

PIB_E = Producto Interno Bruto Estatal

e = Error

Una técnica que se utiliza para medir la fuerza de una relación entre observaciones de dos variables cuando los datos se encuentran en forma jerarquizada es el coeficiente de correlación de Spearman. El objetivo de calcular un coeficiente de correlación es para determinar el grado en el que dos conjuntos de jerarquizaciones concuerdan o no. Si los dos rangos concuerdan se esperaría que las jerarquías de capacidad fiscal serían casi las mismas al considerar una sola variable en lugar de algunas variables que expliquen la capacidad fiscal de los estados. Las medidas del grado de concordancia son los cuadrados de las diferencias entre los dos conjuntos de rangos. Si la suma de éstos es pequeña, esto significa que hay concordancia.

El coeficiente de correlación gradual de Spearman se determina conforme a la siguiente fórmula:

$$r = 1 - \frac{6 \sum d^2}{n(n^2 - 1)}$$

Donde:

r = Coeficiente de correlación de Spearman

n = Número de observaciones

\bar{Z} = Sumatoria

d^2 = Suma de los cuadrados de las diferencias entre los rangos

A efecto de probar que no existe gran diferencia en los resultados de capacidad fiscal si se toman muchas variables explicativas¹⁸ o si se toma sólo el PIB¹⁹, se calculó para 1980 (año en que entro en vigor la Ley de Coordinación Fiscal) el coeficiente de correlación de Spearman. El valor de este coeficiente es de 0.968, lo que significa que existe una correlación positiva casi igual entre ambos resultados de rangos de capacidad fiscal.

La información más reciente del PIB por entidad federativa publicada por el Instituto Nacional de Estadística Geografía e Informática hasta el año de 1999, es para 1996. Así se utiliza las cifras de ese año para calcular la capacidad fiscal de los estados. Los resultados de la regresión fueron: $LIFE_{96} = 0.1533 + 0.38786 LPIBE_{96}$

$$R^2 = 93.8 \quad (t = 21.3)$$

Donde:

$LIFE_{96}$ = Logaritmo de los ingresos fiscales de los estados en 1996

$LPIBE_{96}$ = Logaritmo del PIB estatal en 1996

R^2 = Coeficiente de determinación; t = Estadístico "t"

¹⁸ En la tesis: Federalismo Fiscal, el Caso de México, se considera como variables explicativas de la capacidad fiscal, el PIB, tamaño promedio del municipio, participación % del sector petrolero en el PIB y densidad de población.

¹⁹ En la tesis: El Federalismo Fiscal en México: Evaluación de la Política y Distribución de Participaciones Federales, se considera sólo el PIB como variable explicativa.

Los valores obtenidos del coeficiente de determinación o correlación ($R^2 = 93.8$) y del estadístico "t" (21.3) muestran que los resultados son significativos a un nivel de confianza del 99%.

El cuadro No.10 muestra que no existe una diferencia significativa si se considera sólo el PIB de las entidades federativas como variable explicativa de los ingresos fiscales estatales, sin considerar el tamaño promedio del municipio, la participación del sector petrolero en el PIB y, la densidad de la población como se hizo en la Tesis: Federalismo Fiscal, el Caso de México. Esto se corrobora con el valor obtenido del coeficiente de correlación de Spearman que fue 0.968, que significa que existe una correlación positiva casi perfecta entre ambos resultados de los rangos de capacidad fiscal.

Cuadro No. 10
Rangos de Capacidad Fiscal, 1980
(Coeficiente de Correlación de Spearman)

Entidades Federativas	1980 Rango 1	1980 Rango 2	(d) = (1) - ((2))	d ²
Distrito Federal	1	1	0	0
México	2	2	0	0
Veracruz	3	4	-1	1
Jalisco	4	3	1	1
Nuevo León	5	5	0	0
Tabasco	6	10	-4	16
Baja California	7	12	-5	25
Tamaulipas	8	6	2	4
Chiapas	9	13	-4	16
Guanajuato	10	7	3	9
Coahuila	11	9	2	4
Chihuahua	12	11	1	1
Puebla	13	8	5	25
Sinaloa	14	16	-2	4
Sonora	15	15	0	0
Michoacán	16	14	2	4
Guerrero	17	17	0	0
Hidalgo	18	18	0	0
Durango	19	20	-1	1
Campeche	20	25	-5	25
Oaxaca	21	19	2	4
Morelos	22	22	0	0
San Luis Potosí	23	21	2	4
Yucatán	24	23	1	1
Querétaro	25	24	1	1
Nayarit	26	27	-1	1
Zacatecas	27	26	1	1
Quintana Roo	28	31	-3	9
Aguascalientes	29	28	1	1
Colima	30	29	1	1
Tlaxcala	31	30	1	1

$$\sum d^2 = 160$$

RANGO 1. Se corrió un modelo de capacidad fiscal para 1980 que incluye como variables explicativas, el PIB, tamaño promedio del municipio, participación del sector petrolero en el PIB y densidad de población.

RANGO 2. Sólo considera como explicación de la capacidad fiscal el PIB de los estados.

$$r = 1 - \frac{6 \sum d^2}{n(n^2 - 1)}$$

$$r = 1 - \frac{6(160)}{31(31 - 1)}$$

$$r = 1 - \frac{960}{29,760}$$

$$r = 1 - 0.0323$$

$$r = 0.968$$

5.2 Esfuerzo Tributario

Para calcular el esfuerzo tributario de las entidades federativas para el año de 1996, se estimó su recaudación en base al método de mínimos cuadrados ordinarios en corte transversal. Para ello se corrió un número de regresiones igual al número de estados, donde se incluyeron los datos de los demás estados pero no los del estado para el cual se calculó su esfuerzo tributario. En los resultados obtenidos en cada ecuación para cada uno de los estados se sustituyeron los parámetros estimados en los datos del estado en cuestión, para obtener así su recaudación estimada.

La recaudación real obtenida para cada una de las entidades federativas en 1996 se relacionó con la recaudación estimada que refleja la capacidad fiscal de los estados para obtener el esfuerzo tributario; es decir, el producto que resulta de dividir la recaudación real entre la capacidad fiscal (recaudación estimada) expresado en términos porcentuales.

El cuadro No. 11 muestra la recaudación estimada (capacidad fiscal) de los estados, la recaudación real y el esfuerzo tributario. Entre los estados con mayor esfuerzo tributario se encuentran Baja California, Distrito Federal, Jalisco, México, Nuevo León, Tamaulipas y Veracruz, que son las entidades que más contribuyen al PIB nacional y a la recaudación de ingresos del Gobierno Federal. Sin embargo, son las más afectadas en la distribución de participaciones federales.

Cuadro No. 11
 Capacidad Fiscal y Esfuerzo Tributario 1996
 (Millones de nuevos pesos)

Entidades Federativas	Recaudación Estimada	Recaudación Real	Esfuerzo Tributario (%)
Aguascalientes	1,107.9	1,378.4	24.4
Baja California	2,346.3	6,074.3	158.9
Baja California Sur	750.8	735.1	-2.1
Campeche	1,412.5	628.1	-55.5
Coahuila	2,824.5	5,713.3	102.3
Colima	727.7	1,368.0	88.0
Chiapas	1,686.6	909.0	-46.1
Chihuahua	3,428.9	4,952.3	44.4
Distrito Federal	12,363.6	356,783.6	2785.8
Durango	1,430.0	727.5	-49.1
Guanajuato	2,785.7	2,829.5	1.6
Guerrero	1,672.2	975.4	-41.7
Hidalgo	1,444.8	985.3	-31.8
Jalisco	4,570.0	9,750.0	113.3
México	6,332.9	15,246.5	140.8
Michoacán	2,115.6	1,655.4	-21.8
Morelos	1,407.0	1,171.0	-16.8
Nayarit	729.4	336.8	-53.8
Nuevo León	4,842.8	20,970.4	333.0
Oaxaca	1,599.1	946.8	-40.8
Puebla	2,838.1	3,467.0	22.2
Querétaro	1,661.4	2,554.4	53.7
Quintana Roo	1,353.6	1,340.2	-1.0
San Luis Potosí	1,742.6	1,676.4	-3.8
Sinaloa	1,974.0	2,200.0	11.4
Sonora	2,434.2	3,189.7	31.0
Tabasco	1,310.0	1,003.5	-23.4
Tamaulipas	2,612.9	24,530.7	838.8
Tlaxcala	692.7	484.0	-30.1
Veracruz	3,546.2	8,506.3	139.9
Yucatán	1,359.5	1,390.3	2.3
Zacatecas	981.1	561.4	-42.8

FUENTE: Estimación con datos de la SHCP y el INEGI.

5.3 Participaciones en Impuestos Federales

Con el propósito de evaluar si la distribución de participaciones federales se reparten a las entidades federativas en función a la capacidad fiscal de los estados, se calculó el coeficiente de correlación gradual de Spearman entre la participación porcentual del PIB estatal dentro del PIB nacional y la participación porcentual del monto asignado de participaciones a cada una de las entidades dentro del importe total distribuido.

Los porcentajes que resultan de la participación del PIB estatal y participaciones asignadas a los estados, se ordenan del 1 al 32 de mayor a menor para medir la jerarquía y observar la correlación que existe entre la jerarquía de las dos variables y no la correlación entre las variables.

Por ejemplo, el Distrito Federal con una participación en el producto nacional de 22.92% obtiene el 16.36% del total de participaciones distribuidas en 1995. Por su parte, Quintana Roo que contribuye con el porcentaje más bajo en el producto nacional igual a 0.40% obtiene el 0.83% del total de participaciones. Esto significa que el orden otorgado al Distrito Federal es el número 1 y el otorgado a Quintana Roo es el 32. Lo relevante de este método es que identifica la correlación entre la jerarquía de las variables independientemente de la correlación lineal que mide el método de regresión por mínimos cuadrados.

En el cuadro No. 11 se observa el resultado del valor del coeficiente de correlación gradual entre la participación porcentual del PIB estatal en el nacional y su participación

porcentual de las participaciones estatales en el total distribuido en 1980, año en que entro en vigor la Ley de Coordinación Fiscal.

El coeficiente de correlación calculado para el año de 1980 es igual a 0.939 con signo positivo, lo que significa que, en general, la participación de las participaciones asignadas a las entidades federativas en el total nacional se relaciona positivamente con la participación del PIB estatal en el PIB nacional, que era lo que se esperaba; es decir, el comportamiento de las participaciones se debe al comportamiento de la actividad económica de los estados. Cuando el valor del coeficiente es igual a 1, significa que los estados tienen el mismo rango en ambas variables. En este ejercicio, a pesar de que en algunos estados, tales como: Baja California, Hidalgo, Puebla, Querétaro, Sinaloa, Sonora y Tamaulipas, existen una mayor diferencia entre los rangos, el valor del coeficiente se aproxima a 1.

Para verificar si el coeficiente de correlación es significativo se obtiene el valor estadístico de prueba $Z = r / \sqrt{V}$; donde, r es igual al coeficiente de correlación y V es la varianza. El valor del estadístico Z (5.228) muestra que el coeficiente es significativo a un nivel de confianza del 99.9%, lo que muestra que para el conjunto de estados (32), la posición de la entidad en la distribución de participaciones federales depende de la posición de su participación en el producto nacional. Lo anterior no significa que no haya casos de excepción, sino que ellos son pocos estadísticamente.

Cuadro No. 12
Coeficiente de Correlación Gradual 1980

Entidades Federativas	x = PIBe/PIBn	y = Pe/PF	d = (x)-(y)	d ²
Aguascalientes	27	28	-1	1
Baja California	15	10	5	25
Baja California Sur	31	29	2	4
Campeche	28	24	4	16
Coahuila	12	15	-3	9
Colima	29	30	-1	1
Chiapas	11	7	4	16
Chihuahua	10	11	-1	1
Distrito Federal	1	1	0	0
Durango	21	22	-1	1
Guanajuato	9	13	-4	16
Guerrero	17	17	0	0
Hidalgo	18	25	-7	49
Jalisco	3	4	-1	1
México	2	2	0	0
Michoacán	14	16	-2	4
Morelos	23	23	0	0
Nayarit	26	26	0	0
Nuevo León	4	6	-2	4
Oaxaca	20	20	0	0
Puebla	7	12	-5	25
Querétaro	24	19	5	25
Quintana Roo	32	32	0	0
San Luis Potosí	19	18	1	1
Sinaloa	16	9	7	49
Sonora	13	8	5	25
Tabasco	6	3	3	9
Tamaulipas	8	14	-6	36
Tlaxcala	30	31	-1	1
Veracruz	5	5	0	0
Yucatán	22	21	1	1
Zacatecas	25	27	-2	4

$$\sum d^2 = 324$$

$$r = 1 - \frac{6 \sum d^2}{n(n^2 - 1)} = 1 - \frac{6(324)}{32(32^2 - 1)} = 1 - \frac{1994}{32736} = 0.939$$

$$Z = \frac{r}{V} = \frac{0.939}{1/(32-1)} = \frac{0.939}{0.1796} = 5.228$$

Donde: r = Coeficiente de correlación
V = Varianza
v = Desviación estándar

Con el objeto de observar la tendencia del mecanismo de distribución de participaciones federales a los estados, se calculó el coeficiente de correlación gradual para 1985 y 1995 (Cuadros 13 y 14).

Los estados que contribuyen con una mayor participación en la actividad económica del país (Distrito Federal, México, Jalisco, Nuevo León y Veracruz) han mantenido su posición dentro del total de participaciones distribuidas a los estados en los años de 1980, 1985 y 1995. A pesar de este comportamiento, han sufrido una pérdida de recursos desde que entro en vigor la Ley de Coordinación Fiscal como se muestra en el capítulo anterior.

Cabe resaltar que en el caso de Tabasco, era uno de los estados que más contribuían en la actividad económica del país en la década de los setenta, resultado del auge petrolero en esa entidad durante esos años; sin embargo, a partir de 1985 ha registrado una disminución en su aportación al PIB nacional ocupando la posición No. 12 del total de las entidades federativas con una tendencia a la baja hasta ocupar la posición No. 25 en el año de 1995. A pesar de este comportamiento, sigue siendo una de las entidades que más se han favorecido con la política de distribución de participaciones federales al ocupar el tercer lugar en 1980 y 1985 y, el sexto lugar en 1995.

En relación al coeficiente de correlación este fue de 0.861 en 1985 y 0.868 para 1995, valores muy similares a lo observado en 1980(0.939); lo que muestra una vez más que la posición de las participaciones de los estados en el total nacional, dependen en gran medida del comportamiento de la actividad económica de los mismos.

Cuadro No. 13
Coeficiente de Correlación Gradual 1985

Entidad Federativa	x = PIBe/PIBn	y = Pe/PF	d = (x)-(y)	d ²
Aguascalientes	28	28	0	0
Baja California	14	9	5	25
Baja California Sur	32	32	0	0
Campeche	6	27	-21	441
Coahuila	11	15	-4	16
Colima	30	30	0	0
Chiapas	15	7	8	64
Chihuahua	9	11	-2	4
Distrito Federal	1	1	0	0
Durango	22	22	0	0
Guanajuato	8	12	-4	16
Guerrero	19	18	1	1
Hidalgo	21	20	1	1
Jalisco	3	5	-2	4
México	2	2	0	0
Michoacán	16	16	0	0
Morelos	24	25	-1	1
Nayarit	27	26	1	1
Nuevo León	4	6	-2	4
Oaxaca	18	17	1	1
Puebla	7	13	-6	36
Querétaro	23	24	-1	1
Quintana Roo	31	31	0	0
San Luis Potosí	20	19	1	1
Sinaloa	17	14	3	9
Sonora	13	8	5	25
Tabasco	12	3	9	81
Tamaulipas	10	10	0	0
Tlaxcala	29	29	0	1
Yucatán	25	21	4	16
Zacatecas	26	23	3	9

$$\bar{\sum} d^2 = 758$$

$$r = 1 - \frac{6 \bar{\sum} d^2}{n(n^2 - 1)} = 1 - \frac{6(758)}{32(32^2 - 1)} = 1 - \frac{4548}{32736} = 0.861$$

$$Z = \frac{r}{V} = \frac{0.939}{1/(32-1)} = \frac{0.939}{0.1796} = 5.228$$

Donde: r = Coeficiente de correlación
V = Varianza

v = Desviación estándar

Cuadro No. 14
Coeficiente de Correlación Gradual 1995

Entidad Federativa	x = PIBe/PIBn	y = Pe/PF	d = (x)-(y)	d ²
Aguascalientes	27	27	0	0
Baja California	10	11	-1	-1
Baja California Sur	30	32	2	4
Campeche	21	26	-5	25
Coahuila	8	17	-9	81
Colima	31	31	0	0
Chiapas	18	9	9	81
Chihuahua	6	14	-8	64
Distrito Federal	1	1	0	0
Durango	24	24	0	0
Guanajuato	9	7	2	4
Guerrero	17	18	-1	1
Hidalgo	23	20	3	9
Jalisco	4	3	1	1
México	2	2	0	0
Michoacán	13	10	3	9
Morelos	22	23	-1	1
Nayarit	29	28	1	1
Nuevo León	3	5	-2	4
Oaxaca	19	15	4	16
Puebla	7	8	-1	1
Querétaro	20	21	-1	1
Quintana Roo	26	30	-4	16
San Luis Potosí	16	19	-3	9
Sinaloa	15	16	-1	1
Sonora	12	13	-1	1
Tabasco	25	6	19	361
Tamaulipas	11	12	-1	1
Tlaxcala	32	29	3	9
Veracruz	5	4	1	1
Yucatán	25	22	3	9
Zacatecas	28	25	3	9

$$\bar{\sum} d^2 = 721$$

$$r = 1 - \frac{6 \bar{\sum} d^2}{n(n^2 - 1)} = 1 - \frac{6(721)}{32(32^2 - 1)} = 1 - \frac{4326}{32736} = 0.868$$

$$Z = \frac{r}{V} = \frac{0.939}{1/(32-1)} = \frac{0.939}{0.1796} = 5.228$$

Donde: r = Coeficiente de correlación
V = Varianza
v = Desviación estándar

Una vez determinado el coeficiente de correlación de Spearman para los años de 1980, 1985 y 1995, se procedió a verificar si las participaciones federales se reparten en función a la capacidad fiscal de los estados.

Para ello se corrió una regresión para los años de 1980, 1985, 1990 y 1996 donde se introduce el PIB estatal como variable explicativa (capacidad fiscal) de las participaciones federales; arrojando los resultados siguientes:

$$LPFE_{80} = 210.2 + 0.2509 LPIBE_{80}$$

$$R^2 = 97.3 \quad (t = 32.89)$$

$$LPFE_{85} = 3443 + 0.2632 LPIBE_{85}$$

$$R^2 = 93.3 \quad (t = 20.46)$$

$$LPFE_{90} = .1055 + 0.2403 LPIBE_{90}$$

$$R^2 = 91.4 \quad (t = 17.85)$$

$$LPFE_{96} = 0.7849 + 0.1991 LPIBE_{96}$$

$$R^2 = 85.9 \quad (t = 13.53)$$

Donde:

LPFE = Logaritmo de las participaciones federales a los estados.

LPIBE = Logaritmo del Producto Interno Bruto por entidad federativa.

R² = Coeficiente de determinación.

t = Estadístico "t".

Los resultados de estas regresiones muestran que las participaciones federales, en lo general, se distribuyen en base al criterio de la capacidad fiscal de las entidades federativas. Sin embargo, para 1996 los resultados son menos significativos, como lo muestra el valor obtenido del coeficiente de correlación (85.9). En estas ecuaciones los resultados son significativos a un nivel de confianza del 99% de acuerdo a los valores obtenidos del coeficiente de correlación y, el estadístico "t".

6. ESTRATEGIAS DE UN NUEVO FEDERALISMO FISCAL

El sistema de coordinación fiscal actual limita las competencias de los estados y los municipios en materia fiscal, al permitir al gobierno federal controlar los impuestos con mayor potencial recaudatorio. Esto ha originado una disminución de la autonomía fiscal de las haciendas locales y un desequilibrio de sus estructuras impositivas. Por tal motivo, es impostergable debatir acerca de la posibilidad de modificar el funcionamiento de los aspectos siguientes:

- ❖ Uno de los principales objetivos del sistema de coordinación fiscal es evitar la doble o múltiple imposición tributaria. Sin embargo, este postulado, si bien ha servido de base para descentralizar funciones operativas de administración a los estados, impide una distribución de competencias. Por tal motivo, es conveniente establecer un sistema que permita compartir tributos a partir de la misma fuente, conservando los principios de la no concurrencia tributaria y la simplificación administrativa.
- ❖ El actual sistema de coordinación fiscal limita para que proliferen gravámenes en los estados y municipios. Este hecho no ha permitido el desarrollo de facultades legislativas tributarias de los congresos locales en los gravámenes que son locales. Como consecuencia, no se permite el desarrollo de la autoridad fiscal de los estados ni respalda la presencia de las autoridades locales frente a los contribuyentes. Esto rompe con el esquema del federalismo, porque si bien los gobiernos locales deben asumir mayores responsabilidades en la atención de las demandas sociales, no tienen fuentes tributarias para lograrlo.

- ❖ Otro aspecto a considerar, es que si se efectúa un proceso de descentralización de facultades y competencias a los estados, quizá podría perderse logros en la administración de impuestos federales y en la planeación de ciertos gastos, dadas las diferencias socioeconómicas y políticas de los estados, éstos al ser transferidos a las entidades harían variar la eficiencia en el manejo de los impuestos y del gasto federal. Así una transferencia de facultades y competencias, en donde el gobierno federal limita sus espacios y el ejercicio de sus recursos, para que ganaran mayores atribuciones en ingresos y gastos los gobiernos locales, se debería de considerar la capacidad de cada gobierno estatal para recaudar y administrar en materia impositiva.

- ❖ Es importante señalar que el sistema de coordinación fiscal actual ha aminorado conflictos naturales que se presentaban entre entidades por los contribuyentes. Así, es de esperar que, al contar con nuevas atribuciones y competencias para muchos gobiernos locales, la mayor autonomía de estados y municipios signifique un “regreso” a la situación que prevalecía en la década de los años setenta (en donde existía un sistema mixto) y se presenten otra vez conflictos entre estados. Esto significa que la implementación de un nuevo federalismo fiscal deberá tomar en cuenta mecanismos y fórmulas que eviten conflictos en la asignación de competencias y recursos.

- ❖ Cabe resaltar que una de las limitaciones del sistema actual de coordinación fiscal es que sólo comprende aspectos en materia de ingresos. Por ello, es indispensable que la coordinación fiscal se transforme en una coordinación hacendaria, en donde se

considere no solo los ingresos, sino también el gasto y los créditos públicos de las entidades.

- ❖ Es necesario distinguir el actual significado y el alcance de los principios del federalismo. Se requiere establecer un federalismo en el que los gobiernos federal, estatal y municipal mantengan y desarrollen mecanismos de cooperación y colaboración, a partir de una redistribución de competencias y facultades entre los distintos niveles de gobierno, en donde cada uno de éstos tenga la responsabilidad de financiar renglones específicos y cuente con fuentes impositivas idóneas para atender esas necesidades de gasto. En el contexto del México contemporáneo, el fortalecimiento del federalismo supone ensanchar el poder de decisión de estados y municipios, ampliar sus facultades y al mismo tiempo dar vigor a la autoridad y a las competencias del gobierno federal.

- ❖ La tendencia de una nueva renovación del federalismo fiscal en México es condición indispensable para lograr el desarrollo equilibrado entre las diferentes regiones del país. Es una estrategia nacional necesaria para ampliar la capacidad de decisión de los gobiernos estatales y municipales el dar vigor a las economías de las localidades y contribuir al saneamiento de las haciendas públicas.

- ❖ La transformación del federalismo fiscal en México, requiere cambiar las relaciones actuales entre los diferentes ámbitos de gobierno, con el propósito de transferir a las autoridades locales competencias que en materia de ingresos y gasto público están atribuidas hoy en día al gobierno federal. Lo que se pretende es redistribuir algunas

de esas capacidades entre los distintos ámbitos de gobierno, de manera que el poder se descentralice mediante la eliminación de los mecanismos jurídico-administrativos, fiscales y financieros por medio de los cuales se limita el ejercicio de ciertas potestades hacendarias de estados y municipios y, en su lugar, puedan establecerse otros instrumentos de colaboración entre los gobiernos locales y las autoridades federales.

Por lo tanto, es urgente delimitar el campo de las potestades hacendarias que asumirá cada uno de ellos, de acuerdo con sus ventajas y potencialidades. En este contexto, lo que se encuentra en el centro de la discusión es el papel que los gobiernos locales deberían asumir frente a los vínculos que México ha comenzado a establecer con el exterior, así como las acciones que deberán llevar a cabo para contribuir al control del proceso inflacionario y al mantenimiento del equilibrio de sus finanzas. Asimismo, las funciones que desempeñaran respecto a las necesidades de la población que demanda bienes y servicios públicos de calidad, el crecimiento del gasto social, de la inversión productiva y su orientación regional implica, el saneamiento de las finanzas estatales y municipales, el fortalecimiento de su autonomía y la ampliación de sus competencias hacendarias.

La tendencia en la renovación del federalismo fiscal en México consiste en establecer un proceso de transformación del actual sistema de coordinación fiscal como una vertiente general por medio de la cual puedan llevarse a cabo las siguientes estrategias:

- ❖ Contribuir a solventar las necesidades financieras que actualmente enfrentan los estados y municipios. En esta estrategia se considera importante, en el corto plazo, incrementar las participaciones mediante un aumento en la proporción distribuible de la recaudación federal, así como crear un fondo especial con recursos adicionales a los existentes, cuyo objetivo sea apoyar a las entidades que resultan más afectadas en la distribución de participaciones federales. Asimismo, incrementar los recursos financieros encaminados a financiar proyectos conjuntos entre la federación y las entidades.

- ❖ Continuar el desarrollo del potencial de las fuentes locales de ingreso. Aquí se considera importante ampliar las capacidades fiscales con las que actualmente cuentan las entidades federativas y los municipios mediante el establecimiento de un programa nacional de desarrollo administrativo y de productividad de la recaudación de los tributos locales; la posibilidad de compartir tributos respecto a una misma fuente entre el gobierno federal, estados y municipios, cuidando los propósitos originales de la coordinación fiscal de evitar la doble imposición interior y la simplificación administrativa; la ampliación de los espacios de la colaboración administrativa; la eliminación de algunas limitaciones en la legislación federal que impiden establecer, por ejemplo, ciertos derechos, y la mayor utilización de fuentes no tributarias, como puede ser el crédito.

- ❖ Avanzar en el proceso de la descentralización administrativa. En esta estrategia se plantea ampliar las funciones operativas de los ingresos federales que puedan ser descentralizados a las entidades federativas, en particular funciones de

administración de los principales impuestos federales como renta, valor agregado, especiales a la producción y algunos otros incluidos en la recaudación federal participable.

- ❖ Transferir fuentes y funciones de ingreso y competencias en materia de gasto a los gobiernos estatales y municipales. En esta estrategia se entiende como transferencia la descentralización completa de algunas potestades o competencias en materia de ingreso y gasto. La transferencia incluye ciertas facultades para determinar una política relacionada con ciertos aspectos fundamentales en materia de gasto e ingreso, para legislar y determinar la normatividad respecto a alguna materia, para ejercer y normar la administración de la potestad o competencia de que se trate, así como para financiar con recursos propios los gastos inherentes a la competencia transferida y retener el producto de la recaudación en el caso de una potestad tributaria.

- ❖ Crear una nueva coordinación hacendaria entre entidades y federación. Es necesario ampliar los objetivos del sistema actual de coordinación fiscal para establecer un sistema de coordinación hacendaria, en el cual se discutan y se fijen políticas nacionales en materia tanto de ingreso como de gasto y crédito. Ello podría lograrse suscribiendo un nuevo convenio de coordinación hacendaria, que entre otros aspectos permitiera, establecer un foro adicional renovado, para ampliar el diálogo entre el gobierno federal y los gobiernos de los estados y municipios; crear un sistema nacional de coordinación hacendaria, y fijar de común acuerdo nuevas bases para la operación del federalismo fiscal.

Con respecto a la distribución de participaciones federales, se propone que a mediano plazo, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público modifique la fórmula actual de distribución de participaciones federales, basándose en los siguientes criterios (ver gráficas Nos. 6 y 7):

- ❖ Repartir el 35% del Fondo General de Participaciones en forma proporcional a la población del país que concentre cada entidad, en lugar del 45.17% como existe en la actualidad. De esta forma, se seguirá apoyando a las entidades de mayor población y menor desarrollo económico, como son la mayoría de los estados del centro y sur del país.
- ❖ El 15% de los recursos deberán ser distribuidos entre los estados en proporción a su participación al Producto Interno Bruto Nacional; con el propósito de premiar a las entidades que aportan una mayor contribución a la actividad económica del país e incentivar al resto de las entidades federativas a lograr un mayor desarrollo de sus economías, para poder obtener mayores recursos por concepto de participaciones federales.
- ❖ El 35% del Fondo General se repartiría en proporción a la aportación que cada entidad realice a la recaudación de impuestos asignables, en lugar del 45.17% como existe actualmente. Es importante incluir como impuestos asignables los de mayor potencialidad recaudatoria, tales como el impuesto sobre la renta y el impuesto al valor agregado, que permita premiar a los estados que sean más eficientes en la recaudación y administración de estos impuestos.

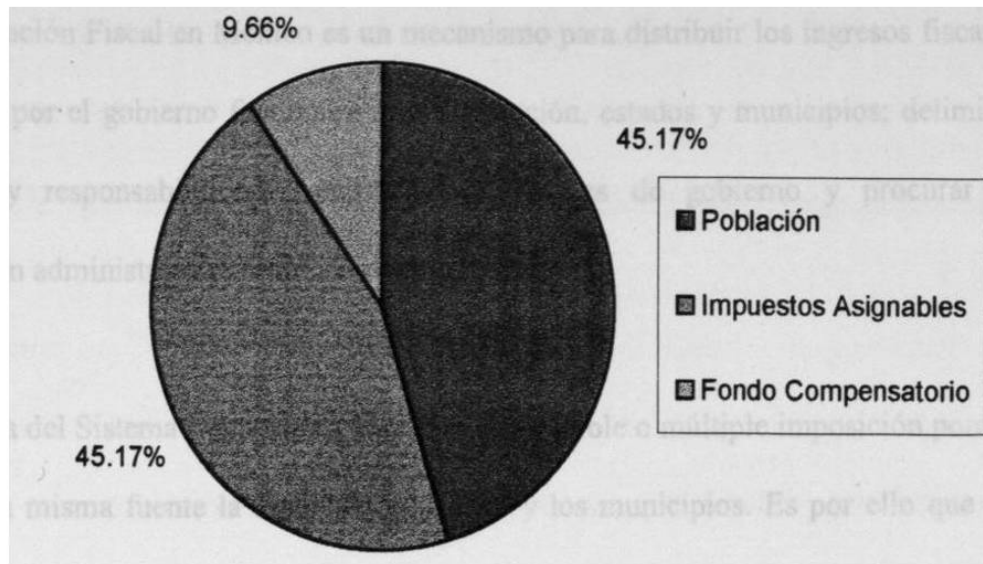
- ❖ El 10% sería repartido conforme a la aportación que cada entidad realice de su presupuesto al gasto educativo nacional, para premiar el esfuerzo que realice cada entidad en su aportación al gasto en educación. A mayor gasto en capital humano, mayores participaciones recibiría.

- ❖ El 5% como fondo compensatorio para apoyar a las entidades menos beneficiadas.

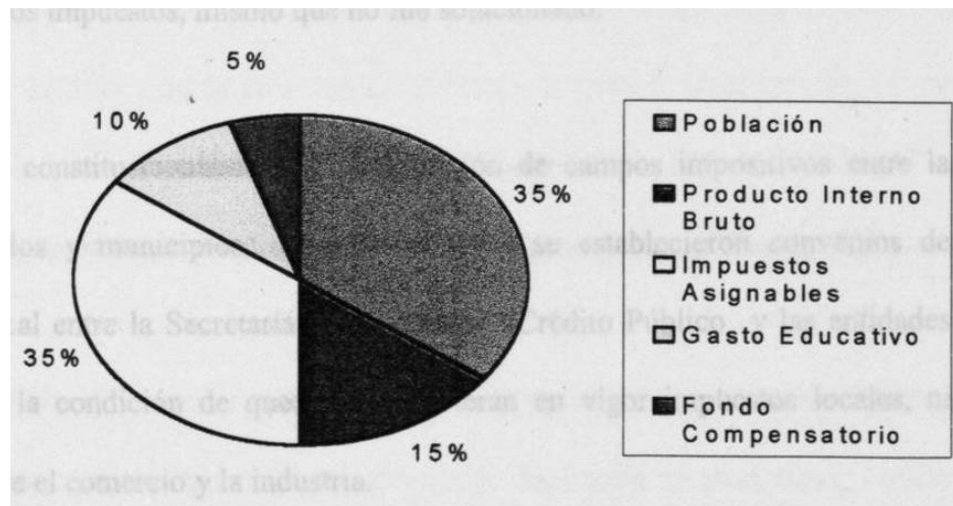
Finalmente, se propone entre otros ajustes al Convenio de Coordinación Fiscal, aumentar los fondos de participación fiscal a estados y municipios de un 20% que reciben actualmente, a un 30%; otorgar a los estados el 50% de lo que se recaude en la entidad por el Impuesto al Valor Agregado, con el objeto de satisfacer una demanda cada vez mayor de bienes y servicios.

Es importante mencionar que en la fórmula actual se consideran como “impuestos asignables” el impuesto especial a gasolina, bebidas alcohólicas, cerveza, tabacos, así como el impuesto sobre Tenencia y Automóviles nuevos. Por lo que es conveniente considerar en la nueva fórmula de distribución de participaciones, otros impuestos, tales como el Impuesto al Valor Agregado.

Gráfica No. 6
Formulá Actual de Ditrubción de Participaciones Federales



Gráfica No. 7
Propuesta de Distribución de Participaciones Federales



7. RESUMEN Y CONCLUSIONES

La Coordinación Fiscal en México es un mecanismo para distribuir los ingresos fiscales recaudados por el gobierno federal entre la federación, estados y municipios; delimitar funciones y responsabilidades entre los tres niveles de gobierno y procurar la colaboración administrativa entre los mismos.

El problema del Sistema Impositivo Mexicano era la doble o múltiple imposición porque gravaban la misma fuente la federación, estados y los municipios. Es por ello que las autoridades hacendarias del gobierno federal convocaron a los Estados de la República a realizar Convenciones Nacionales Fiscales; la primera en 1925, la segunda en 1932 y la tercera en 1947, con el propósito de solucionar el problema nacional de la concurrencia de los impuestos, mismo que no fue solucionado.

Al no aprobarse constitucionalmente la delimitación de campos impositivos entre la federación, estados y municipios, después de 1950, se establecieron convenios de coordinación fiscal entre la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y las entidades federativas, con la condición de que no mantuvieran en vigor impuestos locales, ni municipales sobre el comercio y la industria.

En 1973, se consolida los principios del federalismo fiscal al incentivar a que el total de las entidades federativas se coordinaran en materia de gravamen a la industria y al comercio al aumentar la tasa del impuesto sobre ingresos mercantiles de 3% a 4%. Es así como se logró en buena medida armonizar el sistema tributario.

Ante el deterioro de la recaudación en la segunda mitad de los años setenta; la inconformidad de los estados por la forma que se distribuían los recursos federales asignables al argumentar que la mayor parte de los ingresos se concentraban en unos cuantos estados; el retraso en el pago de las participaciones a los estados; entre otras; originó una reestructuración en el sistema de coordinación fiscal.

Fue así como en 1980 se optó por centralizar más el Sistema de Participaciones Federales al crearse un nuevo Sistema de Distribución, a través de convenios de adhesión y colaboración administrativa, comunes a todas las entidades federativas para la colaboración intergubernamental en el cobro y administración de los impuestos federales.

La creación de estos convenios y el nuevo esquema de distribución de participaciones federales fueron la base para la creación en 1980 de la Ley de Coordinación Fiscal, naciendo formalmente el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, en el cual se redefinieron las responsabilidades tributarias de los tres órdenes de gobierno.

Las entidades federativas para poder participar en la distribución de los ingresos federales firmaron un convenio de Adhesión con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, donde aceptaron limitar su capacidad recaudatoria a cambio de recibir participaciones federales. Asimismo, aceptaron colaborar en la administración de los ingresos federales a través de un Convenio de Colaboración Administrativa en donde se establecieron una serie de funciones que los estados deben realizar, como el registro del

padrón de contribuyentes, fiscalización y administración de los ingresos federales, recibiendo a cambio ciertos incentivos económicos.

En México el grado de centralización de los ingresos y gastos influye sobre el nivel y estructura de los servicios e ingresos públicos de las entidades federativas. Por el lado de los ingresos, existe un mecanismo para su distribución que se considera en la Ley de Coordinación Fiscal mientras que en el caso del gasto, no existe una ley que considere la mecánica de asignación hacia los estados.

Por consiguiente, deberá haber una fuerte descentralización del gasto público y una menor centralización del ingreso fiscal ya que los impuestos descentralizados representan alrededor del 5% de los impuestos recaudados del país y son equivalentes únicamente al 0.5% del Producto Interno Bruto. Asimismo, se deberá considerar en la redistribución de los recursos, la capacidad fiscal de las entidades federativas, aumentando las participaciones federales hacia aquellos estados que tengan una mayor potencialidad económica.

Actualmente la distribución de participaciones federales a los estados y municipios se lleva a cabo a través del Fondo General de Participaciones y el Fondo de Fomento Municipal. Siendo el primero el más importante por el monto de ingresos participables que distribuye a las entidades federativas; representando en 1980 el 13% de los ingresos totales que obtuvo la federación por concepto de impuestos y derechos sobre hidrocarburos, porcentaje que se ha ido incrementando hasta alcanzar el 20% en 1999.

El Fondo General de Participaciones se distribuye en base a tres partes: La primera representa el 45.17% del FGP que será distribuida en proporción directa al número de habitantes que tenga cada entidad. La segunda parte representa el 45.17% del Fondo General que será distribuida de acuerdo al coeficiente obtenido al aplicar la fórmula que establece el artículo 3° de la Ley de Coordinación Fiscal. La tercera parte restante representa el 9.66% del FGP que será distribuida en proporción inversa a las participaciones por habitante que tenga cada entidad.

La implementación de la Ley de Coordinación Fiscal en 1980, originó una dependencia cada vez mayor de los estados y municipios de las participaciones federales al pasar los impuestos sobre la renta, valor agregado, producción y especiales, comercio exterior e hidrocarburos al ámbito federal. Así, de representar el 13.20% las participaciones a los estados en 1961, aumentaron significativamente a 68.07% en 1980 hasta alcanzar el 83.10% en 1997; mientras que los ingresos propios de los estados han reflejado una pérdida significativa al mostrar los impuestos estatales una tendencia a la baja al pasar de 62.17% en 1961 a 12.98% en 1980 y a 4.58% en 1997. Estas cifras prueban la hipótesis de una mayor dependencia de los recursos estatales del gobierno federal.

Es claro que la distribución de participaciones federales a los estados han crecido significativamente desde la entrada en vigor de la Ley de Coordinación Fiscal. Sin embargo, el mecanismo actual de distribución no es tan equitativo como en su origen al afectar a las entidades que son más productivas y que más recursos aportan a la federación.

En efecto, en el Distrito Federal, estado de México, Tabasco, Jalisco, Veracruz y Nuevo León, ha cambiado significativamente su participación en la distribución de las participaciones federales a las entidades federativas al disminuir de 59.60% en 1980 a 46.82% en 1997; comportamiento que contrasta con las aportaciones que hacen este grupo de entidades a los ingresos del Gobierno Federal por concepto de ingresos tributarios y no tributarios que son superiores al 80% de la recaudación total nacional.

La inequidad del Sistema Nacional de Distribución de Participaciones Federales se observó también en la devolución que hace la federación por cada peso que recauda en los estados. En Nuevo León, Tamaulipas y el Distrito federal se estima que por cada peso que aportan a la federación, recibieron 14, 10 y 3 centavos, respectivamente, en forma de participaciones federales durante 1997, lo que los ubica en los últimos tres lugares en cuanto a participaciones recibidas y muy por debajo del promedio nacional que fue de 29 centavos por cada peso recaudado en 1997. Esto contrasta con la recaudación por habitante al representar en estas entidades, los tres primeros lugares en relación con el resto de los estados. Lo que implica que los estados y municipios prácticamente no tienen autonomía financiera, ni están en condiciones de compensar los efectos adversos de las variaciones en los montos de los subsidios federales.

No obstante la pérdida de recursos para algunas entidades federativas por las reformas a la Ley de Coordinación Fiscal, la eficiencia en la administración y recaudación de los impuestos para el país se reflejó en la carga fiscal. En efecto, en 1979 era de 19.88%, aumentando significativamente a 22.55% en 1980, año en que entro en vigor esta ley. Por su parte, la trayectoria de la carga fiscal de las entidades federativas se orientó hacia

el alza en la mayoría de los estados durante el periodo 1980 – 1996, resaltando las entidades del centro y sur del país al duplicar casi su carga fiscal durante este periodo; lo que demuestra que estas entidades han sido más beneficiadas con las reformas al mecanismo de distribución de participaciones.

La dependencia de los estados del gobierno federal también se demostró al obtener la carga fiscal estatal por concepto de ingresos propios. En efecto, esta mostró una tendencia a la baja desde 1980 hasta el año de 1996; resaltando las entidades de Aguascalientes, Baja California, Campeche, Colima, Hidalgo, Morelos, Nuevo León, Veracruz y Zacatecas, los cuales pasan a ser de los estados más gravados a los de menor tributación al registrar una carga fiscal por debajo del promedio nacional.

Con respecto al valor de la elasticidad de los estados para el periodo 1975 - 1996, se observó que esta fue menor, en las entidades que aportaron mayores recursos a la federación, en comparación a las entidades que menos recursos aportan; lo que demuestra un menor crecimiento de los ingresos fiscales de los estados más productivos del país en relación a su actividad económica.

Los resultados obtenidos del modelo de capacidad fiscal para el año de 1996, demuestran que la actividad económica de los estados (PIB estatal) explica la capacidad fiscal de los mismos. Esto significa que si una entidad tiene una mayor potencialidad económica, su capacidad fiscal será mayor, misma que se reflejó en una mayor recaudación para la federación, y como consecuencia, aumentaron las participaciones federales para la mayoría de las entidades federativas durante el periodo 1980 – 1997.

En relación al esfuerzo tributario de las entidades federativas, se observó para el año de 1996 que el mayor esfuerzo se registro en los estados de Baja California, Distrito Federal, Jalisco, México, Nuevo León, Tamaulipas y Veracruz. Esto demuestra que el esfuerzo tributario de estas entidades fue muy importante en la recaudación del Gobierno Federal; comportamiento que contrasta con las participaciones federales recibidas, al registrar dentro del total una tendencia a la baja desde 1980.

En base a los resultados del coeficiente de correlación de Spearman, se concluye que, en general, la distribución de participaciones asignadas a las entidades federativas se relacionan positivamente con la participación del PIB estatal en el PIB nacional. Lo que significa para el conjunto de los estados, que la posición de la entidad en la distribución de participaciones depende de su posición en la participación del producto nacional.

Es importante concluir que el mecanismo actual de distribución de participaciones federales afecta a las entidades que más recursos aportan a la federación y son más productivas, por lo que no es posible seguir con el mismo convenio de coordinación fiscal cuando ya han cambiado las condiciones económicas, políticas y sociales de las regiones en nuestro país.

Finalmente, se concluye que es necesario redefinir una estrategia nacional de las competencias hacendarias, donde se permita compartir tributos a partir de la misma fuente, conservando los principios de la no concurrencia tributaria y la simplificación administrativa; reformar la coordinación fiscal en una coordinación hacendaria, en

donde se considere no solo los ingresos, sino también el gasto y los créditos públicos de las entidades, debido a los desequilibrios cada vez mayores entre el gasto público de los gobiernos locales y a la debilidad de sus haciendas para allegarse recursos y solventar las necesidades más apremiantes de sus habitantes; aumentar en el corto plazo las participaciones federales mediante un incremento en la proporción distribuible de la recaudación federal, así como crear un fondo especial con recursos adicionales a los existentes para apoyar a las entidades que resultan más afectadas en la distribución de participaciones federales y, modificar la fórmula actual de distribución de participaciones federales, considerando no solo la población y el coeficiente que establece el artículo tercero de la Ley de Coordinación Fiscal, sino también incluir la productividad y el gasto educativo de las entidades federativas.

ANEXO ESTADISTICO

Ingresos Fiscales Estatales con Participaciones
1980 - 1997
(Miles de nuevos pesos)

Entidades Federativas	1975	1980	1984	1990	1995	1996
Aguascalientes	136	1,028	10,434	259,976	601,226	844,007
Baja California	899	7,319	30,178	781,616	2,234,158	2,384,530
Baja California Sur	184	590	6,595	132,598	302,508	460,764
Campeche	93	1,424	11,528	268,104	682,266	945,684
Coahuila	973	3,613	26,159	551,741	1,735,532	2,031,739
Colima	144	379	8,851	155,689	417,768	536,746
Chiapás	394	5,187	35,622	914,238	2,226,459	3,516,682
Chihuahua	1,126	3,762	26,099	692,384	1,881,646	2,518,433
Distrito Federal	10,694	40,010	363,684	7,596,947	16,737,878	21,455,658
Durango	406	1,771	13,156	277,911	801,744	1,132,270
Guanajuato	718	3,917	43,046	750,012	2,355,054	3,080,809
Guerrero	533	2,177	17,870	448,175	1,389,148	1,881,974
Hidalgo	236	1,184	11,783	319,142	2,172,745	2,858,853
Jalisco	1,824	9,280	69,539	1,437,322	3,757,236	4,681,133
México	4,303	16,764	114,171	2,156,667	5,974,779	9,367,939
Michoacán	735	2,536	21,786	499,993	1,614,559	2,342,887
Morelos	416	1,014	16,213	363,646	968,136	1,347,842
Nayarit	171	1,051	9,033	226,037	502,138	688,266
Nuevo León	2,448	9,635	70,816	1,145,871	2,723,489	3,416,228
Oaxaca	245	1,610	14,957	426,410	1,204,158	2,119,068
Puebla	762	3,203	28,597	680,801	2,227,479	3,014,895
Querétaro	185	804	12,051	288,117	901,794	1,221,270
Quintana Roo	168	1,005	6,389	164,942	550,754	948,999
San Luis Potosí	265	1,144	15,699	337,872	1,021,348	1,414,847
Sinaloa	1,082	3,860	27,759	674,420	1,833,877	2,143,691
Sonora	841	4,178	33,928	845,602	1,941,375	2,450,617
Tabasco	539	7,634	75,978	1,252,567	2,239,190	3,666,309
Tamaulipas	854	4,509	32,629	753,683	1,668,668	2,247,975
Tlaxcala	105	669	10,216	253,545	612,032	810,283
Veracruz	1,316	10,936	62,275	1,362,631	3,650,180	6,059,972
Yucatán	424	1,741	14,785	306,363	1,022,901	1,402,371
Zacatecas	218	1,126	11,668	298,384	688,536	994,410
TOTAL	33,437	155,060	1,253,494	26,623,406	68,640,761	93,987,151

* Incluye impuestos locales, derechos, productos, aprovechamientos y participaciones.
FUENTE: INEGI. Finanzas Públicas Estatales y Municipales de México (varios años).

Ingresos Fiscales Estatales por Entidad Federativa
(Miles de nuevos pesos)

Entidades Federativas	1975	1980	1985	1990	1993	1996
Aguascalientes	136	1,028	11,400	259,976	704,021	844,007
Impuestos	76	573	95	3,813	12,007	12,249
Participaciones	9	67	7,087	191,673	357,470	767,381
Derechos	8	61	250	6,368	17,338	23,302
Productos	6	42	2,931	55,034	13,126	30,691
Aprovechamientos	38	285	1,037	3,088	304,080	10,384
Baja California	899	7,319	50,058	781,616	1,446,255	2,384,530
Impuestos	64	522	1,149	34,048	90,583	164,216
Participaciones	342	2,784	36,681	634,502	944,227	1,845,552
Derechos	27	218	1,019	38,230	70,010	100,168
Productos	5	40	3,059	9,006	10,248	94,753
Aprovechamientos	461	3,755	8,150	65,830	331,187	179,841
Baja California Sur	184	590	8,173	132,598	443,049	460,764
Impuestos	24	77	20	3,259	5,016	10,972
Participaciones	143	459	7,170	128,684	214,397	437,879
Derechos	8	25	25	99	45	2,501
Productos	0	1	20	167	1,684	7,492
Aprovechamientos	9	28	938	389	221,907	1,920
Campeche	93	1,424	19,229	268,104	784,995	945,684
Impuestos	9	140	9	128	9,300	29,436
Participaciones	54	828	11,555	255,529	443,741	818,992
Derechos	2	31	46	1,108	5,586	23,126
Productos	2	30	503	4,962	90,007	32,894
Aprovechamientos	26	395	7,116	6,377	236,361	41,236
Coahuila	973	3,613	36,966	551,741	1,724,864	2,031,739
Impuestos	21	79	329	879	39,647	91,962
Participaciones	643	2,389	34,818	496,289	834,596	1,675,192
Derechos	21	77	384	23,211	66,692	110,828
Productos	0	0	1,406	7,677	15,704	22,541
Aprovechamientos	288	1,068	29	23,685	768,225	131,216
Colima	144	379	22,162	155,689	391,325	536,746
Impuestos	31	82	92	3,377	5,367	4,819
Participaciones	0	0	9,398	143,313	243,482	494,891
Derechos	15	39	172	5,268	16,558	20,790
Productos	6	17	9,501	1,025	4,171	7,552
Aprovechamientos	92	241	2,999	2,706	121,747	8,694

Ingresos Fiscales Estatales por Entidad Federativa
(Miles de nuevos pesos)

Entidades Federativas	1975	1980	1985	1990	1993	1996
Chiapas	394	5,187	52,003	914,238	1,748,328	3,516,862
Impuestos	35	461	810	11,600	24,297	78,312
Participaciones	322	4,243	49,497	798,932	1,332,940	2,821,157
Derechos	7	97	79	19,801	47,897	81,630
Productos	26	336	317	73,762	21,587	441,491
Aprovechamientos	4	50	1,300	10,143	321,607	94,272
Chihuahua	1,126	3,762	40,431	692,384	1,346,825	2,518,433
Impuestos	186	621	1,789	59,872	124,664	249,700
Participaciones	799	2,669	35,166	526,245	1,006,315	1,862,515
Derechos	68	226	936	43,451	132,203	321,017
Productos	12	39	200	51,194	4,611	61,444
Aprovechamientos	62	207	2,340	11,622	79,032	23,757
Distrito Federal	10,694	40,010	352,725	7,596,947	13,387,055	21,455,658,400
Impuestos	1,960	7,332	38,248	1,424,891	3,522,883	5,483,554,900
Participaciones	6,730	25,178	277,793	3,912,458	6,263,654	9,995,278,700
Derechos	882	3,300	24,585	569,165	1,281,195	2,180,674,700
Productos	126	470	10,573	1,441,108	1,910,937	2,745,118,600
Aprovechamientos	997	3,730	1,526	249,325	408,386	1,051,031,500
Durango	406	1,771	16,620	277,911	514,474	1,132,270
Impuestos	37	160	65	2,674	7,422	38,388
Participaciones	345	1,504	14,972	245,873	464,481	998,707
Derechos	16	70	276	10,682	30,635	52,518
Productos	3	12	11	13,618	1,825	27,113
Aprovechamientos	6	25	1,296	5,064	10,111	15,544
Guanajuato	718	3,917	54,357	750,012	1,501,392	3,080,809
Impuestos	111	606	403	81,107	12,163	23,924
Participaciones	435	2,372	33,712	533,129	1,150,780	2,482,646
Derechos	71	387	1,024	38,896	95,312	141,825
Productos	18	98	15,032	38,634	74,115	211,569
Aprovechamientos	83	454	4,186	58,246	169,022	220,845
Guerrero	533	2,177	26,015	448,175	1,025,672	1,881,974
Impuestos	104	426	817	22,836	71,214	120,088
Participaciones	342	1,396	20,789	344,850	751,806	1,553,959
Derechos	18	73	850	11,965	30,101	38,734
Productos	19	79	1,441	21,211	51,695	57,118
Aprovechamientos	50	203	2,118	47,313	120,856	112,075

Ingresos Fiscales Estatales por Entidad Federativa
(Miles de nuevos pesos)

Entidades Federativas	1975	1980	1985	1990	1993	1996
Hidalgo	236	1,184	17,547	319,142	1,267,592	2,858,853
Impuestos	21	103	49	7,204	18,934	43,917
Participaciones	11	57	16,664	293,095	568,559	2,699,141
Derechos	19	96	318	6,704	20,000	25,705
Productos	1	4	226	10,096	17,533	76,666
Aprovechamientos	184	924	290	2,043	642,566	13,424
Jalisco	1,824	9,280	86,964	1,437,322	2,895,172	4,681,133
Impuestos	345	1,754	5,183	118,006	273,503	356,150
Participaciones	1,269	6,458	69,234	1,084,458	2,090,572	3,817,206
Derechos	83	423	1,736	45,361	186,834	196,900
Productos	47	240	7,017	87,628	43,460	145,101
Aprovechamientos	80	405	3,794	101,869	300,803	165,776
México	4,303	16,764	173,113	2,156,667	7,019,040	9,367,939
Impuestos	687	2,677	9,090	144,870	351,604	550,263
Participaciones	3,015	11,746	127,535	1,764,303	3,773,210	8,213,841
Derechos	141	551	4,003	64,850	269,368	363,487
Productos	32	126	14,980	57,490	269,669	126,538
Aprovechamientos	427	1,664	17,505	125,154	2,355,189	113,810
Michoacán	735	2,536	28,495	499,993	1,218,870	2,342,887
Impuestos	125	432	513	11,036	20,363	32,021
Participaciones	515	1,776	25,692	412,399	976,418	1,984,571
Derechos	55	191	721	19,818	50,539	77,551
Productos	5	16	1,214	23,331	17,032	110,853
Aprovechamientos	35	121	355	33,409	154,518	137,891
Morelos	416	1,014	26,370	363,646	780,160	1,347,842
Impuestos	303	738	1,182	26,161	63,527	134,784
Participaciones	51	125	15,904	272,263	525,851	1,079,518
Derechos	44	108	833	28,620	69,312	69,715
Productos	1	2	4,583	28,400	77,950	16,316
Aprovechamientos	17	41	3,868	8,202	23,520	47,509
Nayarit	171	1,051	12,116	226,037	376,451	688,266
Impuestos	35	215	145	4,158	23,325	32,421
Participaciones	93	571	10,783	197,006	314,997	579,640
Derechos	5	28	149	3,609	10,813	16,308
Productos	6	34	384	12,936	5,594	27,546
Aprovechamientos	33	203	655	8,328	21,722	32,351

Ingresos Fiscales Estatales por Entidad Federativa
(Miles de nuevos pesos)

Entidades Federativas	1975	1980	1985	1990	1993	1996
Nuevo León	2,448	9,635	107,594	1,145,871	2,227,353	3,416,228
Impuestos	307	1,207	5,502	104,359	245,538	422,967
Participaciones	1,378	5,424	57,762	755,281	1,402,009	2,382,078
Derechos	39	153	1,264	44,000	237,325	308,319
Productos	21	82	6,132	95,328	227,913	179,699
Aprovechamientos	704	2,769	36,934	146,903	114,568	123,165
Oaxaca	245	1,610	35,413	426,410	865,993	2,119,068
Impuestos	39	256	179	3,746	6,063	9,212
Participaciones	142	930	18,812	332,052	820,650	1,995,937
Derechos	8	51	204	8,510	17,558	25,121
Productos	4	25	12,659	78,571	12,781	78,753
Aprovechamientos	53	348	3,559	3,531	8,941	10,045
Puebla	762	3,203	39,809	650,801	1,952,324	3,014,895
Impuestos	64	268	448	14,978	33,774	68,495
Participaciones	516	2,171	34,760	560,002	1,365,861	2,660,602
Derechos	37	156	713	18,478	53,552	87,840
Productos	25	106	2,951	39,358	54,083	131,208
Aprovechamientos	119	502	937	17,985	445,054	66,750
Querétaro	185	804	17,907	288,117	630,084	1,221,270
Impuestos	38	166	121	3,305	16,778	22,002
Participaciones	85	371	15,913	245,280	542,609	1,093,542
Derechos	11	47	197	6,429	36,191	41,738
Productos	38	165	778	18,987	3,912	44,173
Aprovechamientos	13	55	898	14,116	30,594	19,815
Quintana Roo	168	1,005	11,618	164,942	636,501	948,999
Impuestos	14	85	35	4,565	30,312	123,101
Participaciones	52	312	7,315	144,297	278,788	623,764
Derechos	6	37	139	5,843	14,533	44,215
Productos	7	40	812	2,592	10,798	79,509
Aprovechamientos	89	531	3,317	7,645	302,070	78,410
San Luis Potosí	265	1,144	11,677	337,872	1,712,044	1,414,847
Impuestos	50	216	94	3,656	4,840	6,643
Participaciones	164	706	7,315	312,468	641,359	1,319,323
Derechos	19	81	139	9,127	28,058	42,677
Productos	0	2	812	10,449	24,723	36,587
Aprovechamientos	32	139	3,317	2,172	1,013,064	9,617

Ingresos Fiscales Estatales por Entidad Federativa
(Miles de nuevos pesos)

Entidades Federativas	1975	1980	1985	1990	1993	1996
Sinaloa	1,082	3,860	37,305	674,420	1,099,447	2,143,691
Impuestos	255	908	1,334	7,404	53,499	73,164
Participaciones	642	2,289	25,683	567,496	904,261	1,780,836
Derechos	55	195	1,257	73,812	101,817	172,279
Productos	11	41	966	6,285	6,542	78,124
Aprovechamientos	120	427	8,065	19,423	33,328	39,288
Sonora	841	4,178	48,266	845,602	2,552,673	2,450,617
Impuestos	145	720	1,433	48,474	92,865	206,302
Participaciones	605	3,005	43,780	731,261	1,072,151	2,045,362
Derechos	42	208	812	22,578	68,239	95,661
Productos	7	35	1,055	10,511	12,954	36,620
Aprovechamientos	42	210	1,186	32,778	1,306,464	66,672
Tabasco	539	7,634	99,039	1,252,567	1,691,943	3,666,309
Impuestos	21	292	296	4,233	11,180	41,596
Participaciones	497	7,046	89,403	1,147,896	1,569,688	3,399,531
Derechos	7	97	299	3,438	25,991	75,002
Productos	2	24	6,444	75,710	67,786	84,090
Aprovechamientos	12	175	2,597	21,290	17,298	66,090
Tamaulipas	854	4,509	46,267	753,683	2,191,770	2,247,975
Impuestos	99	523	1,871	42,854	89,282	184,797
Participaciones	609	3,215	36,933	628,481	868,923	1,805,979
Derechos	45	240	910	14,807	91,109	159,606
Productos	1	3	369	30,614	30,242	65,570
Aprovechamientos	100	528	6,184	36,927	1,112,214	32,023
Tlaxcala	105	669	14,309	253,545	352,521	810,283
Impuestos	3	20	4	3,306	6,954	14,814
Participaciones	75	477	13,060	230,710	316,592	737,457
Derechos	5	32	197	5,723	13,731	30,517
Productos	5	32	348	8,670	8,071	13,998
Aprovechamientos	17	108	700	5,136	7,173	13,497
Veracruz	1,316	10,936	105,875	1,362,631	3,299,861	6,059,972
Impuestos	98	814	950	16,404	23,777	29,453
Participaciones	764	6,347	71,842	1,220,240	3,103,795	5,674,056
Derechos	61	507	1,091	32,065	90,140	97,419
Productos	5	43	13,442	41,759	41,873	171,895
Aprovechamientos	388	3,225	18,550	52,163	40,276	87,149

Ingresos Fiscales Estatales por Entidad Federativa
(Miles de nuevos pesos)

Entidades Federativas	1975	1980	1985	1990	1993	1996
Yucatán	424	1,741	24,260	306,363	590,278	1,402,371
Impuestos	47	195	445	4,346	39,299	51,569
Participaciones	329	1,350	18,939	281,472	513,499	1,210,955
Derechos	18	72	387	8,732	23,874	27 415
Productos	5	21	18	1,744	2,662	12,197
Aprovechamientos	25	103	4,471	10,069	10,944	100,235
Zacatecas	218	1,126	15,345	298,384	515,133	994,410
Impuestos	22	116	91	3,158	4,408	12,058
Participaciones	107	552	13,284	231,569	471,959	924,186
Derechos	11	58	262	6,273	14,766	35,004
Productos	6	30	729	5,152	6,354	9,670
Aprovechamientos	72	370	979	52,232	17,646	13,492

FUENTE: INEGI. Finanzas Públicas Estatales y Municipales de México (varios años).

Evolución de las Participaciones Federales a las Entidades Federativas
1980 - 1997
(Miles de nuevos pesos)

Entidades Federativas	1980	1985	1990	1995	1996	1997
Aguascalientes	674	11,903	191,673	535,500	787,700	997,300
Baja California	3,297	38,440	634,502	1,417,000	2,047,100	2,607,800
Baja California Sur	530	8,622	128,684	300,600	443,800	573,000
Campeche	1,014	14,337	255,529	600,200	814,100	1,093,700
Coahuila	2,553	34,617	496,289	1,159,100	1,636,200	2,231,200
Colima	517	9,850	143,313	368,400	513,500	696,700
Chiapas	4,479	51,561	798,932	1,799,700	2,821,800	3,521,700
Chihuahua	3,077	37,628	526,245	1,354,700	1,882,500	2,665,400
Distrito Federal	26,477	273,859	3,912,458	7,541,700	10,164,100	14,349,300
Durango	1,046	17,485	245,873	702,200	1,003,700	1,303,500
Guanajuato	2,975	37,337	533,129	1,870,500	2,621,400	3,449,900
Guerrero	1,654	22,866	344,850	1,152,400	1,659,100	2,216,000
Hidalgo	959	19,832	293,095	887,200	1,288,400	1,727,800
Jalisco	7,105	73,922	1,084,458	3,084,800	4,202,800	5,631,900
México	12,478	134,073	1,764,303	5,114,300	7,554,700	10,107,200
Michoacán	1,890	28,671	412,399	1,450,200	2,114,700	2,802,500
Morelos	1,021	15,338	272,263	722,500	1,080,800	1,433,900
Nayarit	810	13,677	197,006	528,300	757,600	967,300
Nuevo León	6,870	70,812	755,281	2,345,100	3,049,300	4,311,800
Oaxaca	1,164	23,133	332,052	1,337,800	2,000,200	2,393,400
Puebla	3,001	37,231	560,002	1,831,000	2,714,600	3,542,600
Querétaro	1,117	15,036	245,280	764,500	1,068,700	1,393,100
Quintana Roo	456	8,655	144,297	408,800	622,200	866,600
San Luis Potosí	1,292	20,366	312,468	917,200	1,323,800	1,754,700
Sinaloa	3,286	35,997	567,496	1,236,400	1,774,200	2,276,900
Sonora	3,852	46,468	731,261	1,406,100	2,180,100	2,984,300
Tabasco	7,891	89,931	1,147,896	2,025,800	3,338,800	4,201,500
Tamaulipas	2,958	40,579	628,481	1,420,700	2,044,400	3,156,200
Tlaxcala	493	11,781	230,710	498,100	714,400	948,300
Veracruz	6,893	79,754	1,220,240	2,963,300	4,571,100	5,663,600
Yucatán	1,162	17,521	281,472	753,500	1,076,500	1,453,800
Zacatecas	698	16,338	231,569	617,700	968,400	1,205,500
TOTAL	113,689	1,357,620	19,623,506	49,115,300	70,840,700	94,528,400

* Incluye los Fondos General, Financiero Complementario, Fomento Municipal, entre otros.

FUENTE: INEGI. Finanzas Públicas Estatales y Municipales de México (varios años).

Recaudación Bruta de los Ingresos Tributarios y no Tributarios por Entidad Federativa
Millones de Pesos

Entidades Federativas	1979	1980	1992	1995	1996	1997
Aguascalientes	1,132	1,390	705,890	957,233	1,378,433	2,099,890
Baja California	6,786	8,826	2,935,144	4,229,532	6,074,333	8,038,464
Baja California Sur	849	905	257,342	440,459	735,108	1,104,264
Campeche	581	791	259,891	408,892	628,082	731,773
Coahuila	6,909	12,855	435,826	3,968,822	5,713,265	7,606,237
Colima	1,535	2,360	2,365	772,894	1,367,978	2,199,233
Chiapas	1,638	2,052	2,099,187	698,005	908,970	1,123,903
Chihuahua	6,330	9,077	517,773	3,642,681	4,952,286	7,178,717
Distrito Federal	228,123	432,233	168,575,923	238,493,925	356,783,596	432,710,470
Durango	2,296	3,082	577,141	479,553	727,518	831,665
Guanajuato	4,773	5,016	1,485,215	2,098,386	2,829,537	4,162,947
Guerrero	3,353	4,037	782,764	898,364	975,385	2,268,120
Hidalgo	2,478	3,854	528,193	724,457	985,332	1,377,734
Jalisco	16,438	18,205	4,524,058	7,476,015	9,750,027	12,762,804
México	34,983	41,616	8,163,372	10,514,158	15,246,511	22,104,948
Michoacán	2,705	3,414	1,485,563	1,360,714	1,655,437	2,241,008
Morelos	2,135	2,972	768,160	952,115	1,171,023	1,610,425
Nayarit	1,642	681	10,450	273,833	336,821	452,927
Nuevo León	28,055	37,133	310,169	16,224,512	20,970,449	31,489,566
Oaxaca	1,247	1,433	597,867	805,552	946,817	1,163,917
Puebla	7,079	9,302	2,259,830	2,700,200	3,467,071	5,010,512
Querétaro	2,837	3,418	1,068,211	1,847,055	2,554,424	3,555,018
Quintana Roo	542	835	579,164	1,047,787	1,340,180	1,962,379
San Luis Potosí	2,504	3,177	794,142	1,099,467	1,676,354	2,017,678
Sinaloa	4,796	5,004	1,194,889	1,952,121	2,200,447	2,966,854
Sonora	5,747	7,067	1,789,208	2,572,993	3,189,678	4,068,658
Tabasco	1,485	1,883	411,377	707,933	1,003,474	1,202,424
Tamaulipas	17,727	34,121	11,112,097	16,847,743	24,530,680	30,109,490
Tlaxcala	775	899	265,982	389,574	483,961	692,824
Veracruz	14,425	20,708	4,332,101	6,578,491	8,506,246	11,596,201
Yucatán	2,068	2,398	755,177	1,112,102	1,390,249	1,856,819
Zacatecas	638	834	264,618	431,610	561,423	818,978
TOTAL	414,611	681,578	219,849,089	332,707,178	485,041,096	609,116,847

FUENTE: SHCP, Dirección General de Recaudación.

Producto Interno Bruto por Entidad Federativa
Miles de Nuevos Pesos

Entidades Federativas	1975	1980	1985	1990	1996
Aguascalientes	6,587	26,129	323,293	6,257,197	25,225,801
Baja California	26,932	96,360	1,116,629	18,644,623	72,566,786
Baja California Sur	4,407	17,377	189,547	3,434,632	12,296,178
Campeche	5,142	20,380	1,866,009	11,443,887	29,981,855
Coahuila	31,849	113,750	1,299,327	21,518,506	75,674,413
Colima	5,624	20,118	254,414	3,282,336	12,081,247
Chiapas	18,350	115,990	1,099,101	11,597,657	40,009,851
Chihuahua	35,832	120,693	1,393,319	25,872,863	96,824,926
Distrito Federal	287,583	1,075,626	9,935,376	150,913,866	522,783,301
Durango	14,406	54,465	702,550	9,794,244	30,810,693
Guanajuato	36,117	124,387	1,507,326	22,665,892	76,317,535
Guerrero	19,772	71,310	823,451	9,956,853	38,670,071
Hidalgo	14,887	64,654	727,681	10,340,158	31,628,535
Jalisco	77,108	280,803	3,157,465	44,654,192	147,070,169
México	112,760	467,741	5,262,379	76,148,095	237,828,642
Michoacán	28,690	101,322	1,093,584	16,295,042	52,994,491
Morelos	12,210	46,222	563,322	8,847,829	30,286,034
Nayarit	8,947	32,859	376,873	4,400,287	12,809,159
Nuevo León	64,442	252,389	2,830,282	45,008,866	151,737,316
Oaxaca	16,612	60,117	840,048	10,691,078	36,808,460
Puebla	35,449	138,690	1,549,456	20,528,168	78,321,041
Querétaro	10,410	40,475	593,433	9,867,221	37,601,896
Quintana Roo	3,694	17,240	241,715	5,168,155	27,899,847
San Luis Potosí	16,144	62,194	790,717	12,933,425	40,400,358
Sinaloa	27,335	89,275	1,052,851	14,586,632	48,083,549
Sonora	30,740	104,642	1,221,457	18,903,934	63,595,659
Tabasco	18,648	169,836	1,289,056	10,084,629	29,340,131
Tamaulipas	33,192	126,084	1,319,015	18,802,193	69,413,265
Tlaxcala	5,356	19,550	303,868	3,292,211	11,948,009
Veracruz	65,956	248,615	2,697,965	35,940,508	108,008,998
Yucatán	15,104	48,562	527,899	7,969,255	28,952,587
Zacatecas	9,687	34,109	442,292	6,222,569	18,820,899
Total Nacional	1,099,972	4,261,964	47,391,700	676,067,003	2,296,791,702

FUENTE: INEGI. Sistema de Cuentas Nacionales de México.

Población Total por Entidad Federativa
Estructura Poblacional

Entidades Federativas	1990	1992	1997
Aguascalientes	719,659	770,972	888,444
Baja California	1,660,855	1,908,434	2,241,029
Baja California Sur	317,764	351,690	387,430
Campeche	535,185	569,417	668,715
Coahuila	1,972,340	2,040,046	2,227,305
Colima	428,510	458,607	515,313
Chiapas	3,210,496	3,436,574	3,637,142
Chihuahua	2,441,873	2,503,515	2,895,672
Distrito Federal	8,235,744	8,276,345	8,520,090
Durango	1,349,378	1,394,571	1,449,036
Guanajuato	3,982,593	4,170,885	4,478,673
Guerrero	2,620,637	2,732,699	2,994,365
Hidalgo	1,888,366	1,945,514	2,166,122
Jalisco	5,302,689	5,693,177	6,161,437
México	9,815,795	10,705,862	12,222,891
Michoacán	3,548,199	3,723,543	3,925,450
Morelos	1,195,059	1,259,170	1,496,030
Nayarit	824,643	871,710	903,886
Nuevo León	3,098,736	3,366,044	3,684,845
Oaxaca	3,019,560	3,207,147	3,286,175
Puebla	4,126,101	4,406,652	4,792,156
Querétaro	1,051,235	1,126,143	1,297,575
Quintana Roo	493,277	577,419	772,803
San Luis Potosí	2,003,187	2,088,544	2,247,042
Sinaloa	2,204,054	2,341,346	2,509,142
Sonora	1,823,606	1,866,757	2,183,108
Tabasco	1,501,744	1,595,487	1,817,703
Tamaulipas	2,249,581	2,351,663	2,628,839
Tlaxcala	761,277	812,749	911,696
Veracruz	6,228,239	6,405,478	6,856,415
Yucatán	1,362,940	1,390,318	1,617,120
Zacatecas	1,276,323	1,276,323	1,332,683
TOTAL	81,249,645	85,624,801	93,716,332

FUENTE: INEGI. Estados Unidos Mexicanos. XI Censo General de Población y Vivienda. Resumen General.

Tabuladores Básicos. México, 1992. Encuesta Nacional de la Dinámica Demográfica, 1997.

ECUACIONES DE LA RECAUDACION ESTIMADA PARA 1996

1. Aguascalientes	LRE = 0.31842 + 0.79794 (LPIBAGS) $R^2 = 65.79$ (t = 7.468)
2. Baja California	LRE = 0.81045 + 0.76563 (LPIBBC) $R^2 = 80.66$ (t = 11.00)
3. Baja California Sur	LRE = 1.8131 + 0.71767 (LPIBBCS) $R^2 = 50.24$ (t = 5.411)
4. Campeche	LRE = 1.4712 + 0.73708 (LPIBCAM) $R^2 = 53.47$ (t = 5.772)
5. Coahuila	LRE = 1.0910 + 0.75862 (LPIBCOA) $R^2 = 54.83$ (t = 5.933)
6. Colima	LRE = 1.6361 + 0.72738 (LPIBCOL) $R^2 = 50.54$ (t = 5.444)
7. Chiapas	LRE = 1.2010 + 0.75050 (LPIBCHIA) $R^2 = 54.47$ (t = 5.890)
8. Chihuahua	LRE = 0.96222 + 0.76600 (LPIBCHIH) $R^2 = 55.10$ (t = 5.965)
9. Distrito Federal	LRE = 0.92476 + 0.76741 (LPIBDF) $R^2 = 47.69$ (t = 5.141)
10. Durango	LRE = 1.3940 + 0.74111 (LPIBDUR) $R^2 = 53.38$ (t = 5.763)
11. Guanajuato	LRE = 1.2537 + 0.74854 (LPIBGUA) $R^2 = 53.53$ (t = 5.780)

12. Guerrero	LRE = 1.2758 + 0.74719 (LPIBGUE) $R^2 = 53.67$ (t = 5.796)
13. Hidalgo	LRE = 1.3109 + 0.74539 (LPIBHID) $R^2 = 53.45$ (t = 5.771)
14. Jalisco	LRE = 1.2048 + 0.75135 (LPIBJAL) $R^2 = 52.50$ (t = 5.661)
15. México	LRE = 1.4849 + 0.73502 (LPIBMEX) $R^2 = 49.84$ (t = 5.368)
16. Michoacán	LRE = 1.2745 + 0.74725 (LPIBMICH) $R^2 = 53.69$ (t = 5.798)
17. Morelos	LRE = 1.3669 + 0.74248 (LPIBMOR) $R^2 = 53.34$ (t = 5.758)
18. Nayarit	LRE = 1.2367 + 0.74933 (LPIBNAY) $R^2 = 51.97$ (t = 5.602)
19. Nuevo León	LRE = 0.87839 + 0.77051 (LPIBNL) $R^2 = 54.08$ (t = 5.845)
20. Oaxaca	LRE = 1.2288 + 0.74944 (LPIBOAX) $R^2 = 53.90$ (t = 5.823)
21. Puebla	LRE = 1.2584 + 0.74824 (LPIBPUE) $R^2 = 53.48$ (t = 5.774)
22. Querétaro	LRE = 1.3576 + 0.74333 (LPIBQUE) $R^2 = 53.81$ (t = 5.813)
23. Quintana Roo	LRE = 1.5945 + 0.73050 (LPIBQR) $R^2 = 53.60$ (t = 5.788)

24. San Luis Potosí	LRE = 1.3115 + 0.74564 (LPIBSLP) $R^2 = 53.74$ (t = 5.804)
25. Sinaloa	LRE = 1.2749 + 0.74742 (LPIBSIN) $R^2 = 53.74$ (t = 5.805)
26. Sonora	LRE = 1.2519 + 0.74873 (LPIBSON) $R^2 = 53.72$ (t = 5.802)
27. Tabasco	LRE = 0.92452 + 0.76542 (LPIBTAB) $R^2 = 56.57$ (t = 6.146)
28. Tamaulipas	LRE = 1.2081 + 0.75145 (LPIBTAM) $R^2 = 53.94$ (t = 5.827)
29. Tlaxcala	LRE = 1.2423 + 0.74902 (LPIBTLA) $R^2 = 51.74$ (t = 5.575)
30. Veracruz	LRE = 1.4273 + 0.73815 (LPIBVER) $R^2 = 52.44$ (t = 5.655)
31. Yucatán	LRE = 1.3641 + 0.74259 (LPIBYUC) $R^2 = 53.27$ (t = 5.750)
32. Zacatecas	LRE = 1.2805 + 0.74693 (LPIBZAC) $R^2 = 52.78$ (t = 5.694)

SIGNIFICADO DE LAS VARIABLES UTILIZADAS EN LAS REGRESIONES

LIFE96	Logaritmo de ingresos fiscales de los estados en 1996.
LPIB96	Logaritmo del Producto Interno Bruto estatal en 1996.
LPFE80	Logaritmo de las participaciones federales a los estados en 1980.
LPIBE80	Logaritmo del Producto Interno Bruto estatal en 1980.
LPFE85	Logaritmo de las participaciones federales a los estados en 1985.
LPIBE85	Logaritmo del Producto Interno Bruto estatal en 1985.
LPFE90	Logaritmo de las participaciones federales a los estados en 1990.
LPIBE90	Logaritmo del Producto Interno estatal en 1990.
LPFE96	Logaritmo de las participaciones federales a los estados en 1996.
LPIBE96	Logaritmo del Producto Interno Bruto estatal en 1996.
LRE	Logaritmo de la recaudación del estado respectivo.
LPIBAGS	Logaritmo del Producto Interno Bruto del estado de Aguascalientes.
LPIBBC	Logaritmo del Producto Interno Bruto del estado de Baja California.
LPIBBCS	Logaritmo del Producto Interno Bruto del estado de Baja California Sur.

LPIBCAM	Logaritmo del Producto Interno Bruto del estado de Campeche.
LPIBCOA	Logaritmo del Producto Interno Bruto del estado de Coahuila.
LPIBCOL	Logaritmo del Producto Interno Bruto del estado de Colima.
LPIBCHIA	Logaritmo del Producto Interno Bruto del estado de Chiapas.
LPIBCHIH	Logaritmo del Producto Interno Bruto del estado de Chihuahua.
LPIBDF	Logaritmo del Producto Interno Bruto del Distrito Federal.
LPIBDUR	Logaritmo del Producto Interno Bruto del estado de Durango.
LPIBGUA	Logaritmo del Producto Interno Bruto del estado de Guanajuato.
LPÍBGUE	Logaritmo del Producto Interno Bruto del estado de Guerrero.
LPIBHID	Logaritmo del Producto Interno Bruto del estado de Hidalgo.
LPIBJAL	Logaritmo del Producto Interno Bruto del estado de Jalisco.
LPIBMEX	Logaritmo del Producto Interno Bruto del estado de México.

LPIBMICH	Logaritmo del Producto Interno Bruto del estado de Michoacán.
LPIBMOR	Logaritmo del Producto Interno Bruto del estado de Morelos.
LPIBNAY	Logaritmo del Producto Interno Bruto del estado de Nayarit.
LPIBNL	Logaritmo del Producto Interno Bruto del estado de Nuevo León.
LPIBOAX	Logaritmo del Producto interno Bruto del estado de Oaxaca.
LPIBPUE	Logaritmo del Producto Interno Bruto del estado de Puebla.
LPIBQUE	Logaritmo del Producto Interno Bruto del estado de Querétaro.
LPIBQR	Logaritmo del Producto Interno Bruto del estado de Quintana Roo.
LPIBSLP	Logaritmo del Producto Interno Bruto del estado de San Luis Potosí.
LPIBSIN	Logaritmo del Producto Interno Bruto del estado de Sinaloa.
LPIBSON	Logaritmo del Producto Interno Bruto del estado de Sonora.
LPIBTAB	Logaritmo del Producto Interno Bruto del estado de Tabasco.

LPIBTAM	Logaritmo del Producto Interno Bruto del estado de Tamaulipas.
LPIBTLA	Logaritmo del Producto Interno Bruto del estado de Tlaxcala.
LPIBVER	Logaritmo del Producto Interno Bruto del estado de Veracruz.
LPIBYUC	Logaritmo del Producto Interno Bruto del estado de Yucatán.
LPIBZAC	Logaritmo del Producto Interno Bruto del estado de Zacatecas.

BIBLIOGRAFIA

BIBLIOGRAFIA

Aguilar Villanueva, Luis Felipe (1993). "El Estudio de las Políticas Públicas", Editorial Porrúa, Tomo I.

Armida Graham, Pablo (1983). *Federalismo Fiscal, el Caso de México*. Tesis, Departamento de Economía, Instituto Tecnológico Autónomo de México.

Almazán Martínez, Raúl (1988). "Las Finanzas del Sistema Federal Mexicano", INAP.

Alcino Bervian, Pedro y Luis Cervo, Amado (1997). *Metodología Científica*, Editorial M^c Graw – Hill.

Christ F. Carl (1979). *Modelos y Métodos Econométricos*, Editorial Limusa.

Due, F. John Friedlaender, Ann F. (1973). *Análisis Económico de los Impuestos del Sector Público*, Editorial el Ateneo.

Flores Zabala, Ernesto (1994). *Finanzas Públicas Mexicanas*, editorial Porrúa.

Faya Viesca, Jacinto (1998). *Finanzas Públicas*, editorial Porrúa.

Fernández Pérez, Manuel (1982). *Análisis Económico del Comportamiento de la Administración Pública*. Tesis, Escuela de Economía, Instituto Tecnológico Autónomo de México.

García Ramírez, Roberto (1985). *El Federalismo Fiscal en México: Evaluación de la Política y Distribución de Participaciones Federales*. Tesis, Facultad de Economía, U.A.N.L.

Gómez Díaz de L. Carlos (1998). *Administración Pública Contemporánea*, Editorial, M^c Graw Hill.

Hernández Arreortua, Kolver (1998). *Federalismo Fiscal en México: El Impacto de la Coordinación Fiscal sobre el Presupuesto de los Gobiernos Estatales*. Tesis, Facultad de Economía, U.A.N.L.

Hernández Sampieri, Roberto; Fernández Collado, Carlos y Baptista Lucio, Pilar (1997). *Metodología de la Investigación*, Editorial M^c Graw Hill.

Hernández Chavez, Alicia (1996). *¿Hacia un Nuevo Federalismo?*, Editorial, Fondo de Cultura Económica.

Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (varios años). "Sistema de Cuentas Nacionales de México", *Producto Interno Bruto por Entidad Federativa*".

Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (varios años). "Finanzas Públicas Estatales y Municipales de México; "Estadísticas Históricas de México", Tomo I y II

Lomelín Ortega, Roberto (1994). *Federalismo y Municipio: Una Visión de la Modernización de México*, Fondo de Cultura Económica.

Musgrave, Richard A. (1973). *Sistemas Fiscales*, Editorial Aguilar.

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (1998). "Desarrollo Regional y Política Estructural de México". *Estudios Económicos de la OCDE*, 1994 – 1995.

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (1998). "Descentralización e Infraestructura Local en México: Una Nueva Política Pública para el Desarrollo".

Pardo, María del Carmen (1992). "Teoría y Práctica de la Administración Pública en México", INAP.

Secretaría de Hacienda y Crédito Público (1980 y 1988). *Ley de Coordinación Fiscal*.

Samuelson, Paul A., Nordhaus William D., Dieck, Lourdes y Salazar, José de Jesús (1997). *Macroeconomía, con aplicaciones a México*.

Stevenson, William L. (1981). *Estadística para Administración y Economía: Conceptos y Aplicaciones*, Editorial Harla.

Tijerina Guajardo, José Alfredo (1999). "Las Propuestas de un Nuevo Federalismo y la Eficiencia Económica, Centro de Investigaciones Económicas de la U.A.N.L.

Vázquez Nava, María Elena (1994). *La Administración Pública Contemporánea en México*, Editorial Fondo de Cultura Económica.

Villanueva Zapata, Victoriana (1985). "El Sistema Nacional de Coordinación Fiscal Mexicano", INAP.



Stevenson, William J. (1981). Estadística para Administración y Economía. Conceptos y Aplicaciones. Editorial Harla.

Tijerina Guajardo, José Alfredo (1999). Las Propuestas de un Nuevo Federalismo y la Eficiencia Económica. Centro de Investigaciones Económicas de la U.A.N.L.

Vázquez Jara, María Elena (1994). La Administración Pública Contemporánea. México, Editorial Fondo de Cultura Económica.

Villanueva Zapata, Victoria (1982). "El Sistema Nacional de Estadística Mexicana", INAP.