



**SEFIPLAN**  
GOBIERNO DEL ESTADO

## Propuestas de Veracruz en la mesa de Colaboración y Coordinación Intergubernamentales

La colaboración, la coordinación  
intergubernamentales en materia de  
participaciones federales (Ingresos).

Febrero, 2004.

# ÍNDICE

**I. El Sistema Nacional de Coordinación Fiscal**

**II. Problemática del SNCF**

**III. Propuestas de Veracruz**

**IV. Conclusiones**



## *I. El Sistema Nacional de Coordinación Fiscal*

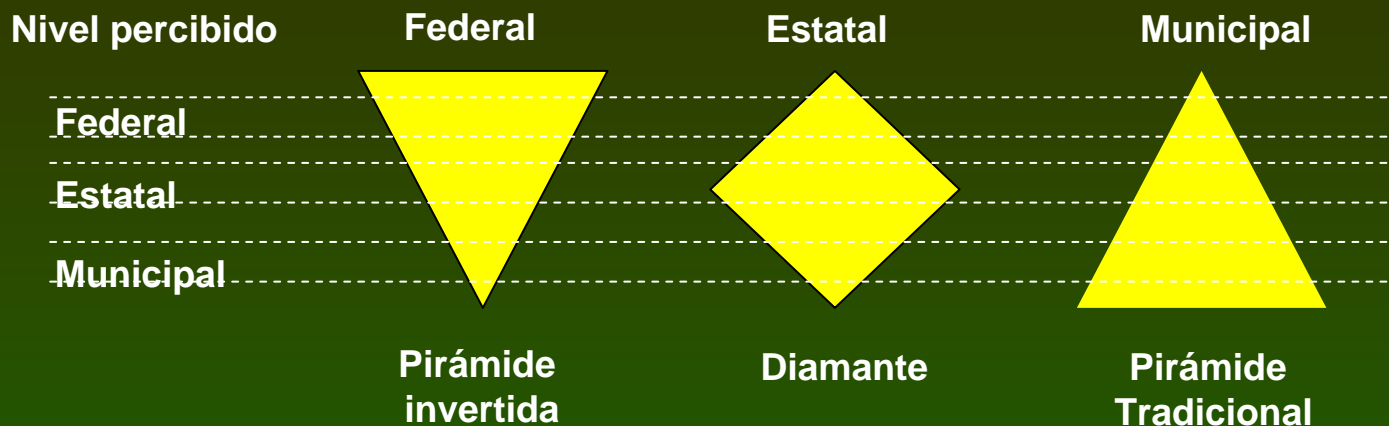
---

- **La entrada en vigor en 1980 de la nueva Ley de Coordinación Fiscal, en la que se establece el actual Sistema Nacional de Coordinación Fiscal (SNCF), permitió el ordenamiento jurídico nacional que regula las relaciones fiscales entre los tres órdenes de gobierno e incluye disposiciones sobre cómo transferir recursos de la Federación, a los estados y a los municipios. Los principales objetivos de la LCF, son los siguientes:**
  - **Coordinar el sistema fiscal de la federación con los estados, municipios y Distrito Federal.**
  - **Establecer la participación que corresponda a sus haciendas públicas en los ingresos federales y distribuir dichas participaciones entre ellas.**
  - **Fijar reglas de colaboración administrativa entre las diversas autoridades fiscales.**
  - **Constituir los organismos en materia de coordinación fiscal y dar las bases de su organización y funcionamiento.**



## I. Perspectivas Intergubernamentales

- Sin embargo, los actores de los tres niveles de gobierno perciben la coordinación intergubernamental, de la siguiente manera:



- Funcionario Federal. En este nivel los funcionarios juzgan sus propias opiniones sobre los problemas y las políticas como extensas, generales, circunspectas y de vasto alcance, consideran que los funcionarios de nivel estatal tienen perspectivas más limitadas y estrechas que las suyas.
- Funcionario Estatal. Las ideas de los funcionarios nacionales son estrechas, limitadas e inapropiadamente adaptadas a las especiales circunstancias y condiciones de los estados; al mismo tiempo les parece que las perspectivas de los funcionarios municipales son limitadas, particularistas y demasiado estrechas.
- Funcionario Municipal. Consideran que al tener que lidiar con los problemas de manera más cercana, conocen de primera mano las respuestas con mayor profundidad que las instancias estatales y nacionales.



## *II. Principal problemática del SNCF*

---

- Las tres convenciones nacionales en materia fiscal celebradas en 1925, 1932 y 1947, fueron insuficientes para alcanzar acuerdos justos en materia de potestades tributarias para la federación, los estados y municipios. Al derogarse los impuestos locales a la compraventa a cambio de una mayor participación en la recaudación de impuestos federales, las haciendas de los estados se volvieron dependientes a estos recursos.
- El actual arreglo de las responsabilidades fiscales y la alta dependencia de los recursos de origen federal ha debilitado la capacidad de respuesta de las haciendas públicas estatales.
- Existe un desconocimiento de la integración de los recursos recaudados por el Sistema de Administración Tributaria (SAT), debido a que los gobiernos de los estados desconocen el padrón de contribuyentes.
- Las potestades tributarias de estados y municipios están limitadas a nivel constitucional por lo que es necesario revisar a profundidad este texto (Art. 25; 31, 73 Fracc. 29, 115, 116 Fracc. VII). Así como un replanteamiento de las leyes de Coordinación Fiscal, Convenios, IVA e ISR.



## *II. Principal problemática del SNCF*

---

- El proceso de homologación fiscal en el país se basó en la reducción de la autonomía fiscal de los gobiernos estatales y municipales, sujetándolos con ello a los ciclos y prioridades de la política fiscal federal. Actualmente, las potestades tributarias de los gobiernos estatales se sustentan en bases tributarias reducidas y de bajo poder recaudatorio.
- El sistema de participaciones federales ha afectado la responsabilidad fiscal de los estados y municipios, debido a que ha disociado las fuentes de financiamiento con los esquemas de gasto.
- La configuración actual de la fórmula de distribución de las participaciones federales, no presenta los incentivos adecuados para generar mayor responsabilidad fiscal entre los estados adheridos al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal (SNCF). Este esquema ha cambiado del propósito original de ser un esquema de responsabilidades fiscales compartidas, hacia un sistema de transferencias.

## *II. Principales debilidades del Sistema de Participaciones*

- Asimismo, la distribución actual de las participaciones no reconoce el grado de marginación con el que se encuentran las entidades federativas. Lo anterior genera en algunos casos, asignaciones regresivas de los recursos.
- En términos per cápita, las participaciones federales de Veracruz se encuentran por debajo de la media nacional y no son congruentes con las necesidades de gasto social y en infraestructura pública.
- Ante la limitación de recursos, los estados en bloque han tenido que acudir por segundo año consecutivo ante la Federación, para plantear la solicitud de anticipos extraordinarios a cuenta de participaciones, hecho sin precedente desde la vigencia del SNCF.

**Veracruz es la tercer entidad que mayores recursos recibe por Participaciones Federales, sin embargo en términos per cápita es el estado numero 24.**

**Participaciones Federales per cápita  
(Pesos)**

<b>Año</b>	<b>Veracruz</b>	<b>Nacional</b>
1980	1.3	1.7
1990	182.9	232.3
1995	423.8	475.4
2000	1,438.6	1,619.7



### *III. Propuestas de Veracruz en la mesa de Colaboración y Coordinación Intergubernamentales*

---

- **Los ingresos estatales, aún con los esfuerzos realizados por el Gobierno del Estado, al establecer desde 2000 nuevas contribuciones, representan el 5% de los ingresos totales previstos para el 2004.**
- **En virtud de lo anterior, y con el fin de atender las diversas necesidades y requerimientos de la población veracruzana en materia de salud, educación y seguridad pública, así como aminorar las presiones de gasto de las finanzas públicas estatales, se sugieren las siguientes acciones:**

### *III. Propuestas de Veracruz en la mesa de Colaboración y Coordinación Intergubernamentales*

---

#### **Participaciones Federales**

- **Criterio de Distribución de Competencias.** Debe de haber un replantamiento integral de las potestades tributarias de estados y municipios a nivel constitucional, por lo que será necesario revisar a profundidad la Carta Magna (Art. 25, 31, 73 Fracc. 29, 115, 116 Fracc. VII). Así como una revisión exhaustiva de las leyes de Coordinación Fiscal, Convenios, IVA e ISR.
- **Transparencia.** El Gobierno Federal debe ser transparente en la asignación de Participaciones Federales a los estados. Para ello se propone que representantes de los estados y municipios sean parte de manera permanente de las funciones de planeación, control y rendición de cuentas en cuanto a las participaciones pagadas.
- **Ombudsman Hacendario.** Debido a que los acuerdos suscritos en las tres convenciones anteriores se relegaron, se propone que se habilite a institutos como el INDETEC para darle seguimiento a los acuerdos consensados en la Convención Nacional Hacendaria, financiados totalmente por las entidades federativas.

### *III. Propuestas de Veracruz en la mesa de Colaboración y Coordinación Intergubernamentales*

#### **Participaciones Federales**

- **Inclusión de todos los ingresos para formar la Recaudación Federal Participable (RFP).** Calcular RFP a partir de todos los ingresos que obtenga la Federación, sin excepción, por todos sus impuestos, así como por todos los derechos sobre la extracción de petróleo y minería, incluyendo los aprovechamientos y productos que obtenga de parte de Petróleos Mexicanos y sus filiales.
- **Criterio de Cálculo del Fondo General de Participaciones (FGP).** Utilizar las estadísticas de población de acuerdo a lo establecido en la Ley de Coordinación Fiscal (LCF) para la distribución de la primera parte del FGP, en lugar de la población estimada por la Encuesta Nacional de Empleo (ENE), toda vez que el Censo o Conteo de población es el indicador más exhaustivo para determinar la población.
- **Recursos adicionales.** Distribuir una participación adicional a aquellos estados productores de petróleo, considerando que estos recursos aportan una importante suma de ingresos a la Federación.



### *III. Propuestas de Veracruz en la mesa de Colaboración y Coordinación Intergubernamentales*

#### **Ingresos Adicionales**

- **Excedentes Petroleros.** Otorgar una participación adicional a los gobiernos de los estados productores de petróleo, además de las transferencias que establece el inciso J, del artículo 23 del Presupuesto de Egresos Federal, por lo que se pudieran afectar el porcentaje de recursos destinados a mejorar el balance público, que actualmente es del 25%. Se propone establecer por ley un Fondo de Estabilización de los ingresos petroleros que defina un flujo predecible de ingresos a los gobiernos estatales: destinado en una tercera parte a los estados y municipios productores, otra tercera parte a los estados con mayor marginación y el resto para los demás estados.
- **Fondo Petrolero para Desastres.** Crear un Fondo especial de carácter regional con una aportación mínima del 5% de los ingresos que reciba Pemex por la venta de petróleo, el cual sirva para afrontar los desastres en los que la paraestatal sea responsable, en las zonas donde Pemex tiene sus instalaciones. Se propone para la fiscalización de los recursos la participación de la paraestatal, el estado y los municipios productores.



### *III. Propuestas de Veracruz en la mesa de Colaboración y Coordinación Intergubernamentales*

#### **Ingresos Adicionales**

- **Contribuciones de Empresas Paraestatales.** Se debe instrumentar a nivel federal la obligatoriedad de que las empresas públicas cumplan con el pago de los impuestos locales de traslado de dominio, predial e impuestos estatales (de manera gradual).
- **Programa de Apoyos para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas (PAFEF).** Se propone incluir al PAFEF dentro del Ramo 33 en la Ley de Coordinación Fiscal (LCF) a fin de eliminar la incertidumbre sobre su asignación, y que además se integre con el 2.5% de la Recaudación Federal Participable (RFP), como sucede con algunos fondos del Ramo 33.



### *III. Propuestas de Veracruz en la mesa de Colaboración y Coordinación Intergubernamentales*

---

#### **Fondos del Ramo 33**

- Eliminar en el corto plazo las etiquetas de los diversos fondos y programas sociales que la Federación transfiere a los estados, con lo cual éstos garantizarían un mejor uso de los recursos.
- Que la ejecución, supervisión y vigilancia de los recursos provenientes de los fondos, se realice de conformidad con las disposiciones legales de las entidades federativas, con apoyo de asociaciones civiles y organismos autónomos de fiscalización que avalen un adecuado uso.
- Que se incluyan los adeudos reconocidos por la SEP, derivado de las diferencias en sueldos y aportaciones patronales (que se programen los pagos de adeudos existentes o que se programen al menos el pago del impuesto sobre nóminas).
- Que en materia de educación y salud, las entidades federativas reciban los recursos económicos suficientes que les permitan ejercer las funciones, que con base en los acuerdos respectivos, les fueron transferidas por la federación (100% de los recursos convenidos).

### *III. Propuestas de Veracruz en la mesa de Colaboración y Coordinación Intergubernamentales*

---

#### **Presupuesto**

- **Presupuesto Multianual.** Otorgar mayor flexibilidad a los Estados para definir planes y programas multianuales. Principalmente se pretende que el Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF) incluya recursos en forma multianual para el pago de deuda de los servicios educativos en los Estados y para la conclusión de obras de infraestructura prioritaria. Asimismo, que el proyecto de PEF se haga llegar con la debida anticipación al Congreso de la Unión.

#### **SNCF**

- Impulsar mecanismos que incrementen el grado de responsabilidad fiscal de estados y municipios.
- Otorgar mayor capacidad de gestión a los gobiernos locales.
- El nuevo arreglo fiscal federal debe garantizar la eficiencia administrativa y la equidad regional.



## *IV. Conclusiones*

---

- Durante los últimos años, el tema de un nuevo federalismo hacendario ha estado presente en el debate nacional. Las autoridades locales plantean constantemente la necesidad de modificar el arreglo que norma las relaciones fiscales entre los diferentes niveles de gobierno.
- Esta preocupación, hoy generalizada entre todas las entidades federativas sin importar su grado de desarrollo relativo, parte de la insuficiencia de recursos que sus haciendas públicas enfrentan para atender una demanda creciente de bienes y servicios públicos.
- El centralismo en la recaudación, administración y distribución de potestades tributarias, así como en la asignación del gasto, son algunas de las razones que hacen necesario un cambio en el federalismo prevaleciente en México.
- El punto medular de una la Convención Hacendaria es lograr una legislación fiscal más sólida y una mejor coordinación con la Federación, entendida como un sistema político horizontal y equitativo, donde los Estados puedan tener mayores beneficios en la transferencia de mayores potestades tributarias y una mayor libertad en el ejercicio del gasto público.