



# REFERENCIAS PARA EL ANÁLISIS DEL FEDERALISMO FISCAL MEXICANO

# Consejo Directivo

MTRO. ARTURO HERRERA GUTIÉRREZ  
Secretario de Hacienda y Crédito Público

LIC. BLAS JOSÉ FLORES DÁVILA  
Secretario de Finanzas del Estado de Coahuila, Representante del Grupo Zonal 2 y Coordinador de la Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales

DR. FERNANDO ARECHEDERRA MUSTRE  
Titular de la Unidad de Coordinación con Entidades Federativas de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público

L.C. ADALBERTO GONZÁLEZ HIGUERA  
Secretario de Hacienda del Estado de Baja California y Representante del Grupo Zonal 1

C.P. MARÍA DE LOURDES ARTEAGA REYNA  
Secretaria de Finanzas del Estado de Tamaulipas y Representante del Grupo Zonal 3

C.P. CARLOS DE JESÚS MAGALLANES GARCÍA  
Secretario de Finanzas del Estado de Aguascalientes y Representante del Grupo Zonal 4

DR. HÉCTOR SALGADO BANDA  
Secretario de Finanzas, Inversión y Administración del Estado de Guanajuato y Representante del Grupo Zonal 5

LIC. LUZ ELENA GONZÁLEZ ESCOBAR  
Secretaria de Administración y Finanzas de la Ciudad de México y Representante del Grupo Zonal 6

MTRO. JOSÉ LUIS LIMA FRANCO  
Secretario de Finanzas y Planeación del Estado de Veracruz y Representante del Grupo Zonal 7

C.P. GUADALUPE CÁRDENAS GUERRERO  
Secretaria de Finanzas del Estado de Campeche y Representante del Grupo Zonal 8

LIC. CARLOS GARCÍA LEPE  
Director General de INDETEC

# Asamblea General

MTRO. ARTURO HERRERA GUTIÉRREZ  
Secretario de Hacienda y Crédito Público

C.P. CARLOS DE JESÚS MAGALLANES GARCÍA  
Secretario de Finanzas del Estado de Aguascalientes

L.C. ADALBERTO GONZÁLEZ HIGUERA  
Secretario de Hacienda del Estado de Baja California

LIC. ISIDRO JORDÁN MOYRÓN  
Secretario de Finanzas y Administración del Estado de Baja California Sur

C.P. GUADALUPE CÁRDENAS GUERRERO  
Secretaria de Finanzas del Estado de Campeche

DR. JAVIER JIMÉNEZ JIMÉNEZ  
Secretario de Hacienda del Estado de Chiapas

DR. ARTURO FUENTES VÉLEZ  
Secretario de Hacienda del Estado de Chihuahua

LIC. BLAS JOSÉ FLORES DÁVILA  
Secretario de Finanzas del Estado de Coahuila

M.A. SANTIAGO CHÁVEZ CHÁVEZ  
Secretario de Planeación y Finanzas del Estado de Colima

LIC. LUZ ELENA GONZÁLEZ ESCOBAR  
Secretaria de Administración y Finanzas de la Ciudad de México

C.P. JESÚS ARTURO DÍAZ MEDINA  
Secretario de Finanzas y de Administración del Estado de Durango

DR. HÉCTOR SALGADO BANDA  
Secretario de Finanzas, Inversión y Administración del Estado de Guanajuato

LIC. TULIO SAMUEL PÉREZ CALVO  
Secretario de Finanzas y Administración del Estado de Guerrero

DRA. DELIA JESSICA BLANCAS HIDALGO  
Secretaria de Finanzas Públicas del Estado de Hidalgo

C.P.C. JUAN PARTIDA MORALES  
Secretario de la Hacienda Pública del Estado de Jalisco

MTRO. RODRIGO JARQUE LIRA  
Secretario de Finanzas del Estado de México

LIC. CARLOS MALDONADO MENDOZA  
Secretario de Finanzas y Administración del Estado de Michoacán

MTRA. MÓNICA BOGGIO TOMASAZ MERINO  
Secretaria de Hacienda del Estado de Morelos

L.C. JUAN LUIS CHUMACERO DÍAZ  
Secretario de Administración y Finanzas del Estado de Nayarit

MTRO. CARLOS ALBERTO GARZA IBARRA  
Secretario de Finanzas y Tesorero General del Estado de Nuevo León

MTRO. VICENTE MENDOZA TÉLLEZ GIRÓN  
Secretario de Finanzas del Estado de Oaxaca

ACT. MARÍA TERESA CASTRO CORRO  
Secretaria de Planeación y Finanzas del Estado de Puebla

LIC. MARTHA LORENA LEAL RUIZ  
Secretario de Planeación y Finanzas del Estado de Querétaro

M.I. YOHANET TEÓDULA TORRES MUÑOZ  
Secretaria de Finanzas y Planeación del Estado de Quintana Roo

LIC. DANIEL PEDROZA GAITÁN  
Secretario de Finanzas del Estado de San Luis Potosí

ING. LUIS ALBERTO DE LA VEGA ARMENTA  
Secretario de Administración y Finanzas del Estado de Sinaloa

C.P. RAÚL NAVARRO GALLEGOS  
Secretario de Hacienda del Estado de Sonora

C.P. SAID ARMINIO MENA OROPEZA  
Secretario de Finanzas del Estado de Tabasco

C.P. MARÍA DE LOURDES ARTEAGA REYNA  
Secretaria de Finanzas del Estado de Tamaulipas

ING. MARÍA ALEJANDRA MARISELA NANDE ISLAS  
Secretaria de Planeación y Finanzas del Estado de Tlaxcala

MTRO. JOSÉ LUIS LIMA FRANCO  
Secretario de Finanzas y Planeación del Estado de Veracruz

LIC. OLGA ROSAS MOYA  
Secretaria de Administración y Finanzas del Estado de Yucatán

DR. RICARDO OLIVARES SÁNCHEZ  
Secretario de Finanzas del Estado de Zacatecas



# Consejo Técnico Editorial

## Presidente

Lic. Carlos García Lepe

## Coordinador

Mtro. Ramón Castañeda Ortega

## Vocales

Mtro. José Luis Flores Mota

Lic. Arturo Yáñez López

Dra. Luz Elvia Rascón Manquero

C.P. Pedro Gutiérrez

Mtro. César Bojórquez León

Mtra. Esmeralda Santana Guzmán

## Asesor

Mtro. Gustavo Adolfo Aguilar Espinosa de los Monteros

## Secretario Técnico

Mtro. Enrique Arturo Alderete Ibarra

## Revisión de estilo y redacción

Dra. Nadia Talamantes Ayala

## Diseño editorial y de portada

LDG. Claudia Alejandra Selvas Cortinas

Derechos Reservados ©

ISBN: 978-607-98641-3-2

Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas (INDETEC) Lerdo de Tejada No. 2469, Col. Arcos Sur, C.P. 44500, Guadalajara, Jalisco, México.

Primera edición electrónica: 2021.

Se autoriza la reproducción total o parcial de los trabajos que aparecen en este documento, siempre que se cite su procedencia y se envíe a este Instituto un ejemplar de la publicación en que éstos sean reproducidos. El material tomado de otras fuentes no puede reproducirse sin autorización, toda solicitud al respecto deberá enviarse directamente a las fuentes respectivas.

# Directorio

Lic. Carlos García Lepe

**Director General de INDETEC**

cgarcial@indetec.gob.mx

Mtro. Ramón Castañeda Ortega

**Director Especial de Atención a los Organismos del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal**

rcastanedao@indetec.gob.mx

Mtro. José Luis Flores Mota

**Director Especial de Hacienda Municipal**

jfloresm@indetec.gob.mx

www.indetec.gob.mx

Tel. (33) 36695550 al 59

El Sistema Nacional de Coordinación Fiscal pone al servicio de los Funcionarios Fiscales su página de Internet, con contenidos de trascendencia para las relaciones intergubernamentales:

<http://snCF.gob.mx/>

www.indetec.gob.mx



@indetecmx



indetec\_mx



indetec\_mx

# CONTENIDO

|          |  |           |
|----------|--|-----------|
| <b>1</b> | <b>FEDERALISMO FISCAL: CONCEPTOS Y TEORÍA</b>  | <b>11</b> |
|          | 1.1. ¿Qué es el Federalismo?   | 12        |
|          | 1.2. Formas Políticas del Estado   | 14        |
|          | 1.3. Ventajas y Desventajas del Federalismo  | 16        |
|          | 1.4. ¿Qué es el Federalismo Fiscal?  | 18        |
|          | 1.5. Federalismo Fiscal vs. Descentralización Fiscal   | 20        |
|          | 1.6. Principales Teorías del Federalismo Fiscal  | 22        |
| <b>2</b> | <b>DEL PACTO FEDERAL AL FEDERALISMO FISCAL MEXICANO</b>  | <b>25</b> |
|          | 2.1. Forma e Integración del Gobierno Mexicano   | 26        |
|          | 2.2. Asignación Constitucional de Potestades y Competencias Fiscales entre ámbitos de Gobierno | 35        |
| <b>3</b> | <b>ESTUDIO DEL SISTEMA NACIONAL DE COORDINACIÓN FISCAL (SNCF)</b>                              | <b>47</b> |
|          | 3.1. Antecedentes del SNCF   | 48        |
|          | 3.2. Objetivos del SNCF  | 58        |
|          | 3.3. Conformación del SNCF   | 61        |
|          | 3.3.1. Organismos, Comités y Grupos de Trabajo   | 61        |
|          | 3.3.2. Normatividad que regula la operación del SNCF   | 67        |
|          | 3.3.3. Sistema de Participaciones Federales (Ramo 28 del PEF)                                  | 72        |
|          | 3.3.4. Fondos de Aportaciones Federales (Ramo 33 del PEF)                                      | 83        |
|          | 3.3.5. Colaboración Administrativa en Materia Fiscal Federal                                   | 98        |
|          | 3.4. Otras expresiones de Coordinación Fiscal  | 109       |
|          | 3.4.1. Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (LFPRH)                         | 109       |
|          | 3.4.2. Ley General de Contabilidad Gubernamental (LGCG)  | 111       |
|          | 3.4.3. Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y los Municipios (LDF)        | 113       |
|          | 3.4.4. Sistema Nacional Anticorrupción (SNA)   | 114       |

|          |  |            |
|----------|--|------------|
| <b>4</b> | <b>RESULTADOS DEL SISTEMA NACIONAL DE COORDINACIÓN FISCAL</b>  | <b>119</b> |
|          | 4.1. Evolución y Resultados del Sistema de Participaciones en Ingresos Federales                                   | 121        |
|          | 4.2. Evolución y Resultados de los Incentivos Económicos por Colaboración Administrativa en Materia Fiscal Federal | 142        |
|          | 4.3. Potestades Tributarias de las Entidades Federativas   | 153        |
|          | 4.3.1. Principales Potestades Tributarias liberadas a los Estados  | 174        |
|          | 4.3.2. Impuestos Estatales Vigentes en 2021  | 178        |
| <b>5</b> | <b>EL FEDERALISMO FISCAL EN EL MUNDO</b>   | <b>193</b> |
|          | 5.1. Descripción de las principales características del Federalismo Fiscal en países seleccionados                 | 194        |
|          | 5.1.1. Alemania  | 194        |
|          | 5.1.2. Argentina   | 198        |
|          | 5.1.3. Australia   | 201        |
|          | 5.1.4. Austria   | 204        |
|          | 5.1.5. Bélgica   | 207        |
|          | 5.1.6. Brasil  | 210        |
|          | 5.1.7. Canadá  | 213        |
|          | 5.1.8. Emiratos Árabes Unidos  | 216        |
|          | 5.1.9. Estados Unidos  | 218        |
|          | 5.1.10. India  | 221        |
|          | 5.1.11. Rusia  | 224        |
|          | 5.1.12. Suiza  | 227        |
|          | 5.1.13. Venezuela  | 230        |
|          | 5.2. Análisis comparativo del Federalismo Fiscal en países seleccionados   | 234        |
|          | 5.2.1. Comparación cualitativa: similitudes y diferencias  | 234        |
|          | 5.2.2. Análisis cuantitativo: crecimiento económico y federalismo fiscal   | 247        |
|          | <b>REFERENCIAS</b>   | <b>265</b> |
|          | <b>SIGLARIO</b>  | <b>283</b> |



## PRESENTACIÓN

El Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas (INDETEC), en su carácter de organismo técnico del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal (SNCF), tiene entre sus funciones realizar estudios relativos al propio SNCF, institución intergubernamental a través de la cual se desarrolla y perfecciona el federalismo fiscal mexicano.

En el marco de esa responsabilidad se inscribe la presente publicación, circunscrita también en el objetivo general del programa de trabajo 2020-2021 de la Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales (CPFF) que plantea *“Impulsar el desarrollo y perfeccionamiento del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, a fin de fortalecer las relaciones hacendarias intergubernamentales y las finanzas públicas de los tres ámbitos de gobierno”*, y en el programa de trabajo 2021 de INDETEC, aprobado el 4 de diciembre de 2020 por la XLIX Reunión Nacional de Funcionarios Fiscales (RNFF), que integra la *“Estrategia 1. Colaborar con los organismos, comités y grupos de trabajo del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal (SNCF), en la constitución de medios que faciliten el diálogo y la reflexión entre los funcionarios hacendarios de los gobiernos federal y de las entidades federativas, orientados al perfeccionamiento del federalismo hacendario mexicano”*. Planteamientos estos realizados con el propósito de atender las manifestaciones de diversos actores que sugieren revisar el esquema actual del federalismo fiscal mexicano, y cumplir con la tarea asignada a la CPFF el pasado mes de agosto de 2020 en el marco de la LIX Reunión de la Conferencia Nacional de Gobernadores (CONAGO).

En ese contexto, INDETEC preparó la presente publicación denominada *Referencias para el Análisis del Federalismo Fiscal Mexicano*, con el fin de brindar el apoyo técnico que demanda la CPFF en el proceso de análisis y diálogo que abone a la generación de propuestas y acuerdos hacia la actualización y perfeccionamiento del federalismo fiscal mexicano.

Es importante mencionar que el análisis del federalismo fiscal en México implica integrar una perspectiva teórica y empírica multidisciplinaria en la que convergen, entre otras, la política, el derecho, la economía, la administración pública, las finanzas públicas y, de forma significativa, la historia, pues México suma dos siglos en los que se han alcanzado relevantes avances resultado del trabajo de miles de mexicanas y mexicanos que, a través del tiempo, han colaborado decididamente en los espacios institucionales disponibles para la coordinación fiscal entre los ámbitos de gobierno federal y de las entidades federativas, espacios en los que se han manifestado los legítimos intereses de las partes, y con una visión de interés compartido y ánimo propositivo, se ha orientado el diálogo técnico para la toma de decisiones y la construcción de acuerdos que beneficien al país.

Por lo anterior, a fin de contar con elementos para proponer mejoras a nuestro federalismo fiscal, es importante conocer las principales bases conceptuales, históricas y prácticas en torno al federalismo fiscal, para adentrarse en las características particulares del caso mexicano, los problemas que se han presentado y los logros alcanzados; así como analizar otros modelos de federalismo fiscal en el mundo para identificar áreas de oportunidad que permitan avanzar hacia un federalismo fiscal más eficaz y eficiente en México.

La coordinación general de este estudio estuvo a cargo del Mtro. Ramón Castañeda Ortega, Director Especial de Atención a los Organismos del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, y contó para su elaboración con la participación de distintos especialistas del Instituto en los diversos temas del federalismo y la coordinación fiscal.

El estudio está organizado en cinco capítulos. En el capítulo 1. FEDERALISMO FISCAL: CONCEPTOS Y TEORÍA, se introduce al lector a cuestiones fundamentales para entender el federalismo fiscal, iniciando con el concepto mismo de federalismo, las formas políticas del Estado, las ventajas y desventajas del federalismo, para entroncarlo luego con el federalismo fiscal y esbozar algunas de sus principales teorías. En la elaboración de este capítulo intervinieron el Mtro. Ricardo Hernández Salcedo, el Mtro. Jesús Tadeo Ramírez Flores y la Lic. Mónica Alejandra Hernández Torres.

El capítulo 2. DEL PACTO FEDERAL AL FEDERALISMO FISCAL MEXICANO, ofrece un recorrido histórico, desde sus orígenes hasta nuestros días, de la forma de gobierno Federal en México y la conformación del federalismo fiscal. Aborda en primer lugar el proceso de su establecimiento constitucional, que data de principios del siglo XIX, y su evolución hasta la Constitución actual, promulgada en 1917, identificando las disposiciones que lo fundamentan; posteriormente analiza la asignación constitucional de potestades y competencias fiscales entre ámbitos de gobierno que imprimen las características particulares del federalismo fiscal mexicano. Este capítulo fue realizado por la Lic. Guillermina Margarita Navarro Franco.

Toda conformación constitucional de federalismo fiscal requiere de un esquema institucional de coordinación intergubernamental para procurar el equilibrio fiscal vertical y horizontal, el desarrollo de su operación y la búsqueda de mejoras; en eso nuestro país no es la excepción, por lo que una vez conocidas las bases constitucionales de nuestro federalismo fiscal, el capítulo 3. ESTUDIO DEL SISTEMA NACIONAL DE COORDINACIÓN FISCAL (SNCF), expone los antecedentes, objetivos y conformación del esquema institucional de coordinación fiscal mexicano, con el propósito de proporcionar una mayor comprensión acerca del significado y papel que éste ha representado para el actual federalismo fiscal mexicano y su perfeccionamiento.

Dentro de la conformación del SNCF se describen su organización y funcionamiento, la normatividad que lo regula, el sistema de participaciones en ingresos federales, los fondos de aportaciones federales, y la colaboración administrativa en materia fiscal federal; para finalmente incluir otras expresiones de la coordinación fiscal, que puntualizan la gestión responsable de las haciendas públicas. En el desarrollo de este capítulo participaron la Mtra. Ana Isabel López Moguel, el Mtro. Ramón Castañeda Ortega y el Mtro. Enrique Arturo Alderete Ibarra.

El actual esquema institucional de coordinación fiscal, descrito en el capítulo 3, cuenta con una amplia trayectoria de ya más de cuatro décadas de diálogo y reflexión técnica entre los funcionarios fiscales de los gobiernos federal y de las entidades federativas, que se han traducido en beneficios para las finanzas públicas nacionales, a saber: incrementar la recaudación federal, y con ello, los ingresos por concepto de participaciones en ingresos federales respecto a lo que obtenían las entidades antes de adherirse al SNCF; el desarrollo y la consolidación de la colaboración administrativa en materia fiscal, con lo que se han mantenido en buena condición las administraciones tributarias locales, se comparte la responsabilidad y el esfuerzo fiscal, que redundan en incentivos económicos directos y una mayor recaudación federal participable para entidades federativas y municipios; la creación de los fondos de aportaciones federales, para dotar de certidumbre a los recursos derivados de la descentralización de funciones de desarrollo social y otros importantes subsidios que se asignaban cada año en el Presupuesto de Egresos de la Federación; la liberación de potestades tributarias locales de considerable rendimiento; la implementación de las obligaciones y derechos en materia de transparencia en las transferencias Federación-estado-municipio; entre otros muchos resultados que se presentan en el capítulo 4. RESULTADOS DEL SISTEMA NACIONAL DE COORDINACIÓN FISCAL. En la elaboración

de este capítulo participaron el Mtro. Ramón Castañeda Ortega, la Mtra. Ana Isabel López Moguel y el Mtro. Enrique Arturo Alderete Ibarra.

Para cerrar, el capítulo 5. EL FEDERALISMO FISCAL EN EL MUNDO, comparte una sucinta radiografía de trece países federales seleccionados (Alemania, Argentina, Australia, Austria, Bélgica, Brasil, Canadá, Emiratos Árabes Unidos, Estados Unidos, India, Rusia, Suiza y Venezuela), donde se describen sus principales características, la estructura gubernamental, el federalismo fiscal y las diferentes potestades y competencias entre ámbitos de gobierno; lo que da pie a un análisis comparativo entre los países; para finalizar con un análisis cuantitativo enfocado al estudio de los efectos del federalismo fiscal en el crecimiento económico. La realización de este capítulo se encomendó a la Mtra. María del Carmen Mendoza Ramos, la Mtra. Esmeralda Santana Guzmán, la Mtra. Liliana Cuevas Reyes, al Mtro. Juan Francisco Padilla Hernández, el Mtro. Bernardo Cabrera González, la Lic. Bertha Alicia Medrano Figueroa, el Lic. Joel Arturo González Méndez; y el análisis cuantitativo al Mtro. Gilberto Espinosa Tapia.

Esperamos que los aportes de este documento sean de interés y sirvan para enriquecer el nivel de análisis y debate técnico en torno al perfeccionamiento del federalismo fiscal mexicano.

Carlos García Lepe  
Director General de INDETEC

# SHCP

SECRETARÍA DE HACIENDA  
Y CRÉDITO PÚBLICO



# 1.

## FEDERALISMO FISCAL: CONCEPTOS Y TEORÍA

## 1.1 ¿Qué es el Federalismo?

Reflexionar sobre los rasgos del modelo federal de gobierno admite, como en todo ejercicio de comprensión de un concepto, rescatar la fuente etimológica que remonta la palabra a su origen: “el término ‘federalismo’ proviene de la voz latina *foedus*, que significa unión, alianza, pacto o acuerdo; términos que hacen referencia a la forma de estructuración y organización de asociaciones humanas y que en la ciencia política se asocian como la unión de diferentes conjuntos políticos que, a pesar de su asociación, conservan su carácter individual” (IILSEN, 2001, p. 5).

En el contexto moderno, el término federalismo ha dado pie a una gran cantidad de definiciones. Señalaremos algunas que consideramos arrojan luz sobre su significado:

El académico de Oxford K. C. Wheare, citado por Altamirano Santiago, conceptualiza el federalismo como la existencia de “una *división de poderes* entre el gobierno central y los gobiernos regionales, de tal forma que ambos se coordinan y son independientes a la vez en sus respectivas esferas de acción” (2008, p. 46). Altamirano también recupera la formulación de Carl Friedrich, otro referente en la teoría del federalismo, para quien este esquema de gobierno “representa la forma territorial de la separación de los poderes políticos bajo un régimen territorial” (2008, p. 46).

El investigador Miguel Carbonell, por su parte, señala que el federalismo “supone el reconocimiento de la existencia de fuerzas distintas del poder central que tienen su propia sustantividad, y que en esa virtud reclaman un campo propio de acción jurídico-política traducido entre otras cosas en la posibilidad de crear por sí mismos normas jurídicas” (2003, p. 380).

Esta autonomía jurídica también es resaltada en la acepción del término “federación” que ofrece Rafael de Pina: “un sistema de organización política en el cual diversas entidades o grupos humanos dotados de personalidad jurídica y económica se asocian, sin perder su autonomía, en lo que les es peculiar para formar un solo Estado, (denominado federal) con el propósito de realizar en común los fines característicos de la institución” (De Pina, 2020, p. XX).

El propósito sustancial de esta forma de Estado, de acuerdo con Soria Romo, “es garantizar la unidad, respetando la diversidad, autonomía y características específicas de cada región o entidad”. Y para ampliar la idea, Soria retoma la exposición de Lucio Levi sobre el federalismo consignada en el *Diccionario de política*<sup>1</sup>:

El principio constitucional en el que se fundamenta el Estado federal es la pluralidad del centro de poder y la existencia de estados soberanos coordinados entre sí, de tal manera que al gobierno federal, competente respecto de todo el territorio de la federación, se le confiere una cantidad mínima de poderes indispensables para garantizar la unidad política y económica, y a los estados federales, competentes cada uno en su propio territorio, se les asignan los poderes restantes. (Soria, 2004, pp. 126-127)

Para Manuel García Pelayo, el federalismo responde, entre otras, a las siguientes necesidades:

<sup>1</sup> Se trata del *Diccionario de política* dirigido por Norberto Bobbio y Nicola Matteucci, editado por Siglo XXI y con varias reediciones. Soria Romo lo cita de segunda mano, pero hemos tenido el cuidado de confirmar la exactitud del fragmento.

1. La de organizar política y racionalmente grandes espacios geográficos incorporando relaciones de paridad entre sus distintas unidades y suprimiendo las relaciones de subordinación empleadas en los imperios y colonias de los siglos pasados;
2. La de integrar unidades relativamente autónomas en una entidad superior, salvaguardando sus peculiaridades culturales propias;
3. La necesidad de dividir el poder para salvaguardar la libertad. Tal como sucede con la división de los poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial, también se puede hacer una división “territorial” del poder, que se implementa a través de una partición funcional y competencial que diferencia los ámbitos posibles de actuación de cada nivel de gobierno. (García Pelayo citado en Carbonell, 2003, p. 381)

Puede decirse que, si bien no existe una connotación unívoca del término, los esfuerzos por delimitar el significado del federalismo confluyen en un modelo dual de soberanía que reconoce en la pluralidad la necesidad de un equilibrio con poderes compartidos. Como modo de organización política y económica, hay consenso entre los historiadores de identificar el nacimiento del federalismo moderno en la estela de la independencia de las colonias americanas que en el siglo XVIII formaron brevemente la Confederación de los Estados Unidos de América, que descartaba el estado unitario como una opción para su diversidad, para luego adoptar un modelo federal con la ratificación de su Constitución.

Sobre este pacto de las excolonias, el teórico político Alexis de Tocqueville expuso que la unión de las Trece Colonias Norteamericanas “se pactó con el fin de responder a grandes necesidades generales, tales como la protección comercial, estabilidad económica, aspectos fiscales; y complementariamente, la búsqueda de su seguridad común, teniendo el gobierno federal las atribuciones que no estaban consideradas para los estados” (IILSEN, 2001, p. 5).

Pese a los rasgos particulares y distintivos que ha asumido la adopción del federalismo por los países, pueden citarse algunas de las características que comparten los regímenes federales:

1. División territorial: cada orden de gobierno mantiene su soberanía.
2. Participación de los estados miembros en las decisiones de ámbito federal.
3. Tanto la soberanía política como los derechos y las obligaciones se dividen entre los diferentes órdenes de gobierno.
4. Las competencias de las entidades integrantes de la federación se establecen por escrito en la Constitución y sólo pueden modificarse con enmiendas a ésta.
5. Determinadas competencias se descentralizan del orden central para transferirlas a los órdenes de gobierno estatal y municipal.
6. Los estados tienen competencias exclusivas, que no están sometidas al control del orden central. Esto es, que cada orden conserva su autonomía, en tanto que los asuntos de interés común se dejan al poder central. (IILSEN, 2001, pp. 8-9)

## 1.2 Formas Políticas del Estado

Las formas de constitución del Estado son diversas, pudiendo ser:

- i. Unitarios**
- ii. Confederados**
- iii. Federales**

### **i. Unitarios:**

La estructura del Estado unitario tradicional es monolítica, esto es, existe un único nivel de poder y los gobiernos locales están, en última instancia, sujetos a una autoridad central que lleva a cabo todas las funciones estatales. Ávila Parra e Hinojosa Ojeda citan el caso de Francia como ejemplo clásico de un sistema administrativo centralizado, donde “el gobierno central es supremo” y “se halla por encima del parlamento”, al que puede disolver, mientras que la división administrativa ejerce sólo las funciones que le delega el gobierno central (2011, p. 142).

El Estado unitario, señala por su parte Tena Ramírez, “posee unidad política y constitucional, es homogéneo e indivisible, sus comarcas o regiones carecen de autonomía o gobierno propio” (1983, p. 112).

Gamas Torruco, citado por Soria Romo, señala que esta organización política tiene “un sólo orden jurídico válido para la totalidad del territorio (...) [que] parte del vértice superior hasta las normas inferiores formando una estructura jerarquizada” (Soria, 2004, p. 126). Por lo tanto, añade Soria a partir de Torruco, no existe “la autonomía, entendida como la facultad de las provincias de autoconstituirse y autolegislarse, ni tiene sentido hablar de mecanismos de preservación ni de uniformidad institucional, ya que unos y otros presuponen por lo menos dos tipos de órdenes jurídicos” (Soria, 2004, p. 126).

### **ii. Confederación:**

Consiste, en palabras llanas, en la alianza o pacto entre entidades o Estados. En este modelo político, detalla el constitucionalista Tena Ramírez, los Estados que la integran conservan su soberanía interior y exterior, y las decisiones adoptadas por los órganos de la confederación no obligan a los Estados miembros si las mismas no son aceptadas por cada Estado confederado (1983, p. 113). Es decir, a diferencia del Estado unitario, donde los gobiernos de las entidades locales se encuentran supeditados al gobierno central, en la confederación los órganos de la misma están subordinados a los gobiernos de los estados confederados. Esta forma de Estado, como se dijo en el apartado anterior, fue adoptada por Estados Unidos de América como paso previo para convertirse en Federación. En 1776 los trece Estados de ese país formaron la Confederación de los Estados Unidos de América, pacto ratificado en 1781 (Barceló, 2016, p. 7).

Basado en Briseño (2018), las características de una confederación son las siguientes: surgen para alcanzar objetivos comunes: seguridad, el comercio, etc. a partir de un acuerdo o de un tratado internacional entre los estados y no de una constitución; los miembros son soberanos e independientes; los estados miembros están sujetos al derecho internacional, pueden separarse o negarse a aplicar algunas decisiones provenientes del órgano confederal; no se establece un orden jurídico aplicable a todos los miembros en general.

### iii. Federación:

En los países federales, nos dice Ávila Parra, “los órdenes de gobierno cuentan con cierta autonomía y el poder no se encuentra concentrado en la autoridad central” (2011, p. 142).

Por su parte Tena Ramírez (1983) indica que el Estado federal ocupa un sitio intermedio entre el Estado unitario y la Confederación de Estados. En el Estado unitario, como se dijo, sus regiones carecen de autonomía o gobierno propio. En la Federación, los Estados miembros poseen determinadas facultades, pero no tienen soberanía exterior y el gobierno central también tiene ciertas facultades interiores. La distribución de facultades es una característica de este sistema.

El Estado miembro o federado está “dotado de propia responsabilidad, tiene el derecho de regir sus propios asuntos y participa del poder, pero sólo en los ámbitos que la Constitución general le concede” (IILSEN, 2001, p. 15). Asimismo, los integrantes de la federación tienen los elementos del Estado, “tales como: gobierno, población y territorio; y se estructura en tres poderes: Ejecutivo, Legislativo y Judicial” (IILSEN, 2001, p. 15). En ese mismo sentido, el jurista Hans Kelsen enfatiza que en este tipo de Estado la legislación se encuentra repartida entre órganos centrales y órganos locales, es decir, que cada entidad subnacional o estado integrante de la federación tiene en la institución legislativa del país “una igual participación en la formación de la voluntad del Estado Federal (...) independientemente de su magnitud” (Kelsen, 1992, pp. 180-181).

Benjamín Retchkiman nos recuerda, a su vez, que si bien los estados unitarios son mayoría en el mundo, el federalismo como sistema de gobierno ha sido adoptado por naciones que en conjunto ocupan más de la mitad de la superficie del planeta (IILSEN, 2001, p. 8), entre ellas podemos mencionar a Rusia, Estados Unidos, Canadá, México, Venezuela, Brasil, Argentina, Australia y algunas naciones de África.

En esta forma de Estado coexisten soberanías con la intención “de conservar la unidad nacional, mediante la integración de los gobiernos Estatales (locales) y de las regiones” y además permite “consolidar nacionalmente la diversidad cultural, histórica, geográfica e incluso étnica de países tan grandes como México” (IILSEN, 2001, p. 8).

Para identificar los elementos estructurales del federalismo, que no deja de ser una realidad dinámica, Soria Romo retoma las características que atinadamente condensan Blindenbacher y Watts en su ensayo *Federalismo en un mundo cambiante* (2002, p. 10):

- a.** Dos (o más) órdenes de gobierno actuando cada uno directamente sobre sus ciudadanos (en lugar de hacerlo indirectamente a través del otro orden).
- b.** Una distribución formal constitucional de la autoridad legislativa y ejecutiva y la asignación de ingresos entre los órdenes de gobierno que aseguran áreas de autonomía genuina para cada uno de ellos.
- c.** Representación de los distintos puntos de vista regionales al interior de las instituciones federales de toma de decisiones, usualmente a través de una segunda cámara federal compuesta por representantes de los electorados, legislaturas o gobiernos regionales.

- d.** Una constitución suprema como expresión escrita de la soberanía popular, que crea dos tipos de órdenes jurídicos: el de la federación y el de los estados miembros. El primero es aplicable a la totalidad del territorio y el segundo es válido en el espacio territorial de cada uno de ellos. Esta norma requiere para su reforma o modificación la aprobación de la legislatura federal, adicionalmente a la de una mayoría de las entidades federadas a través de sus legislaturas o por referéndum de sus mayorías.
- e.** Un árbitro (Corte o Tribunal) que rige la interpretación o aplicación válida de la constitución.
- f.** Procesos e instituciones para facilitar la colaboración intergubernamental en aquellas áreas donde se comparten o superponen las responsabilidades de los diferentes órdenes de gobierno. (Soria, 2004, pp. 126-127; Blindenbacher et al., 2002, p. 10)

## 1.3 Ventajas y Desventajas del Federalismo

Las diferentes formas en que se constituyen institucionalmente los estados tienen, por supuesto, ventajas y desventajas. Analicemos someramente las que suelen señalarse por la doctrina en el caso del modelo federal o federalista:

### i. Ventajas

En opinión del investigador Alberto Díaz Cayeros, citado por Soria Romo, “la gran ventaja de un sistema federal, o por lo menos con divisiones subnacionales de gobierno, radica en que los acuerdos entre gobernantes y gobernados pueden darse de manera más localizada y con un vínculo directo en la medida en que las autoridades están más cerca de los ciudadanos” (Soria, 2004, pp. 132-133). En otras palabras, subraya el valor que entraña la dimensión comunitaria, la posibilidad de formular soluciones locales a problemas locales. Lo que nos lleva a su vez a la esfera de la participación en la toma de decisiones.

Estas virtudes son también destacadas por Aguilar Villanueva, que las reúne en cuatro: el valor de la autonomía; el valor de la comunidad; el valor de la eficiencia y la equidad; y el valor de la participación ciudadana. Sobre esta última señala:

(...) el valor del federalismo reside en que aumenta y facilita las oportunidades de participación ciudadana en la definición de cuáles son los problemas públicos de la comunidad y cuál ha de ser su tratamiento. Aumenta también las oportunidades de colaborar con el gobierno en el desarrollo de las políticas, de vigilar la administración pública y de evaluar sus resultados. (Aguilar, 1996, p. 101)

Los beneficios del federalismo también pueden advertirse en otros frentes, en especial en el empoderamiento económico, diplomático y militar. La asociación –más aún la unión– económica entre Estados fortalece la competencia comercial con otros Estados, así como el apoyo interestatal para enfrentar problemas económicos e impulsar el desarrollo de la región; también en el campo económico se potencia la optimización de recursos, derivado de la factibilidad de la libre movilidad de factores de producción (trabajo y capital) y mercancías entre los Estados miembros de la federación, así como las economías de escala de servicios que presta la federa-

ción a más de un Estado miembro o a todos (Castañeda Ortega, 2013, p. 13), con lo que se reducen considerablemente los costos económicos de transacción y se elevan los beneficios sociales por mayor consumo de bienes y servicios.

En el ámbito de las relaciones internacionales, la importancia y representatividad de una federación es mayor que la que pudieran alcanzar cada uno de los Estados miembros, lo cual repercute en el mejor posicionamiento ante las decisiones de los organismos internacionales y negociaciones con otros países, en beneficio de los integrantes de la unión federal.

En lo que a materia militar se refiere, también aumenta el poder de defensa nacional ante amenazas extranjeras mediante la unión de fuerzas, en comparación con la defensa que podría ofrecer cada uno de los miembros de la unión por separado.

Pero también en el contexto de la política interior de un país la federación tiene sus ventajas, ya que en el federalismo se aprovechan los citados beneficios de la unión, prevaleciendo la división política de Estados libres y soberanos, que tienen mayor capacidad para interpretar los intereses de su población en la provisión de servicios públicos directos, y esa división representa un importante poder para procurar la democracia nacional.

## ii. Desventajas

El modelo federalista también presenta algunos inconvenientes, como advierte Díaz Cayeros, citado de nuevo por Soria:

Su gran desventaja, empero, radica en que la coordinación de diferentes ámbitos de gobierno, así como la multiplicidad de jurisdicciones puede llevar a problemas de coordinación que le resten efectividad a la acción gubernamental. De alguna manera, la ventaja del federalismo es representativa, su principal desventaja es organizacional en cuanto a la efectividad para realizar tareas conjuntas de gran envergadura. (Soria, 2004, pp. 132-133)

Otra desventaja consiste en que, como partes de un todo, ciertas decisiones de política que tomen uno o varios de los miembros de la unión, pudieran afectar a los demás.

Una tercera debilidad del federalismo, quizás ligada al mencionado desafío de la coordinación, es que puede dar pie a la duplicidad de órganos y servicios, por lo que la administración de un sistema federal es más costosa respecto a otras formas de gobierno, indica Soria Romo. Este riesgo de duplicación, traslape o solapamiento es advertido por muchos otros investigadores.

Idealmente, entonces, las desventajas del federalismo se deben contrarrestar con un sistema formal de coordinación intergubernamental que fortalezca las relaciones entre los diferentes ámbitos de gobierno y su colaboración, a fin de efectuar una eficiente y efectiva asignación de competencias y potestades de gobierno, así como distribución de funciones, para obtener los mejores resultados en beneficio de la sociedad.

## 1.4 ¿Qué es el Federalismo Fiscal?

En las páginas previas se ha delineado el federalismo como la unión de un conjunto de estados regionales que conforman un gobierno supraestatal y con ello una Nación, de tal forma que ambos ámbitos de gobierno se coordinan estableciendo un conjunto de facultades y restricciones. Ahora, en esta sección se abordará en qué consiste el federalismo fiscal.

El puente que nos servirá de enlace entre federalismo y federalismo fiscal lo tienden con nitidez los autores Robin Boadway y Anwar Shah en su estudio *Fiscal Federalism: Principles and Practice of Multiorder Governance* (Federalismo Fiscal: Principios y práctica de la gobernanza multinivel), donde nos dicen que: “Una federación es simplemente un sistema de gobierno multinivel en donde existen varios niveles de gobierno, cada uno de los cuales tiene cierta autoridad independiente para tomar decisiones económicas dentro de su jurisdicción. Entendiendo por decisiones económicas una variedad de cosas”<sup>2</sup> (Boadway et al., 2009, p. 4). Esta “variedad de cosas” está relacionada, por supuesto, con el ingreso y el gasto. En relación con el ingreso, los gobiernos pueden disponer de impuestos para financiar los programas sociales, estos programas sociales son parte del gasto y consisten en financiar la salud, la educación o transferencias a los hogares desfavorecidos.

Un acercamiento más académico lo ofrece el experto en economía pública Wallace Oates, quien explica: “Como parte de las finanzas públicas, el federalismo fiscal aborda la estructura vertical del sector público. Explora, tanto en términos normativos como positivos, los roles de los diferentes niveles de gobierno y las formas en que se relacionan entre sí a través de instrumentos como subvenciones intergubernamentales”<sup>3</sup> (Oates, 1999, p. 1120).

En este sentido, y bajo la perspectiva de la coordinación entre gobiernos de distintos niveles, Oates expone que el principal reto del federalismo fiscal consiste “en alinear las responsabilidades y los instrumentos fiscales con los apropiados niveles de gobierno”<sup>4</sup> (1999, p. 1120). Especifica, además, que la teoría tradicional del federalismo fiscal, en el plano más general, “sostiene que el gobierno central debería tener la responsabilidad básica de la función de estabilización macroeconómica y de la redistribución del ingreso en forma de asistencia a los pobres. En ambos casos, el argumento básico se deriva de algunas restricciones fundamentales sobre los gobiernos de nivel inferior”<sup>5</sup> (1999, p. 1121).

Un segundo abordaje sobre la naturaleza del federalismo fiscal lo encontramos en el trabajo de Jean Hindriks y Gareth D. Myles *Intermediate Public Economics* (Economía Pública Intermedia), que nos brinda la siguiente definición:

2 Traducción propia. En el original: “A federation is simply a multilevel system of government in which different levels of government exist, each of which has some independent authority to make economic decisions within its jurisdiction. By economic decisions, we include a variety of things.”

3 Traducción propia. En el original: “As a subfield of public finance, fiscal federalism addresses the vertical structure of the public sector. It explores, both in normative and positive terms, the roles of the different levels of government and the ways in which they relate to one another through such instruments as intergovernmental grants.”

4 Traducción propia. En el original: “The basic issue is one of aligning responsibilities and fiscal instruments with the proper levels of government.”

5 Traducción propia. En el original: “At the most general level, this theory contends that the central government should have the basic responsibility for the macroeconomic stabilization function and for income redistribution in the form of assistance to the poor. In both cases, the basic argument stems from some fundamental constraints on lower level governments.”

El federalismo fiscal es la división de la recaudación de ingresos y las responsabilidades de gasto entre diferentes niveles de gobierno. La mayoría de los países tienen un gobierno central (o federal), gobiernos estatales o provinciales, gobiernos municipales y, en el nivel más bajo, concejos de distrito. Cada nivel tiene restricciones sobre los instrumentos fiscales que puede emplear y los gastos que puede hacer. Juntos constituyen los múltiples niveles de gobierno en un país desarrollado típico.<sup>6</sup> (Hindriks et al., 2013, p. 635)

A partir de la contraposición de estas dos concepciones (la de Oates y de Hindriks-Myles) podemos explicar que el federalismo fiscal obedece a una división de responsabilidades fiscales (ingreso, gasto y deuda) que serán asignadas en conformidad con las facilidades de cada uno de los niveles de gobierno.

Para enriquecer lo hasta aquí planteado, tengamos presente que el teórico de la hacienda pública Richard Musgrave (1971) expone que el federalismo fiscal posee cuatro principios indispensables:

- a)** *El principio de la reciprocidad:* afirma que varios servicios públicos deben ser proveídos por los diferentes niveles de gobierno.
- b)** *El principio de centralizar la redistribución:* la distribución del ingreso debe ser un tema de responsabilidad política central, para evitar la pérdida de eficiencia.
- c)** *El principio de equidad fiscal:* en la ausencia de una adecuada política de distribución, la autoridad central deberá establecer un principio de equidad fiscal entre las regiones ricas y las pobres.
- d)** *El principio de los bienes federales:* el gobierno federal tenderá a otorgar ciertos bienes y servicios, ya sea porque éstos conceden sinergias en los territorios locales o porque se consideran un instrumento.

Mediante estos principios podemos ampliar la concepción del federalismo fiscal a través de las siguientes posturas:

- a)** Los gobiernos subnacionales ceden ciertas voluntades a cambio de recibir otras por parte del gobierno nacional.
- b)** El gobierno nacional es quien debe establecer la distribución de los recursos, considerando un criterio de eficiencia.
- c)** El gobierno nacional debe promover la equidad fiscal tanto en los impuestos como en la distribución de los recursos.
- d)** El gobierno nacional podrá otorgar ciertos bienes y servicios que considere prioritarios para el desarrollo de los gobiernos locales.

Con lo anterior se determina en su forma más abstracta el federalismo fiscal, sin embargo, los efectos del federalismo fiscal y la pertenencia a la federación incluyen otros instrumentos y servicios que el gobierno central

---

<sup>6</sup> Traducción propia. En el original: "Fiscal federalism is the division of revenue collection and expenditure responsibilities among different levels of government. Most countries have a central (or federal) government, state or county governments, town councils, and, at the lowest level, parish councils. Each level has restrictions on the tax instruments it can employ and the expenditures that it can make. Together they constitute the multi-leveled and overlapping administration that governs a typical developed country."

aporta como parte del federalismo fiscal. Estos instrumentos, enumerados por Boadway y Shah (2009), son los siguientes:

- a)** Gasto en bienes y servicios
- b)** Transferencias monetarias a hogares e individuos
- c)** Subsidios a las compañías, empresas y actividades productivas indispensables
- d)** Transferencias a otros niveles de gobierno
- e)** El uso de tarifas para el consumo de ciertos bienes y servicios
- f)** La banca de desarrollo
- g)** Regulación de todos los sectores de la economía (laboral, la competencia económica, la explotación de los bienes naturales, la protección ambiental, la energía, el comercio internacional, etc.)
- h)** Las corporaciones y empresas públicas.

De acuerdo con Boadway y Shah los anteriores conceptos se encuentran definidos de alguna forma en el entramado legal del federalismo fiscal, este entramado que regula los impuestos, el gasto, las responsabilidades de regulación de los niveles de gobierno y configura a su vez las interacciones fiscales entre los gobiernos.

Por lo anterior resulta indispensable concebir al federalismo fiscal no sólo como la relación impositiva de ingreso y gasto entre los gobiernos subnacionales y el nacional, sino como el andamiaje que organiza un sistema de gobierno más amplio que involucra el conjunto de interacciones humanas que se desarrollan en un país.

## 1.5 Federalismo Fiscal vs. Descentralización Fiscal

No podemos sustraernos al debate de qué es lo más conveniente, aplicar el federalismo fiscal (atendiendo el criterio de la descentralización política) o la descentralización administrativa.<sup>7</sup>

En el federalismo fiscal con el criterio de la descentralización política, según señalan algunos expertos como Eduardo Weisner, los gobiernos locales financian la mayor parte de sus gastos con ingresos propios, por lo tanto, cuentan con la autonomía fiscal suficiente para decidir cómo manejarse, aun cuando sus programas se encuentren condicionados por la restricción presupuestaria. Este federalismo fiscal tiene valores políticos cimentados en las interpretaciones de las teorías democráticas más recientes, como “la gestión autónoma local, gobernabilidad a partir de la sociedad y comunitarismo, lo cual contribuye a fortalecer el grado de responsabilidad fiscal de los gobiernos estatales o municipales para con sus respectivas áreas de influencia” (IILSEN, 2001, p. 25).

La descentralización, desde luego, juega un papel capital en dos de las tres principales funciones fiscales que, desde la visión de Musgrave, el Estado debe cumplir a través de la política fiscal: la distribución y asignación

<sup>7</sup> Estas son las dos corrientes que identifica el ensayo sobre el federalismo fiscal en México del Instituto de Investigaciones Legislativas del Senado de la República (IILSEN, 2001) como enfoques teóricos que parten desde distintos puntos de vista. En el federalismo fiscal desde la óptica de la descentralización política, la descentralización es una consecuencia natural de la devolución de las funciones impositivas y de gasto a los gobiernos subnacionales; mientras que en el federalismo fiscal de corte administrativo hay una autoridad central que recauda los impuestos y sólo delega las funciones de gasto.

de recursos públicos –donde los gobiernos subnacionales pueden incidir para mejorar las políticas distributivas y los mecanismos de asignación de suerte que respondan con más eficiencia a las realidades locales– y la estabilidad económica, una función macroeconómica que, a diferencia de las dos primeras, compete al gobierno central (Ramírez Cedillo, 2010, pp. 6-9).

Cabrera Castellanos expone, en cambio, que las funciones de asignación o provisión de servicios corresponden a los gobiernos subnacionales, mientras que las de estabilización y redistribución deben ser asumidas por el gobierno central para que sean más eficientes. La justificación que ofrece Cabrera Castellanos para atribuir la función de distribución al gobierno central es que: “El problema principal en esta función gubernamental es la alta movilidad de los factores al interior de un país. De manera que, si cada gobierno local estableciera una política impositiva diferente a la existente en las comunidades vecinas, existirán incentivos de algún sector de la población para mudarse hacia la localidad en que se vea más beneficiado por dicha política” (2007, p. 10).

En relación con la distribución de bienes y servicios bajo un modelo descentralizado, este autor señala que es conveniente que la realicen los gobiernos subnacionales por la capacidad e inmediatez de proporcionar un servicio que se ajusta más a las necesidades de su población.

La descentralización del gasto, nos recuerda adicionalmente Ramírez Cedillo, “elimina la duplicidad de los esfuerzos de los distintos órdenes de gobierno” (2010, p. 11), permitiendo canalizar mayores recursos al suministro de bienes y servicios.

La descentralización fiscal puede adoptar muchas formas, y aunque todas implican en menor o mayor medida la transferencia de algunas responsabilidades o competencias de gasto y/o ingreso a niveles inferiores de gobierno, también es cierto que los estados unitarios y federales brindan diferentes oportunidades para la descentralización fiscal. ¿Qué situación guarda México?

Durante las últimas décadas, un número importante de países federales, unitarios e intermedios, ha hecho un considerable esfuerzo hacia la descentralización; es decir, de transferir la responsabilidad de prestación de servicios a los niveles subnacionales. México no ha sido una excepción y en las dos décadas recientes ha transferido servicios del nivel federal a los niveles estatal y municipal, en magnitud tal, que implicó duplicar el gasto descentralizado asignado a estados y municipios, lo cual prácticamente se tradujo en un incremento porcentual del 100% con relación al porcentaje del PIB que años anteriores se había destinado a los mismos rubros. (IILSEN, 2001, p. 19)

Por otra parte, no podemos ignorar que la Comisión Económica para América Latina (CEPAL) ha reconocido atinadamente que los procesos de descentralización han generado al menos cuatro “dificultades macroeconómicas”:

1. Uso generalizado de un sistema de participación en las rentas nacionales, que reduce los grados de libertad de la política tributaria;
2. Mayor descentralización en los ingresos que en los gastos;
3. Ausencia de control del endeudamiento territorial<sup>8</sup> y;

<sup>8</sup> En el caso de México existe control del endeudamiento de los gobiernos locales en la Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y los Municipios.

**4.** La falta de incentivos adecuados para la generación de recursos propios en las regiones.  
(CEPAL, 1998, p. 17)

Dicho lo anterior y desde la perspectiva de una sinergia positiva, la descentralización administrativa y el federalismo fiscal no son dos conceptos que sean mutuamente excluyentes. Encontramos, por el contrario, que el federalismo fiscal y la descentralización administrativa encuentran lo mejor de sí para establecer un sistema que permita incrementar la eficiencia y la equidad, así como resolver las fallas de mercado.

Tal como lo mencionan Hindriks y Myles (2013), los principales argumentos para tener un gobierno multinivel es poder atender múltiples problemas; el gobierno nacional puede intervenir en el nivel macro para resolver las fallas de mercado, mientras que las intervenciones de los gobiernos subnacionales pueden resolver los objetivos de eficiencia y equidad.

Considerando lo anterior, Musgrave (1971) argumenta que el aprovisionamiento de bienes sociales debe ser nacional si los criterios de equidad están bien definidos, es decir, si todos debiesen recibir lo mismo, dado que éste no es el caso, la asignación de los bienes sociales conlleva el conocimiento de la situación local, y esta es una asimetría de información que está presente en el gobierno nacional, es por ello que se vuelve indispensable la necesidad de un gobierno local. Debido a esa misma asimetría, Oates (1999) arguye que el principio básico de la descentralización es que la provisión de servicios públicos debe ser asignada al nivel de gobierno más cercano a la población, pues los gobiernos locales sí poseen información de las personas y de la geografía de su jurisdicción.

En suma, el federalismo fiscal favorece la mitigación de las fallas de mercado e incrementa la eficiencia fiscal, mientras que la descentralización administrativa favorece la eficiencia y la equidad en el aprovisionamiento de los bienes y servicios públicos.

## 1.6 Principales Teorías del Federalismo Fiscal

Si bien ya hemos citado en abundancia a exponentes clave de las principales teorías del federalismo fiscal, conviene explicar en una breve línea de tiempo su evolución en las sociedades modernas; además, cada autor aborda el tema desde cierto ángulo de comprensión, por lo que cerraremos el capítulo con un sumario de estas concepciones.

- Richard Musgrave (1971) presenta el Federalismo Fiscal como una manera de favorecer el creciente interés de su época en la descentralización fiscal, en donde se veía una acelerada migración del campo a la ciudad y las autoridades locales solicitaban a los gobiernos centrales la autonomía para determinarse y poder responder a las necesidades de sus localidades.
- En contraste, Wallace Oates, de una generación posterior, establece que en términos generales el gobierno central debe encargarse de la estabilización económica y la redistribución del ingreso, así como establecer las restricciones a los niveles de gobierno inferiores. Su *Ensayo sobre el Federalismo Fiscal* (1999), en el que nos hemos apoyado, ofrece una visión más amplia de este marco económico de coordinación intergubernamental al incorporar temas fundamentales como la gestión ambiental, la economía política del federalismo fiscal, la promoción del mercado y la promoción de bienes y servicios nacionales. Oates expone que los gobiernos locales promueven sus esfuerzos para lograr equilibrios en el aprovisionamiento de bienes y servicios.

Estas dos posturas determinan lo que Prakash Chandra Jha (2015) llama la primera generación y la segunda generación del federalismo fiscal. Resulta importante destacar que la primera generación se basa en principios de bienestar social y económico, mientras que la segunda desarrolla teorías que hoy se suman al federalismo fiscal, como la economía del bienestar, la elección pública, la teoría de la empresa, la economía política, la economía institucional, entre otras.

En este sentido Oates (2008) reconoce que la segunda generación del federalismo fiscal puede dividirse en dos etapas:

- a) La primera fase que es más histórica y que reconoce que la descentralización fiscal puede tener serios efectos en el sector público en su conjunto.
- b) Y la segunda fase que basa su desarrollo en varios teoremas: la teoría del principal y el agente, el presupuesto con restricciones suaves y el federalismo competitivo.

Oates (2008) expone que la segunda generación del federalismo fiscal examina cómo las instituciones fiscales intervienen en la economía en su conjunto (en la descentralización y en los mercados); estudia también cómo la rigidez o la flexibilidad de los presupuestos pueden favorecer o perjudicar a la economía; analiza la economía política en los múltiples niveles de gobierno, y cómo los tomadores de decisiones pueden encontrar beneficios en la centralización administrativa o la descentralización fiscal y administrativa. El autor, sin embargo, subraya que el federalismo fiscal debe perseverar en el perfeccionamiento continuo a través de experimentos para atender un amplio rango de problemas de regulación, fiscales y de los niveles de gobierno.

Oates concluye advirtiendo que es indispensable que los encargados de las decisiones comprendan que las normas y lineamientos de las instituciones fiscales pueden afectar profundamente la estructura de los incentivos que enfrentan los políticos. Es decir, las normas y los lineamientos de las instituciones deberán hacer responsables de sus decisiones a los tomadores de las mismas, particularmente cuando las decisiones fiscales tienen efectos no deseados en otros niveles de gobierno.

Por lo anterior se desprende que las nuevas teorías del federalismo fiscal abordan temas multidisciplinarios relacionados por la política económica, la búsqueda de rentas, la economía institucional, la economía ambiental y las asimetrías de información. El federalismo fiscal es una teoría que hoy se auxilia de un amplio bagaje teórico para mantenerse vigente y atender los problemas que se presentan en los países donde se implementa.

# SHCP

SECRETARÍA DE HACIENDA  
Y CRÉDITO PÚBLICO



# 2.

## **DEL PACTO FEDERAL AL FEDERALISMO FISCAL MEXICANO**

## 2.1 Forma e Integración del Gobierno Mexicano

Desde el punto de vista eminentemente jurídico, el Estado mexicano es creado por el hombre a través de la ciencia del derecho y plasmado en el texto de la Constitución Política, donde es concebido como el representante social encargado de realizar una serie de encomiendas del grupo humano que representa.

Así, la conformación de la nación mexicana y la adopción del sistema federal como forma de gobierno son el resultado de la libertad política de sus ciudadanos y del reconocimiento plasmado en los instrumentos jurídicos que dieron vida a las instituciones en nuestro país.

De esta manera, para entender el federalismo mexicano, es conveniente reflexionar acerca de los efectos que tuvo el movimiento independentista para la configuración del México contemporáneo.

A partir de la aprehensión y fusilamiento de Miguel Hidalgo y Costilla en 1811, se hizo patente la necesidad de organizar el movimiento independentista a través de un programa de gobierno que le diera orden y dirección. Para alcanzar estos propósitos, el General Ignacio López Rayón convocó el 19 de agosto de ese mismo año a la “*Suprema Junta Nacional Americana*”, también conocida como la “*Junta de Zitácuaro*”, la cual, a decir de Raúl González Ledezma, tuvo entre sus prioridades, “la creación de un aparato administrativo que cubriera las funciones básicas de gobierno, tales como la administración de justicia y el manejo de los recursos públicos” (González Ledezma, 2019, párr. 7).

La Junta de Zitácuaro no sólo dio continuidad al movimiento insurgente, sino que además tendió el puente político-institucional para la integración del “*Primer Congreso de Anáhuac*”<sup>9</sup> convocado por José María Morelos en 1813, y que afilió a representantes de cada una de las Diputaciones Provinciales<sup>10</sup> en aquel momento. Fue en el seno de este Congreso donde se logró abolir la esclavitud en México y fue promulgada la Declaratoria de Independencia de la América Septentrional, así como el *Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana*, también conocido como la *Constitución de Apatzingán*, decretada el 22 de enero de 1814; este Decreto Constitucional nunca entró en vigor debido a la aprehensión y fusilamiento de Morelos, coyuntura que la Corona aprovechó para retomar el control en la gran mayoría de los territorios.

En un contexto de cruenta lucha, tuvieron que pasar siete años desde la declaración de independencia para que México viera consumados sus propósitos en 1821 con el *Acta de Independencia del Imperio Mexicano*, declarada por la Suprema Junta Provisional Gubernativa<sup>11</sup>. Esta Junta nombró una comisión encargada de elaborar el procedimiento electoral para constituir el primer Congreso mexicano. Dos años después, Antonio López de Santa Anna proclamó el *Plan de Casa Mata*, a partir del cual las provincias comenzaron a decla-

9 También llamado “Congreso de Chilpancingo”, fue nombrado así por haber sesionado por primera vez en la ciudad de Chilpancingo, Guerrero. Es considerado el primer congreso político mexicano independiente.

10 Las diputaciones provinciales fueron reconocidas por la Constitución de Cádiz (Constitución Española) en 1812; en términos del artículo 326 de este ordenamiento, las diputaciones provinciales se integraban del intendente y siete diputados electos por voto popular, los cuales eran renovados por mitad, cada dos años. Dentro de sus funciones se encontraba intervenir y aprobar el reparto a los pueblos de las contribuciones que fueren recaudadas en ese territorio; velar sobre la buena inversión de los fondos públicos y examinar sus cuentas; si se ofrecieren obras nuevas de utilidad común de la provincia, debía proponer los arbitrios más convenientes para su ejecución; dar parte al gobierno de los abusos que observasen en la administración de las rentas públicas, entre otras. En 1813 se reconocían 6 diputaciones provinciales, una década después, en 1823, eran 23. De acuerdo con Rives Sánchez, el germen del sistema federal mexicano se encuentra precisamente en las diputaciones provinciales (2013, p. 87).

11 Esta Junta estuvo en funciones de septiembre de 1821 a febrero de 1822, cuando fue disuelta por Agustín de Iturbide, instalando la Junta Nacional Instituyente.

rar su independencia y soberanía respecto del gobierno central de Iturbide. Según relata Rigoberto Rives Sánchez:

El *Águila Mexicana*<sup>12</sup> en el número 68, de fecha 14 de mayo de 1823, dio la noticia de la constitución de la *República Federativa de Yucatán*.

El 5 de junio San Luis Potosí se manifestó por ser un estado de una federación.

El 11 de junio de 1823, Oaxaca se proclamó independiente y partidaria de la República Federal. (...) Zacatecas declaró también, a través de su diputación provincial, su decisión de constituir un estado federado (...) Campeche se pronunció y proclamó su emancipación absoluta el 20 de junio, seguido por Tabasco. (Rives Sánchez, 2013, pp. 88-89)

El 16 de junio de ese mismo año nace el estado libre y soberano de Jalisco, antes Provincia de Nueva Galicia y luego provincia de Guadalajara. En este contexto y para evitar un proceso disolvente, fue convocado el Congreso Constituyente el 30 de junio de 1823, iniciando sesiones el 7 de noviembre de ese mismo año.

Como era de esperarse, en la discusión de la conformación del Estado mexicano las distintas facciones políticas tenían concepciones muy diferentes de la forma de gobierno en la que debía operar la nueva nación. Netti Lee Benson refiere en su libro *La Diputación Provincial y el Federalismo Mexicano* el intenso debate que tuvo lugar en las vísperas: las provincias de Guadalajara y Zacatecas habían instalado sus propios Congresos en septiembre y octubre de 1823, respectivamente, enfatizando así su deseo de autonomía, aunque sin voluntad de impedir la reunión del Congreso y reconociendo al gobierno central (Benson, 1955, p. 163-165).

Muchas de las provincias de México se consideraban estados independientes desde su adhesión al *Plan Casa Mata*, pero al mismo tiempo sentían la necesidad de un gobierno central y lo deseaban; en abril de 1823, por ejemplo, se informaba que “se había reunido una junta compuesta por miembros de Coahuila, Texas, Nuevo Santander y Nuevo León, y que tales provincias aparentemente deseaban una federación con México” (Benson, 1955, p. 167), en mayo se reportaba que las cuatro provincias citadas, así como Guadalajara, Oaxaca, Guatemala y Guanajuato, “se habían declarado en favor de una república confederada, muy similar a los Estados Unidos” (1955, p. 167). Pero existía fricción entre las provincias y el gobierno central, no tanto sobre la forma de gobierno que debiera adoptarse, sino sobre la manera en que se realizaría su implantación. Benson señala que casi todas las provincias “expidieron enérgicas declaraciones en favor del federalismo” (1955, p. 169), empero, cuatro organizaron sus gobiernos estatales antes incluso de que se establecieran los principios del gobierno nacional federal:

Cuando al fin, el día 17 de junio, el Congreso expidió la ley electoral por la cual se convocaba el nuevo Congreso constituyente, la mayoría de las provincias la aceptaron en su totalidad y se dispusieron a efectuar los preparativos para las elecciones respectivas. Todas deseaban esperar a que el nuevo Congreso expidiera el proyecto de Constitución de la república federal antes de proceder al establecimiento de gobiernos y a la preparación de Constituciones estatales. Las provincias de Guadalajara (Jalisco), Zacatecas, Oaxaca y Yucatán, fueron la excepción. Rehusaron abolir sus

12 Se trataba de un periódico político y literario. De edición diaria, estuvo en circulación de 1823 a 1828. Durante estos años, el *Águila* divulgó las discusiones para la elaboración de la Constitución de 1824 y promovió la celebración del 16 de septiembre como fiesta nacional.

respectivos gobiernos estatales, pero informaron al gobierno central que no aprobarían sus Constituciones respectivas hasta después que el nuevo Congreso fijara los principios fundamentales del gobierno nacional federal. (Benson, 1955, p. 193)

Chiapas, que estuvo indeciso sobre el mantenimiento de su independencia o su unión, ya fuera a Guatemala o de nuevo a México, decidió anexionarse como estado el 14 de septiembre de 1824.

En 1823, según relata Rives Sánchez, “la Diputación Provincial del estado de Jalisco, con su ‘Manifiesto sobre el derecho y conveniencia de su pronunciamiento en República Federada’, fue la primera que se pronunció abiertamente por el régimen federal”, pues en dicho manifiesto distinguía a la República Central “como aquella que hace de muchas provincias un Estado indivisible, cuya metrópoli se encarga del derecho de regir a todas. Es una República que ejerce en un centro todas las funciones de la soberanía”, mientras que definía a la República federativa como aquella “que deja separadas a cada provincia en el goce de todos sus bienes y derechos privativos; los compromete en cuanto estados federados, a no ejercer sino de común consentimiento ciertos atributos de la soberanía” (2013, p. 89).

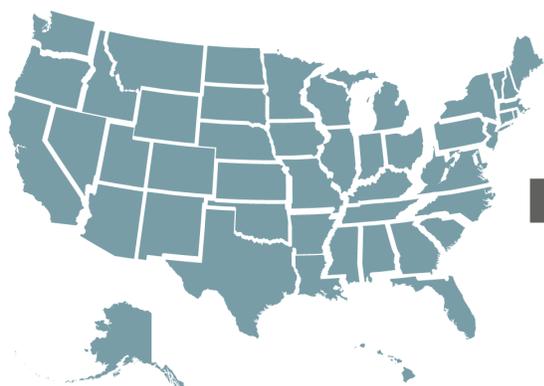
Estas y otras precisiones políticas por parte de las diputaciones provinciales dieron lugar a que el Soberano Congreso Constituyente expidiera, el 31 de enero de 1824, el estatuto jurídico fundante de la Nación Mexicana denominado “*Acta Constitutiva de la Federación Mexicana*”, mejor conocida como el “*Pacto Federal Mexicano*”.

## El Pacto Federal en México

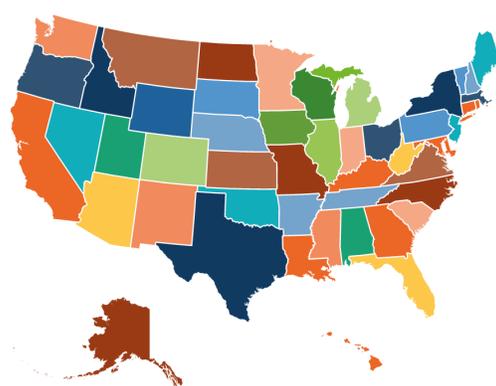
El proceso de federalización constitucional del Estado mexicano no se dio de la misma manera que en otras regiones del continente; como apuntamos en el capítulo previo, en el caso de Estados Unidos, por ejemplo, existieron unidades dispersas e independientes que decidieron confederarse en 1776, naciendo así la Confederación de Estados Unidos de América, un modelo que en 1788 dio paso a la Federación tal como hoy la conocemos en nuestro vecino del norte.

### FEDERALIZACIÓN EN NORTEAMÉRICA

#### UNIDADES INDEPENDIENTES

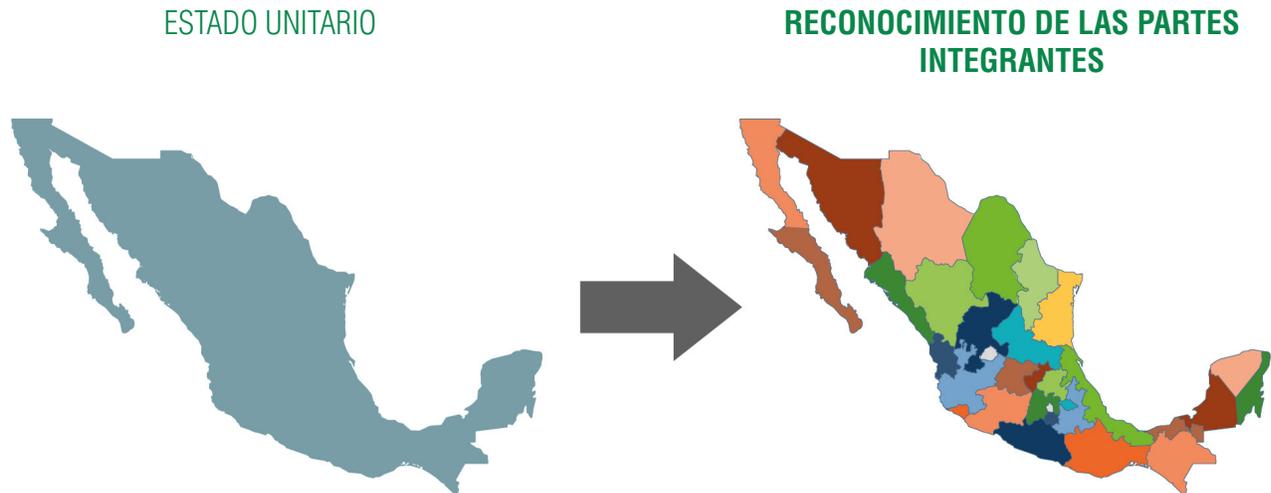


#### ESTADOS UNIDOS DE AMÉRICA



En el caso de México, la federalización fue a la inversa, es decir, a partir de la existencia de una unidad global, se divide y reconoce a las diversas partes geo-políticas, con jurisdicciones territoriales independientes, las cuales por voluntad propia aceptan integrarse en un sistema federal.

## FEDERALIZACIÓN DEL ESTADO MEXICANO



Así pues, la adopción del sistema federal republicano en la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos de 1824, en opinión de Ernesto de la Torre, fue

el resultado de una experiencia político-administrativa que, habiéndose iniciado con la implantación del sistema de intendencias<sup>13</sup>, se fortaleció al instaurarse el régimen de diputaciones provinciales nacido de la experiencia gaditana y principalmente del desarrollo político-económico de importantes zonas del país alejadas del centro, pero autosuficientes económicamente. (De la Torre Villar, 1994, p. 375)

En este marco de referencia, el Acta Constitutiva o Pacto Federal declaraba que:

- **“La nación mexicana se compone de las provincias comprendidas en el territorio del virreinato, llamado antes Nueva España...”** (art. 1)
- **“La soberanía reside radical y esencialmente en la nación, y por lo mismo pertenece exclusivamente a ésta el derecho de adoptar y establecer por medio de sus representantes la forma de gobierno y demás leyes fundamentales que le parezca más conveniente...”** (art. 3)
- **“La nación adopta para su gobierno la forma de república representativa popular federal”** (art. 5)
- **“Sus partes integrantes son estados independientes, libres y soberanos en lo que exclusivamente toque a su administración y gobierno interior, según se detalle en esta acta y en la constitución general”** (art. 6)

<sup>13</sup> La intendencia americana, explica Navarro García, se constituía a partir de la conocida base triangular Intendente, Contador y Tesorero. “Estos tres funcionarios regían la Caja Real Principal, en la sede de la Intendencia, y la ramificación de sus actividades a toda la Provincia se llevaba a cabo a través de las Cajas Foráneas, de las que cuidaba un solo Ministro, y de los Subdelegados, sustitutos aquí de los exatores o recaudadores de la Península” (Navarro García, 1959, pp. 79-80)

- “La constitución general y esta acta garantizan a los estados de la federación la forma de gobierno adoptada en la presente ley; y **cada estado queda también comprometido a sostener a toda costa la unión federal**” (art. 34)

(Acta Constitutiva de la Federación Mexicana. Decreto del 31 de enero de 1824)

De esta manera, se formalizó el compromiso de las partes integrantes de la Unión Federal, mismo que sirvió de base para la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos, promulgada el 4 octubre de 1824.

Al hilo de lo hasta aquí expuesto, podemos colegir que el federalismo mexicano, como forma de gobierno supone, por un lado, la decisión libre de entidades independientes y soberanas para integrar un ente jurídico con capacidad legal frente a otras naciones, denominado federación, y por el otro, la descentralización política y administrativa de la soberanía, en favor de la Unión.

## De las partes integrantes de la Federación Mexicana

Las partes que integraron originalmente la nación mexicana fueron reconocidas por el artículo 7 del Pacto Federal y, posteriormente, en el artículo 5 de la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 1824, bajo el siguiente tenor:

5. Las partes de esta federación son los Estados y territorios siguientes: El Estado de las Chiapas, el de Chihuahua, el de Coahuila y Tejas, el de Durango, el de Guanajuato, el de México, el de Michoacán, el de Nuevo León, el de Oajaca, el de Puebla de los Ángeles, el de Querétaro, el de San Luis Potosí, el de Sonora y Sinaloa, el de Tabasco, el de las Tamaulipas, el de Veracruz, el de Xalisco, el de Yucatán y el de los Zacatecas; el territorio de la Alta California<sup>14</sup>, el de la Baja California, el de Colima, y el de Santa Fé de Nuevo México. Una ley constitucional fijará el carácter de Tlaxcala. (CPEUM 1824, art. 5)

Seis años después, en 1830, se aprobó la separación de Sonora y Sinaloa como dos entidades independientes y, en 1835, Aguascalientes se separó de Zacatecas, constituyendo un estado soberano más. Sobre la creación de otros estados, Clementina Guerrero Sánchez refiere que en 1849 el Congreso Federal “decretó la existencia del Estado de Guerrero, desagregado del territorio de los Estados de México, Michoacán y Puebla” (2000, p. 29). En 1857, fecha en la cual tiene vigencia la segunda Constitución Federal Mexicana, se ratifican “los estados ya reconocidos con anterioridad, elevando además a tal categoría, los territorios de Colima y Tlaxcala. En 1863, se erige el Estado de Campeche; en 1868, el de Coahuila de Zaragoza (eliminándose Texas) y en 1869, se decretan como tales, los Estados de Hidalgo y Morelos” (2000, p. 29-30). Y añade:

Como consecuencia de todas estas declaratorias, reconocimientos y decretos, en el año de 1884 hubo de reformarse el texto de la Constitución Federal, para integrar formalmente en su contenido los nuevos Estados, creándose ahí mismo el territorio de Tepic.

<sup>14</sup> El territorio de Alta California comprendía lo que hoy conocemos como los estados de California, Nevada, Arizona, Utah, el oeste de Colorado y el sudoeste de Wyoming. Con motivo de la intervención estadounidense en México 1846-1848 se firmó el “*Tratado de Paz, Amistad, Límites y Arreglo Definitivo entre los Estados Unidos Mexicanos y los Estados Unidos de América*”, también conocido como *Tratado de Guadalupe Hidalgo*, y con ello la pérdida de los territorios comprendidos en los nuevos límites entre ambos países, que serían pagados a la República mexicana por una suma de 15 millones de pesos (AGN, 2019).

Ya en los albores del siglo XX, en 1902 se adiciona al artículo 43 Constitucional, el territorio de Quintana Roo.

De esta manera, y como resultado del movimiento armado de 1910-1917, el constituyente queretano promulgó la Constitución Política Federal que aún nos rige, reconociendo la existencia de 28 Estados, dos territorios (Baja California Sur y Quintana Roo) y un Distrito Federal, como partes integrantes de la unión mexicana. (Guerrero Sánchez, 2000, p. 30)

Por lo que respecta al territorio de la Baja California, en 1931 entró en vigor la reforma al artículo 43 constitucional, transformando este territorio en dos regiones: la región norte y la región sur. En 1952 se reconoce a la región norte de Baja California como estado de la República; posteriormente, en 1974 se reconocen a Baja California Sur y Quintana Roo como estados. Finalmente, el 29 de enero del 2016 se publicaron diversas reformas a la Constitución entre las que se encuentra el multicitado artículo 43, donde se considera a la Ciudad de México<sup>15</sup>, antes Distrito Federal, como parte integrante de la Federación. Éste es sucintamente el origen de la conformación de las partes que han integrado nuestra federación, entendiéndolo por ésta la agrupación o asociación de dichas partes y no la unidad independiente de las entidades federativas como se ha visualizado en los últimos años; en este sentido, cobra relevancia la función instrumental de la “Constitución” como pacto de unión vinculante en nuestro sistema federal, a través de la cual los estados, “unidos”, acuerdan autodefinir su organización interna, su forma de gobierno, establecer su propio orden jurídico, e implementar su política interna y externa.

## De la organización jurídico-administrativa del Federalismo Mexicano

Fue a partir de la promulgación de la Constitución de 1857 cuando se consagra en el artículo 40 de nuestra Carta Magna que:

**Art. 40.** *Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, democrática, federal, **compuesta de Estados libres y soberanos** en todo lo concerniente a su régimen interior; **pero unidos en una Federación** establecida según los principios de esta ley fundamental.* (CPEUM 1857, art. 40) (Énfasis añadido)<sup>16</sup>

Ahora bien, desde una perspectiva teleológica, es posible colegir que el término “*Federación*” fue considerado originalmente como una entidad moral, de carácter público, que representaría a los estados que integran la Unión; por tal motivo, la representación democrática del sistema federal quedó plasmada desde 1857 en el artículo 41 de la Carta Magna, que hoy reza:

**Art. 41.** *El pueblo ejerce su soberanía<sup>17</sup> por medio de los Poderes de la Unión, en los casos de la competencia de éstos, y por los de los Estados y la Ciudad de México, en lo que toca a sus*

<sup>15</sup> El Decreto del 29 de enero de 2016 convirtió a la Ciudad de México en la entidad federativa número 32, y en su artículo Décimo Cuarto Transitorio establece que todas las referencias que en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y demás ordenamientos jurídicos se hagan al Distrito Federal, deberán entenderse hechas a la Ciudad de México. En atención a ello, en este estudio todas las referencias hechas al Distrito Federal deberán entenderse hechas a la Ciudad de México.

<sup>16</sup> En 2012 se reformó este artículo para incorporar la laicidad dentro de las características de la República, de la siguiente manera: “Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, democrática, **laica**, federal, compuesta de Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior; pero unidos en una federación establecida según los principios de esta ley fundamental” (Énfasis añadido) (CPEUM 1917, art. 40, Reformado DOF 30-11-2012).

<sup>17</sup> El Dr. Ignacio Burgoa Orihuela afirma que “un Estado es soberano, en la medida en que pueda organizarse y limitarse a sí mismo, sin estar constreñido para ello a acatar reglas o principios que emanen de una potestad jurídico-política ajena” (2009, p. 544).

*regímenes interiores, en los términos respectivamente establecidos por la presente Constitución Federal y las particulares de cada Estado y de la Ciudad de México, las que **en ningún caso podrán contravenir las estipulaciones del Pacto Federal.*** (CPEUM, art. 41) (Énfasis añadido)

En este orden de ideas, queda de manifiesto, por un lado, el consentimiento del pueblo mexicano para delegar el ejercicio de su soberanía en los Poderes de la Unión, de acuerdo con la competencia que la propia Carta Magna establece para cada uno de ellos; y por otro lado, otorga a las unidades federadas un espacio constitucional que garantiza su autonomía normativa, aclarando que las Constituciones locales no podrán contravenir las estipulaciones del Pacto Federal.

Por su parte, el artículo 135 constitucional prevé la posibilidad de reformar o adicionar la Constitución General de la República, siempre y cuando se verifique la mayoría calificada de votos en el Congreso de la Unión y que, por supuesto, sea aprobada por la mayoría de las legislaturas de los estados y la Ciudad de México. Por esta razón, advertimos que la intervención de los congresos locales en la aprobación de las modificaciones al texto constitucional involucra su propia autodeterminación federalista.

Este breve recorrido histórico-político de la conformación del Estado mexicano tiene una gran importancia para los efectos del presente estudio, pues como se verá en el desarrollo del mismo, la distribución de competencias surge en un entorno de descentralización de las unidades originarias que, a través de la opción de cambio democrático que supone el modelo federal, deciden sentar las bases de relación, consenso y legitimidad.

En el capítulo precedente, para la conceptualización del federalismo recurrimos a teóricos como Wheare, Carbonell, Levi, Tena y Blindenbacher, entre otros. Para enriquecer ese repertorio de ideas, valga señalar lo que Ricardo Uvalle dice también al respecto:

El federalismo es un modo de organizar y ejercer el poder en el Estado de derecho, **respetando la autonomía y la capacidad de gestión de los gobiernos constituidos.** Como forma de gobierno, el federalismo es una suma de poderes concurrentes que tienen como denominador común, la voluntad de cooperar tomando en cuenta diversos contextos de gobierno y por tanto, de decisión. (Uvalle, 1995, pp. 21-22) (Énfasis añadido)

Derivado de lo hasta aquí analizado podemos inferir que la articulación de la República Federal Mexicana impone un orden peculiar de las fuentes del derecho, en tanto otorga a las unidades federadas un espacio constitucionalmente garantizado de autonomía normativa, a diferencia del que le otorga a los Poderes de Unión.

Asimismo, en los artículos 49 y 116 de esta Norma Fundamental emerge el principio de división de poderes, de la siguiente manera:

**Artículo 49.-** *El Supremo Poder de la Federación se divide para su ejercicio en Legislativo, Ejecutivo y Judicial. No podrán reunirse dos o más de estos Poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el Legislativo en un individuo, salvo el caso de facultades extraordinarias al Ejecutivo de la Unión, conforme a lo dispuesto en el artículo 29. En ningún otro caso, salvo lo dispuesto en el segundo párrafo del artículo 131, se otorgarán facultades extraordinarias para legislar.*” (CPEUM, art. 49. Última reforma DOF 28/03/1951)

**Artículo 116.-** El poder público de los estados se dividirá, para su ejercicio, en Ejecutivo, Legislativo y Judicial, y no podrán reunirse dos o más de estos poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el legislativo en un solo individuo. **Los poderes de los Estados se organizarán conforme a la Constitución de cada uno de ellos, con sujeción a las siguientes normas (...)** (CPEUM, art. 116. Última reforma DOF 20/12/2019) (Énfasis añadido)

El principio de división de poderes en México tiene como propósito limitar y equilibrar el poder público a efecto de impedir que un poder se coloque por encima de otro y evitar la concentración o unificación de dos o más poderes; sobre este tema en particular, la Suprema Corte de Justicia de la Nación emitió la siguiente tesis jurisprudencial:

*El artículo 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos prescribe implícitamente tres mandatos prohibitivos dirigidos a los poderes públicos de las entidades federativas, para que respeten el principio de división de poderes, a saber: a) a la no intromisión, b) a la no dependencia y c) a la no subordinación de cualquiera de los poderes con respecto a los otros. La intromisión es el grado más leve de violación al principio de división de poderes, pues se actualiza cuando uno de los poderes se inmiscuye o interfiere en una cuestión propia de otro, sin que de ello resulte una afectación determinante en la toma de decisiones o que genere sumisión. La dependencia conforma el siguiente nivel de violación al citado principio, y representa un grado mayor de vulneración, puesto que implica que un poder impida a otro, de forma antijurídica, que tome decisiones o actúe de manera autónoma. La subordinación se traduce en el más grave nivel de violación al principio de división de poderes, ya que no sólo implica que un poder no pueda tomar autónomamente sus decisiones, sino que además debe someterse a la voluntad del poder subordinante; la diferencia con la dependencia es que mientras en ésta el poder dependiente puede optar por evitar la imposición por parte de otro poder, en la subordinación el poder subordinante no permite al subordinado un curso de acción distinto al que le prescribe. En ese sentido, estos conceptos son grados de la misma violación, por lo que la más grave lleva implícita la anterior.*

(Tesis P./J. 80/2004) (Énfasis añadido)

Por otro lado, el principio de supremacía constitucional consagrado en el artículo 133 de la Carta Fundamental establece que:

**Esta Constitución, las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella y todos los tratados que estén de acuerdo con la misma, celebrados y que se celebren por el Presidente de la República, con aprobación del Senado, serán la Ley Suprema de toda la Unión. Los jueces de cada entidad federativa se arreglarán a dicha Constitución, leyes y tratados, a pesar de las disposiciones en contrario que pueda haber en las Constituciones o leyes de las entidades federativas.** (CPEUM, art. 133. Última reforma DOF 29/01/2016) (Énfasis añadido)

A partir del precepto invocado, se advierte que desde la cúspide normativa se encuentra la Constitución General de la República, las leyes del Congreso de la Unión y los tratados internacionales acordes con ella, los cuales conforman un orden jurídico de carácter nacional.

Ahora bien, tratándose de adecuaciones o reformas a la propia Constitución, el artículo 135 dispone que la Carta Magna puede ser adicionada o reformada, y para que “las adiciones o reformas lleguen a ser parte de

*la misma, se requiere que el Congreso de la Unión, por el voto de las dos terceras partes de los individuos presentes, acuerden las reformas o adiciones, y que éstas sean aprobadas por la mayoría de las legislaturas de los Estados y de la Ciudad de México” (CPEUM, art. 135. Última reforma DOF 29-01-2016).*

Cabe destacar que la intervención de las entidades federativas en el procedimiento de reforma constitucional garantiza tanto su existencia como la del propio sistema federal, pues recordemos que la soberanía reside en el pueblo y que, por decisión de éste, el Congreso Constituyente en su representación, es quien se encuentra facultado para realizar las modificaciones que correspondan a esta Ley Suprema. Por lo tanto, el Poder Constituyente es un órgano complejo, cuya naturaleza responde a la función que tiene encomendada: reformar o adicionar las normas supremas, que gozan de una jerarquía especial tal como lo dispone el artículo 133 de la Constitución Federal.

En congruencia con lo anterior, el Presidente de la República no posee la facultad de veto en una reforma constitucional, en virtud de que es el resultado de un órgano jerárquicamente superior a él; de tal suerte que la facultad de veto consagrada en el artículo 72 de la Carta Fundamental en favor del Ejecutivo Federal únicamente se refiere a las leyes o decretos de carácter federal, es decir, aquellas en que interviene el Congreso de la Unión.

Es así como, a partir de una interpretación armónica de los artículos 49 y 116 en relación con el artículo 40 y 41 primer párrafo, 115, 133, y 135, todos de la Constitución Federal, es posible identificar los rasgos o características del sistema federal en México de la siguiente manera:

- ❖ Coexistencia de dos órdenes jurídicos (federal y estatal) y tres ámbitos de gobierno (gobierno federal, gobierno estatal y gobierno municipal).
- ❖ El ejercicio del poder federal se establece en la propia Constitución, en las leyes federales y en los tratados internacionales validados por el Senado.
- ❖ Los estados miembros están sujetos al orden constitucional.
- ❖ Se reconoce la autonomía de los estados en su régimen interior, sin contravenir el pacto federal.
- ❖ Los estados miembros adoptan la forma republicana, representativa, democrática y federal.
- ❖ La base de la organización política y administrativa y de división territorial de los estados miembros, es el municipio.
- ❖ La Constitución, las leyes del Congreso de la Unión y los tratados internacionales conforman un orden jurídico de carácter nacional.
- ❖ La Constitución puede ser reformada o adicionada con el acuerdo de las dos terceras partes de los miembros del Congreso de la Unión y siempre y cuando sea aprobada por la mayoría de los Congresos Locales.

En conclusión, es dable resaltar el hecho de que el federalismo responde a la voluntad de las partes de establecer un pacto, que sólo puede darse en quien es capaz de actuar libremente, de manera que las unidades pactantes deben estar dotadas de autonomía.

En este sentido, la federación es la conexión de entidades autónomas, pero en atención a su propio instinto de conservación, necesitan subordinarse a formas superiores de integración a fin de que esta unión posibilite e incremente su autonomía y libertad, encontrando en esos medios superiores ayuda y solidaridad para sus propios fines.

## 2.2 Asignación Constitucional de Potestades y Competencias Fiscales entre Ámbitos de Gobierno

En una organización federal como es el caso de México, las relaciones financieras entre los distintos órdenes de gobierno que la forman constituyen un complejo sistema de conciliación. “La distribución de las facultades financieras y consiguientemente de los recursos”, señala certeramente Mijangos Borja,

ha sido siempre un tema delicado, pero en la actualidad resulta aún más trascendente si tomamos en cuenta que las entidades federativas y los municipios requieren de una plena autonomía financiera para llevar a cabo todas las atribuciones que originalmente tenían y las que han adquirido como consecuencia de las políticas asistenciales que se aplicaron en nuestro país propias del Estado de bienestar y de la explosión demográfica. (Mijangos, 1995, p. 1075)

Así pues, la evolución del federalismo fiscal en nuestro país es producto de un profuso desarrollo histórico; desde la primera Constitución de 1824 ya se veía la complejidad que representaba determinar las atribuciones y competencias en materia fiscal y económica entre los estados miembros y la Unión Federal.

En este contexto, observamos en el artículo 50 de la Constitución de 1824 las facultades exclusivas que le fueron atribuidas al Congreso General, dentro de las que destaca la fracción VIII, en virtud de la cual se le atribuía al orden federal la exclusividad para fijar los gastos generales y establecer las contribuciones para cubrirlos, bajo la siguiente tesis:

**Art. 50.-** *Las facultades exclusivas del Congreso General son las siguientes:*

**VIII.** *Fijar los gastos generales, establecer las contribuciones necesarias para cubrirlos, arreglar su recaudación, determinar su inversión, y tomar anualmente cuentas al gobierno. (CPEUM 1824, art. 50, fr. VIII)*

Por otra parte, en el artículo 162 de la Constitución de 1824 se advierten una serie de prohibiciones para los estados miembros de la Unión, entre las que destacaban las siguientes:

**Art. 162.** *Ninguno de los Estados podrá:*

**I.** *Establecer sin el consentimiento del congreso general, derecho alguno de tonelaje, ni otro alguno de puerto.*

**II.** *Imponer sin consentimiento del congreso general, contribuciones o derechos sobre importaciones o exportaciones, mientras la ley no regule cómo deban hacerlo. (CPEUM 1824, art. 162, frs. I y II)*

A partir de la lectura de la fracción VIII del artículo 50 de la primera Constitución del México independiente, es posible advertir ya la intención del legislador de dotar al gobierno central de la posibilidad de fijar las contribuciones necesarias para cubrir su presupuesto; asimismo, decretaba la prohibición de las entidades para imponer contribuciones en materia de comercio exterior. Sin embargo, no se estableció una delimitación clara de las potestades tributarias de los estados miembros.

Desde sus orígenes, por tanto, las relaciones entre los distintos ámbitos de gobierno en materia hacendaria entrañaron un concierto de ajustes y conciliaciones que buscaba materializar el pacto federal, creando en primera instancia una contribución fiscal anual que permitiera a los estados aportar una parte de sus ingresos para el sostenimiento del gobierno nacional, a este instrumento se le denominó “el contingente”. Sobre este particular, Luis Jáuregui relata que:

El 5 de marzo de 1824 la comisión del sistema de hacienda presentó ante el pleno del congreso, su dictamen sobre el proyecto de clasificación de rentas. (...) Para cubrir el déficit que implicaba la aplicación de esta distribución de rentas, la comisión propuso al congreso general la creación de un **impuesto de internación** que consistía en el cobro en los puertos al ingreso de todos los efectos extranjeros en lugar de alcabala al interior; así como, la creación de un nuevo impuesto a cada estado, que denominaron **el contingente**<sup>18</sup>. (Jáuregui, L. 1998, en Ley de Clasificación, 2019) (Énfasis añadido)

Con la intención de contar con un instrumento de regulación de la relación fiscal entre la federación y los estados, en agosto de 1824 se decretó la **Ley de Clasificación de Rentas Generales y Particulares**, en la cual se observaba lo siguiente:

**14.- Se repartirá<sup>19</sup> a los Estados de la federación la suma de 3.136.875 pesos que se calculan debe faltar para los gastos generales.**

**15.- La repartición se hará por ahora e ínterin haya datos que, ministren la proporción debida, en los términos siguientes: ...**

**16.- Los Estados entregarán cada mes o cada quince días, contados desde el en que recibieren sus rentas, la parte de contingente que corresponda al tiempo vencido, quedando al arbitrio del gobierno escoger cualquiera de los dos términos, y aun prolongarlos, cuando las circunstancias particulares de un estado lo requieran.**

(Decreto sobre Clasificación de rentas generales y particulares, 1824) (Énfasis añadido)

18 El contingente, expone Israel Arroyo en su estudio sobre el tema *México: proporcionalidad en el contingente y formas de gobierno, 1824-1857*, “puede entenderse como un impuesto directo territorial, ejercido por la federación sobre los estados, que cumplía con dos elementos básicos: La igualdad (todos los estados debían pagarlo) y la proporcionalidad (según los “haber” o capacidades potenciales de las entidades federativas)” (Sánchez Santiró, 2008, p. 408).

19 La expresión del “reparto”, a la luz de los motivos que llevaron a establecer el contingente, debe entenderse como la distribución de la carga impositiva entre los estados miembros, derivado de que la federación había cedido a éstos fuentes de ingresos con la Clasificación de Rentas. Era una especie de “Participaciones en ingresos estatales a la federación”, es decir, a la inversa de las transferencias que conocemos actualmente.

La primera Clasificación de Rentas (hubo cuatro), determinó que el contingente gravaría quincenalmente a los estados, con base en su población y en el producto de sus diezmos, y tomaba en consideración los impactos de la guerra en su territorio; lo anterior, tratando de lograr la proporcionalidad en el cálculo de este gravamen.

Desafortunadamente, los resultados obtenidos por la federación no alcanzaron una rentabilidad deseada debido a que, según refiere Jaime Olveda:

los estados cubrieron lo acordado por el Contingente sólo el primer año, y después enviaron cantidades cada vez menores. Así, a pesar de los intentos, los ingresos federales siguieron cayendo, en parte por la falta de ingresos como parte del Contingente y en parte por razones meramente económicas como la contracción de la actividad productiva y comercial, las faltas en las aduanas, el contrabando, los ciclos recesivos del comercio internacional y la mala administración del estanco del tabaco. (Olveda, J., 1998, en Ley de Clasificación, 2019).

Asimismo, en el numeral 11 de esta *Clasificación de Rentas* de 1824 se estableció un intento por delimitar las potestades tributarias de los estados de la siguiente manera: “*Las rentas que no están comprendidas en los artículos anteriores pertenecen a los estados*”. Esta disposición constituye el primer antecedente de lo que casi cien años después conoceríamos como cláusula residual en la Constitución de 1917.

## DE ACUERDO A LA PRIMERA CLASIFICACIÓN DE RENTAS DE 1824

### La Federación se encargaría de recaudar:

- Derechos de importación y exportación
- Anclaje
- Buques
- Almirantazgo y de internación
- Monopolios de pólvora y sal
- Bienes nacionales y temporalidades
- Los novenos del diezmo
- Pago de contingente de los estados
- Producción y venta del tabaco en rama

### Los estados se encargarían de recaudar:

- Alcabalas
- Derechos sobre oro y plata
- Contribución personal (pensión personal, directa y proporcional en la que todo individuo de cualquier clase, sexo o edad que tuviera renta, salario o industria personal, contribuiría al Estado anualmente con la utilidad o percepción que corresponde a tres días del año)
- 2/9 de los diezmos
- Impuestos sobre el pulque, pelea de gallos y venta de cigarros y puros.

Por su parte, Flores Zavala refiere que el proyecto de la Constitución de 1857, discutido un año antes, incorporaba una propuesta que intentó delimitar las potestades tributarias con la siguiente fórmula, que sería rechazada:

**“Los estados, para formar su hacienda particular, sólo podrán establecer contribuciones directas. La Federación sólo podrá establecer impuestos indirectos”.** (...) Sin embargo, la fórmula no prosperó, dado que los diputados constituyentes Moreno, Prieto y Cerqueda impugnaron el texto, alegando la dificultad y el peligro de la reforma hacendaria inmediata.  
(Flores Zavala, 1963, p. 323) (Énfasis añadido)

Como parte del proceso de análisis para la distribución de competencias que realizara el Constituyente de 1857, encontramos el voto particular de Mariano Otero, cuyos argumentos atendían a la situación política de aquel momento, y que nos pareció interesante transcribir para entender el espíritu de los preceptos constitucionales que subsisten hasta nuestros días. Mariano Otero señalaba:

**¿Cuáles son los límites respectivos del poder general y del poder de los Estados?** Y una vez conocidos esos límites, ¿cuáles son los mejores medios de precaver la recíproca invasión, de manera que, **ni el poder del centro ataque la soberanía de los Estados, ni éstos disuelvan la Unión, desconociendo o usurpando sus facultades?** Ninguna otra cosa, Señor, me parece hoy más urgente que esta, porque el mal lo tenemos delante, y es un mal tan grave, que amenaza de muerte las instituciones. (...) y ahora apenas restablecida la Federación, vemos ya síntomas de la disolución, por el extremo contrario. Algunas Legislaturas han suspendido las leyes de este Congreso; otra ha declarado expresamente que no se obedecerá en su territorio ningún general que tenga por objeto alterar el estado actual de ciertos bienes; un Estado anunció que iba a reasumir la soberanía de que se había desprendido; con las mejores intenciones se está formando una coalición que establecerá una Federación dentro de otra. (...) Los Poderes de la Unión son poderes excepcionales y limitados solo a los objetos expresamente designados en la Constitución, da a la soberanía de los estados toda la amplitud y seguridad que fuera de desearse. Mas por esto mismo, y por la teoría fundamental que ya indiqué (...) es necesario declarar también que ninguno de los Estados tiene poder sobre los objetos aprobados por todos a la Unión. (SCJN, 1985, pp. 136-137) (Énfasis añadido)

A partir de estas reflexiones fue incorporado el artículo 117 en la Constitución de 1857, la cláusula residual que, posteriormente, veríamos replicarse en el artículo 124 de la Constitución de 1917, vigente hasta nuestros días:

*Las facultades que no estén expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los Estados.* (CPEUM 1857, art. 117 y CPEUM 1917, art. 124)

Como consecuencia de esta delimitación residual, y bajo una interpretación de potestades ilimitadas para las entidades, el poder federal se vio en una situación de debilidad financiera que lo llevó a buscar otras vías de financiamiento, como el ejercicio de las facultades extraordinarias del Ejecutivo Federal contenidas en el artículo 29 constitucional; con fundamento en estas atribuciones, Benito Juárez promulgó el *Decreto de Ley de Suspensión de Pagos*<sup>20</sup> y la nacionalización de los bienes de la Iglesia para aportar mayores ingresos a la Federación.

<sup>20</sup> La Ley de Suspensión de Pagos fue promulgada el 17 de julio de 1861. Constó de 16 artículos en virtud de los cuales se determinaron las estrategias para el pago de deudas con países extranjeros y una serie de acciones fiscales que buscaron una mayor recaudación para el gobierno federal.

Ahora bien, contraria a la interpretación que se dio en primera instancia acerca de que las potestades tributarias del poder central eran limitadas dado que estaban constreñidas a las expresamente señaladas en la Constitución como exclusivas, el jurista Ignacio L. Vallarta afirmaba que,

Las facultades del Congreso federal y de las Legislaturas de los Estados en materia de impuestos **son concurrentes y no exclusivas**; es decir, aquél puede decretar una contribución que recaiga aun sobre el mismo ramo de la riqueza pública ya gravado por el Estado. Fuera de esta última conclusión, sostenida fuertemente por los textos constitucionales que he analizado, ninguna otra doctrina es posible en nuestras instituciones, que no sea subversiva del equilibrio en que deben mantenerse la soberanía nacional y la local. (Vallarta, 1881, p. 58) (Énfasis añadido)

Partiendo de este enfoque, según refiere la historiadora Luz María Uhthoff,

se permitió al gobierno federal gravar los recursos propios de los estados, como los productos agrícolas de exportación, el oro y la plata. En esos años hubo un cambio relevante: [el cambio] del contingente por la contribución federal, cuyo propósito fue modificar la relación fiscal entre la federación y los estados. (...) El propósito era dejar atrás el conflicto recurrente de la doble soberanía fiscal vigente durante la existencia del contingente, estableciendo una relación directa entre la federación y los contribuyentes. Así, la contribución era cubierta indirectamente por las entidades, pero procedía de sus habitantes. (Uhthoff, 2004, p. 136)

En los años posteriores se introdujeron otros cambios en la esfera fiscal cuyos efectos nos da a conocer Uhthoff: “La reforma que más impactó la relación fiscal entre la federación y los estados fue la abolición de las alcabalas en 1896. El fin de este gravamen conllevó la modificación de la estructura tributaria en la federación y en los estados, así como la reestructuración de su administración hacendaria” (2004, p. 138-139). Para la federación, esta nueva estructura hacendaria “se tradujo en un sensible aumento en sus percepciones y en el mejor dominio del territorio nacional” (2004, p. 140). Mientras que los ingresos estatales se resintieron y no crecieron al mismo ritmo que los federales, en especial los de aquellas entidades que dependían mucho de las alcabalas, de suerte que para 1910 “el monto total de los ingresos de los estados no superaba la tercera parte de los federales” (2004, p. 142). En esa época, del total de las percepciones de los estados, dos terceras partes correspondían al impuesto predial y al impuesto sobre giros y negocios industriales. Cuatro años más tarde, en septiembre de 1914, Venustiano Carranza buscó establecer un impuesto predial federal, no obstante, esta propuesta no logró prosperar porque los estados se opusieron a la federalización del predial.

En diciembre de 1914 Carranza expidió las *Adiciones al Plan de Guadalupe*, y como parte de éstas incorporó en el artículo 2 atribuciones para, como encargado del Poder Ejecutivo, expedir leyes encaminadas a la satisfacción de necesidades económicas, de la siguiente manera:

**Art. 2°** *El primer jefe de la Revolución y encargado del Poder Ejecutivo expedirá y pondrá en vigor, durante la lucha, todas las leyes, disposiciones y medidas encaminadas a dar satisfacción a las necesidades económicas, sociales y políticas del país, efectuando las reformas que la opinión exige como indispensables para restablecer el régimen que garantice la igualdad de los mexicanos entre sí; leyes agrarias que favorezcan la formación de las tierras de que fueron injustamente privados; leyes fiscales encaminadas a obtener un sistema equita-*

*tivo de impuestos a la propiedad de raíz; legislación para mejorar la condición del peón rural, del obrero, del minero y, en general, de las clases proletarias; establecimiento de la libertad municipal como institución constitucional; bases para un nuevo sistema de organización del Poder Judicial independiente, tanto en la federación como en los Estados; revisión de las leyes relativas al matrimonio y al estado civil de las personas; disposiciones que garanticen el estricto cumplimiento de las leyes de reforma; revisión de los códigos Civil, Penal y de Comercio; reformas del procedimiento judicial, con el propósito de hacer expedita y efectiva la administración de justicia; **revisión de las leyes relativas a la explotación de minas, petróleo, aguas, bosques y demás recursos naturales del país, y evitar que se formen otros en lo futuro;** reformas políticas que garanticen la verdadera aplicación de la Constitución de la República, y en general, todas las demás leyes que se estimen necesarias para asegurar a todos los habitantes del país la efectividad y el pleno goce de sus derechos, y la igualdad ante la ley.* (Adiciones al Plan de Guadalupe, en Soberanes Fernández, 2019, p. 946) (Énfasis añadido)

Así pues, a partir de las adiciones referidas, en septiembre de 1916 se declaró que ningún gobierno local podía legislar sobre comercio, bancos y petróleo, pues ello era sólo de competencia federal. Luego, al inicio de 1917, de acuerdo con el recuento de Uhthoff (2004), con el fin de uniformar el sistema tributario de los estados, el Presidente, por conducto del secretario de Gobernación Aguirre Berlanga, emitió un proyecto de Ley de Hacienda que buscaba resolver la anarquía tributaria prevaleciente en los estados.

En una coyuntura marcada por la guerra y la crisis económica, el gobierno de Carranza decidió aumentar la contribución federal en 60%. Y “en la justificación del incremento a la contribución federal se establecía que los gobiernos de los estados y los municipios tenían el mayor volumen de impuestos de la República” (Uhthoff, 2004, p. 149).

En abril de 1917 Carranza “solicitó facultades extraordinarias, que le fueron concedidas después de un acalorado debate. Así pudo ratificar buena parte de los decretos fiscales emitidos en el periodo preconstitucional, y expedir las leyes anuales de ingresos y egresos, y crear nuevos conceptos de ingresos” (Uhthoff, 2004, p. 152).

Las finanzas locales, por su parte, debieron recurrir a otras fuentes de financiamiento, como los préstamos de la federación. Tan es así, que en 1918 Carranza reportó préstamos pecuniarios a varios estados (una práctica que continuó en los años veinte). “Así, por un lado, el gobierno central extraía más recursos de las regiones con la contribución, por otro, les otorgaba ayuda para mejorar sus ingresos. Seguramente con ello el Ejecutivo, además de mayor centralización de los recursos públicos, consolidaba sus alianzas con los gobernadores de los estados” (Uhthoff, 2004, p. 155).

Ante esta perspectiva, no podemos dejar de señalar la novedad que introdujo la Constitución de 1917 con el reconocimiento del municipio como base de la división territorial del Estado, invistiéndolo de personalidad jurídica para todos los efectos legales; asimismo, en esta Constitución se declaró la libertad del municipio para administrar su hacienda pública, dotándolo de autonomía financiera respecto del diseño de su política de ingresos en función de sus necesidades. Pero no fue hasta el 23 de diciembre de 1999 cuando se publicó en el DOF la reforma a la fracción IV del artículo 115 de la Constitución, donde se consagra como atribución expresa de los municipios percibir las contribuciones que establezcan los Estados sobre la propiedad inmobiliaria.

No abundaremos aquí en las características del municipio en México, no obstante, como aportación al tema de estudio que abordaremos más adelante, invocamos parte de los argumentos vertidos por la Comisión Constitucional del Congreso Constituyente de 1916, en el diario de debates de aquella época, bajo el siguiente tenor: “La diferencia más importante y por tanto la gran novedad respecto de la Constitución de 1857, es la relativa al establecimiento del Municipio Libre como la futura base de la administración política y municipal de los Estados y por ende, del país” (Diario de los debates del Congreso Constituyente, 1916-1917, p. 1873).

Todo este recorrido histórico pretende mostrar al lector la evolución que ha tenido el federalismo fiscal en México desde su nacimiento como nación independiente, advirtiendo cómo la distribución de las potestades tributarias, y en general de los espacios de competencia entre la federación y las entidades, ha sido la manzana de la discordia, en muchas ocasiones por una delimitación ambigua en este campo.

Ahora bien, no debemos perder de vista para los fines del presente análisis la diferencia entre potestad tributaria original y potestades tributarias delegadas, y por supuesto, la diferencia entre éstas y la competencia tributaria.

Entendemos por potestad tributaria original, aquella facultad o atribución para fijar los tributos necesarios para la realización de los fines públicos, cuando ésta se encuentra expresamente determinada por el ordenamiento jurídico superior que rige al Estado, o, dicho en otras palabras, cuando la potestad tributaria nace originalmente del texto de la Constitución, por así disponerlo expresamente.

En cambio, la potestad tributaria es de carácter delegada, cuando la entidad de que se trate, la posee porque le ha sido transmitida por otra entidad que tiene la potestad de carácter original.

Por su parte la Capacidad o Competencia Tributaria, consiste o se manifiesta en la atribución o facultad conferida a un ente para que éste pueda recaudar el tributo cuando se haya producido el hecho generador. (Guerrero Sánchez, 2000, p. 53).

Así las cosas, y en términos de lo hasta aquí analizado, es posible determinar que la distribución constitucional de competencias en materia de ingresos en México es dual y tiene una delimitación residual y concurrente.

Se entiende que es dual, en virtud de los dos órdenes jurídicos existentes. Es residual, en la medida que el campo potestativo de los estados será, por exclusión, el que no se exprese reservado a la federación, tal como se desprende del artículo 124 constitucional, *“Las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los Estados o a la Ciudad de México, en los ámbitos de sus respectivas competencias”*. Es concurrente, en razón de la interpretación que ha hecho el alto tribunal del país, al admitir que la Constitución utiliza un mecanismo difuso de distribución de competencias, pero que de ninguna manera limita al Legislativo Federal para imponer las contribuciones necesarias para cubrir su presupuesto.

Bajo esta perspectiva cabe preguntarse, ¿hasta dónde llega el campo de acción no asignado expresamente a la federación?, ¿significa esto que las entidades federativas tienen una competencia ilimitada?, ¿o es la concurrencia misma la que otorga atribuciones ilimitadas a ambos órdenes jurídicos?

En este contexto, la concurrencia no puede entenderse a la luz de un alcance absoluto o ilimitado de potestades tributarias, dado que genera otro efecto, que aun cuando es legal, es poco deseable: la doble tributación.

Ante este escenario, observamos cómo en un tiempo determinado de la historia, la federación estableció contribuciones que, en una interpretación flexible de la Constitución, han sido consideradas concurrentes. Este fue el caso del Impuesto sobre la Renta, decretado por primera vez en la Ley de Ingresos de la Federación en 1924, por sugerencia del asesor estadounidense Henry Chandler. Esta contribución, que subsiste hasta nuestros días, no es identificada como materia reservada para la federación, pero que atendiendo a la concurrencia impositiva, encontró el espacio para ejercerla.

En una interesante disquisición sobre el federalismo dual en los sistemas latinoamericanos (donde incluye a México) frente al llamado “federalismo de ejecución” (cuyo ejemplo paradigmático sería Alemania), Cerro de Quintana escribe lo siguiente sobre la evolución de la distribución de competencias en materia fiscal:

No podemos dejar de mencionar antes de concluir con este título, lo relativo al reparto de los recursos financieros y su utilización, ya que en nuestros días, es la primera variable para medir la autonomía y la independencia política. En su origen, ese reparto obedecía a un principio simple: permitir a cada gobierno hacer frente a sus obligaciones constitucionales. En la actualidad, los aspectos financieros orientan la evolución hacia el federalismo cooperativo a partir de la integración de las finanzas públicas en la búsqueda de la estabilidad económica, del bienestar social, de la redistribución territorial y de la adopción de políticas públicas comunes. (Cerro de Quintana, 2014, p. 40)

Partiendo de este enfoque desde el cual puede repensarse el federalismo fiscal, cabe recordar que

Los principios doctrinales sobre los que descansa el federalismo fiscal, señalan que la distribución del poder tributario se da posteriormente al reparto de competencias en materia de gasto, partiendo de la lógica de que la distribución de potestades impositivas debe estar directamente proporcionada a la capacidad competencial de cada orden de gobierno, lo que en la teoría se le conoce como el principio de correspondencia fiscal. (García Sepúlveda, 2016, p. 67)

Dicho en otras palabras, la corresponsabilidad fiscal en materia tributaria consiste en la capacidad de los tres ámbitos de gobierno de diseñar su política de ingresos, alineada con sus necesidades de gasto público.

Esta expresión de corresponsabilidad fiscal la encontramos claramente identificada en la fracción VII del artículo 73 constitucional, la cual establece que el Congreso de la Unión tiene facultades “*Para imponer las contribuciones necesarias a cubrir el Presupuesto*”; luego entonces, la potestad genérica atribuida al Congreso de la Unión está supeditada al cumplimiento de los objetivos inmersos en la misma, es decir, cubrir el presupuesto de gastos públicos.

Asimismo, en la fracción IV del artículo 115 constitucional, nuevamente podemos observar implícito el principio de corresponsabilidad fiscal, en la medida que determina que “*Los municipios administrarán libremente su hacienda*” (CPEUM, art. 115, fr. IV). Bajo esta tesitura, se reconoce la autarquía municipal para decidir libremente su ejercicio de gasto público y los ingresos que necesita para cubrirlo.

Adicionalmente, encontramos lo que la doctrina ha denominado “facultades implícitas”, que tienen base constitucional en la fracción XXXI del artículo 73 constitucional de la siguiente manera:

*Art. 73.- El Congreso tiene facultad:*

*XXXI. Para expedir todas las leyes que sean necesarias, a objeto de hacer efectivas las facultades anteriores, y todas las otras concedidas por esta Constitución a los Poderes de la Unión. (CPEUM, art. 73, fr. XXXI)*

Efectivamente, las facultades implícitas son aquellas que se concede a sí mismo el Poder Legislativo o a los otros Poderes de la Unión para poder ejercer alguna facultad expresa en la Constitución. De tal suerte que, a través de estas facultades implícitas, el Poder Legislativo emite leyes para la imposición de gravámenes en materias reservadas a la federación y gravámenes concurrentes o coincidentes con los estados.

A partir de las consideraciones vertidas sobre la corresponsabilidad y su vinculación con las facultades implícitas, podemos admitir que la distribución constitucional en materia financiero-tributaria que expresa-mente concede la Constitución a los funcionarios federales se encuentra contenida en los artículos 29, 31 fracción IV, 73, 74, 89, 104, 105, 106, 107, 117, 118, 124 y 131, en relación con los artículos 40, 41 y 49 de la Carta Magna.

No debe perderse de vista que si bien el artículo 73 constitucional en sus diferentes fracciones, establece las facultades reservadas del Poder Legislativo en su conjunto, también existen otros preceptos constitucionales que delimitan las facultades exclusivas para cada una de las Cámaras dentro del Congreso de la Unión.

Este es el caso de la fracción IV del artículo 74 constitucional, a través de la cual se otorgan facultades exclusivas a la Cámara de Diputados para aprobar anualmente el Presupuesto de Egresos de la Federación, previo examen, discusión y, en su caso, modificación del Proyecto enviado por el Ejecutivo Federal, una vez aprobadas las contribuciones que, a su juicio, deben decretarse para cubrirlo. Asimismo, la fracción VI del artículo 74 de nuestra Constitución determina como facultad exclusiva de los Diputados, revisar la Cuenta Pública del año anterior, con el objeto de evaluar los resultados de la gestión financiera, comprobar si se ha ajustado a los criterios señalados por el Presupuesto y verificar el cumplimiento de los objetivos contenidos en los programas.

Como ya se dijo, las entidades federativas pueden ejercer las contribuciones que, en principio, no estén reservadas a la federación, no sean prohibidas a los estados, y no se confieran expresamente a los municipios, conforme a las siguientes disposiciones constitucionales:

(E)n el artículo 73, fracciones X y XXIX, que señala como **facultades exclusivas del Congreso de la Unión**, en la primera, legislar sobre hidrocarburos, minería, industria cinematográfica, comercio, juegos con apuestas y sorteos, intermediación y servicios financieros, y energía eléctrica y nuclear; y en la segunda, el establecimiento de contribuciones sobre: comercio exterior; el aprovechamiento y explotación de prácticamente todos los recursos naturales; instituciones de crédito y sociedades de seguros; servicios públicos concesionados o explotados directamente por la Federación; y especiales sobre energía eléctrica, producción y consumo de tabacos labrados, gasolina y otros productos derivados del petróleo, cerillos y fósforos, aguamiel y productos de su fermentación, explotación forestal, y producción y consumo de cerveza. Como también se establece en esta última disposición

citada, las entidades federativas participan en el rendimiento de dichas contribuciones especiales en los términos que en la Ley de Coordinación Fiscal se determinan, así como los municipios, conforme lo estipulen las legislaturas locales.

Asimismo, en el artículo 131 se ordena como facultad privativa de la Federación gravar las mercancías que se importen o exporten, o que pasen de tránsito por territorio nacional.

En cuanto a las **restricciones impositivas para los estados**, en los artículos 117, fracciones IV a VII y IX, y 118, fracción I, se especifican las siguientes: gravar el tránsito de personas o cosas que atreviesen su territorio; prohibir ni gravar, directa ni indirectamente, la entrada a su territorio, ni la salida de él, a ninguna mercancía nacional o extranjera; gravar la circulación ni el consumo de efectos nacionales o extranjeros, con impuestos o derechos cuya exención se efectúe por aduanas locales, requiera inspección o registro de bultos, o exija documentación que acompañe la mercancía; expedir, ni mantener en vigor leyes o disposiciones fiscales que importen diferencias de impuesto o requisitos por razón de la procedencia de mercancías nacionales o extranjeras, ya sea que estas diferencias se establezcan respecto de la producción similar de la localidad, o ya entre producciones semejantes de distinta procedencia; gravar la producción, el acopio o la venta del tabaco en rama, en forma distinta o con cuotas mayores de las que el Congreso de la Unión autorice; y, tampoco pueden, sin consentimiento del Congreso de la Unión, establecer derechos de tonelaje, ni otro alguno de puertos, ni imponer contribuciones o derechos sobre importaciones o exportaciones.

Por otra parte, en el artículo 115, fracción IV, se otorgan **facultades tributarias expresas** a los municipios en materia de contribuciones inmobiliarias, aunque la potestad tributaria municipal sobre dichas figuras es parcial, ya que ésta se limita a la potestad de gestión y ejercicio de los recursos, dejando la potestad legislativa y de vigilancia en el ámbito estatal a través de sus Congresos Locales, no obstante, éstos deben tomar en cuenta las propuestas municipales de cuotas, tarifas y determinación de bases tributarias, aplicables a las contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria. De igual manera, se estipula la facultad de cobro en contraprestación para ejercer la función asignación de los servicios públicos de su competencia; así como el derecho a la percepción de participaciones federales.

(Castañeda Ortega, 2013, pp.15-16)

A su vez, tal como se apuntó ya en páginas precedentes, en el artículo 124 constitucional se decreta que las facultades que no están expresamente concedidas en ella a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los estados, por lo que se les denomina "**facultades residuales**":

Lo que quiere decir que en materia tributaria los Estados podrían gravar con impuestos sobre el ingreso a personas y empresas que no realicen actividades estratégicas para la nación, así como con impuestos sobre el consumo y la producción exceptuando los gravados por las contribuciones especiales exclusivas de la Federación, entre otros impuestos, y la Federación podría ejercer cualquier contribución para financiar el gasto; hecho que posibilita la **conurrencia tributaria** entre ámbitos de gobierno. (Castañeda Ortega, 2013, p. 16)

A partir de los anteriores artículos de la Constitución, la asignación de potestades tributarias entre ámbitos de gobierno se determinó asimismo conforme a interpretación que realizó la Suprema Corte de Justicia de la Nación, considerando las siguientes tres premisas fundamentales en su resolución:

*Dentro del Sistema Constitucional que nos rige, no se opta por una delimitación de la competencia federal y la estatal para establecer impuestos, sino que se sigue un sistema complejo cuyas premisas fundamentales son las siguientes:*

- a)** *Concurrencia contributiva de la federación y los estados en la mayoría de las fuentes de ingresos (artículos 73-VII y 124);*
- b)** *Limitación de la facultad impositiva de los estados, mediante las reservas expresas y concretas de determinadas materias a la federación (artículo 73-X y XXIX), y*
- c)** *Restricciones expresas a la potestad tributaria de los estados (artículos 117-IV, V, VI y VII, y 118).*

(Tesis jurisprudencial número 11 del Apéndice de 1965, citada en De la Garza, 2008, pp. 221-222)

Conforme lo hasta aquí expuesto, el reparto constitucional de competencias tributarias en México, hasta hace 50 años, obedeció a un axioma simple: permitir a cada gobierno hacer frente a sus obligaciones constitucionales, y lo que no esté expresamente reservado a la federación, se entiende reservado de manera residual a los estados. Sin embargo, los tres ámbitos de gobierno en nuestro país han concluido que la solidez de la federación, en su conjunto, radica en su eficacia, motivo por el cual han decidido operar, desde 1980 hasta nuestros días, un federalismo fiscal cooperativo, que armonice el sistema tributario nacional, bajo un enfoque de solidaridad y corresponsabilidad, y cuyo propósito sea lograr el equilibrio y desarrollo de la economía tanto nacional como regional.

Vale la pena rematar, al hilo de lo aquí expuesto, que la concurrencia impositiva y la búsqueda de ingresos suficientes para financiar el gasto público de los tres ámbitos de gobierno propiciaron el nacimiento de un instrumento fundamental en el actual federalismo fiscal mexicano, el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal (SNCF) que rige institucionalmente en México desde 1980, mismo que estudiaremos con detalle en el siguiente apartado.

# SHCP

SECRETARÍA DE HACIENDA  
Y CRÉDITO PÚBLICO



# 3.

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

El Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, emanado de la Ley de Coordinación Fiscal, es un instrumento mediante el cual se ejerce el federalismo mexicano en materia fiscal. De tal modo que nuestro actual federalismo fiscal puede concebirse

como el acuerdo en el que las entidades federativas, por voluntad propia, ceden a la Federación porciones de su poder originario para constituir una unión nacional en la que se interrelacionan los diferentes poderes y los diferentes ámbitos de gobierno que la integran, con el propósito de lograr mediante su conjunta participación, el desarrollo nacional en las esferas política, económica y social. Por ello, dentro de este contexto, la coordinación fiscal en México se entiende como el conjunto de acciones de tipo hacendario basadas en las relaciones entre la Federación, los estados y los municipios, cuyo objetivo general es asegurar la equidad del sistema tributario hacia los contribuyentes de todo el país, simplificar el sistema tributario nacional y fortalecer económicamente las finanzas estatales y municipales, a fin de alcanzar y sustentar el desarrollo económico nacional. (Castañeda Ortega, 2013, p. 13)

El estudio del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal abarca en sus antecedentes diversas iniciativas que desde el México posrevolucionario fueron promovidas por la Federación, las entidades federativas y los municipios, iniciativas que le han dado al sistema mexicano sus características particulares de coordinación fiscal y que prefiguran al mismo tiempo las áreas de oportunidad para fortalecerlo y ajustarlo de acuerdo con las circunstancias prevalecientes. A partir de esos antecedentes tiene sentido abordar los objetivos y la conformación del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, así como otras expresiones de coordinación fiscal que en la actualidad conviven en México.

### 3.1 Antecedentes del SNCF

Antes de la promulgación de la Ley de Coordinación Fiscal en el Diario Oficial de la Federación el 27 de diciembre de 1978, que entrañó la creación del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, Castañeda Ortega nos recuerda que el sistema fiscal mexicano se distinguía por la existencia

de una multiplicidad de tributos tanto federales como estatales y municipales, un sistema tributario complejo e inequitativo para los contribuyentes, con la existencia de un número desmedido de leyes fiscales, frecuentemente contradictorias entre sí, exacciones en gravámenes concurrentes desproporcionadamente altas y la multiplicidad de funciones similares en la administración tributaria. Esto, como era de esperarse, generaba distorsiones en la economía nacional, por los efectos que provocaba la diferencia de oportunidades de la población en cada estado y el territorio del país, y por los excesivos costos que para la nación implicaba dicho sistema. (2013, pp. 13-14)

Con la intención de subsanar la situación descrita, se efectuaron tres Convenciones Nacionales Fiscales celebradas en 1925, 1933 y 1947, en las que participaron funcionarios de los distintos ámbitos de gobierno involucrados en la operación de las haciendas públicas del país. Dichas Convenciones fueron los primeros pasos que se dieron en el proceso de coordinación fiscal que ahora define las relaciones entre la Federación, los estados y los municipios, a través del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal.

Las dos primeras Convenciones consideraron que la solución al problema de la concurrencia impositiva estaba en delimitar la competencia tributaria que, en forma exclusiva, debía corresponder ya sea a la Federación

o a los estados, y en uniformar los sistemas tributarios. En tanto que en la tercera Convención se planteó la importancia de aprovechar las fuentes de ingresos en forma común entre los dos ámbitos de gobierno, por medio de una coordinación entre ambos que garantizara uniformidad y coherencia entre los sistemas impositivos del país.

Reseñemos de forma breve las principales acciones adoptadas en las tres Convenciones Nacionales Fiscales<sup>21</sup>, así como los logros obtenidos.

### **Primera Convención Nacional Fiscal, 1925**

En la Primera Convención Nacional Fiscal, que inició sus trabajos el 10 de agosto de 1925, se crearon tres comisiones denominadas: *Plan Nacional de Arbitrios*, *Estudio de la Concurrencia y Reformas Constitucionales*, y *Estudio de los problemas de algunos Erarios Locales*, que tuvieron la tarea principal de armonizar la distribución de competencias tributarias entre el Gobierno Federal y los estados. De los trabajos realizados en las distintas comisiones se concluyó que se institucionalizarían las reuniones de forma periódica entre los gobiernos de orden federal y estatal, y estarían abocadas a proponer los impuestos que deberían establecerse en toda la República y a uniformar los impuestos y definir las competencias de las diferentes autoridades fiscales, planteando para ello reformar el precepto constitucional 131 de modo que incluyera la delimitación de los poderes tributarios. También se concluyó que se destinarían participaciones en los impuestos federales a los estados y municipios, utilizando el sistema de estampillas reselladas con el nombre de cada estado y municipio. Asimismo, se establecería de forma provisional un reparto del ámbito fiscal para los gobiernos estatales y federal, señalando en cada caso la participación para cada uno.

Derivado de dichas conclusiones, resultó que en la Primera Convención Nacional Fiscal se propuso una distribución provisional de competencias tributarias entre el Gobierno Federal y estatal; y que los rendimientos se distribuyeran entre ellos, conforme a la administración de impuestos que realizaba cada uno. Fue así que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) presentó en 1926 una iniciativa de reformas constitucionales, atribuyendo facultades para gravar impuestos de la siguiente manera:

| A Poderes Federales  | A Jurisdicción Estatal                                    |
|--|---|
| - al comercio exterior   | - al predial  |
| - a la renta   | - a los actos jurídicos no comerciales                    |
| - sobre herencias y legados  | - sobre capitales invertidos en la propiedad inmobiliaria |
| - sobre materias enumeradas en las fracciones IV y V del art. 27 constitucional. | - sobre vegetales   |
|  | - y derechos sobre servicios públicos.                    |

21 Este apartado sobre las tres Convenciones Nacionales Fiscales se basa en los libros *Evolución del Sistema de Participaciones 1980-1997* (Ortiz Ruiz, 1998, pp. 23-32), *Las entidades federativas y el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal. Antecedentes, bases, estructura y funcionamiento* (INDETEC y LXIV Legislatura CDD, 2019, pp. 21-23) y el artículo “Evolución del federalismo fiscal mexicano y su impacto en las finanzas públicas” (Castañeda Ortega, 2013, pp. 13-23).

No obstante, la iniciativa de reformas no prosperó en el Congreso de la Unión y el Gobierno Federal convocó a una nueva Convención.

### Primera Convención Nacional Fiscal (1925)

Se planteó como solución a los problemas enunciados anteriormente la separación de las fuentes impositivas, propuesta por técnicos norteamericanos e ingleses, sobre la base de una distribución equitativa de éstas; y la eliminación de prácticas alcabalatorias en la imposición local.

### INICIATIVA SHCP (No fue aprobada por el Congreso de la Unión)

| FEDERACIÓN                     | ESTADOS   |
|--------------------------------|---|
| ✓ Comercio Exterior.           | ✓ Predial.  |
| ✓ Renta.                       | ✓ Actos Jurídicos No Comerciales.                       |
| ✓ Herencias y Legados.         | ✓ Sobre Capitales Invertidos en Propiedad Inmobiliaria. |
| ✓ Art. 27 IV y V Constitución. | ✓ Sobre Vegetales.                                      |
|                                | ✓ Derechos Sobre Servicios Públicos.                    |

## Segunda Convención Nacional Fiscal, 1933

La Segunda Convención Nacional Fiscal fue convocada el 11 de mayo de 1932 para celebrarse en febrero y marzo de 1933, y tuvo como objetivo corregir los aspectos erráticos del Sistema Fiscal Nacional, delimitando las jurisdicciones fiscales de la Federación, de los estados y de los municipios, así como la determinación de las bases para la unificación de los sistemas locales de tributación y de la coordinación de éstos con el Sistema Federal.

Entre los acuerdos de esta Segunda Convención destacaron:

- Que se reconociera como principio la imposición única, sea por los estados o por la Federación, a cada fuente de riqueza, actividad, contrato, documento, operación o servicio.
- La delimitación de competencias tributarias privativas de la Federación y de los estados, para legislar, para recaudar y el aprovechamiento de impuestos, bajo el siguiente esquema:

| Competencias atribuibles al Gobierno Federal  | Competencias atribuibles al Gobierno Estatal   | Atribuciones compartidas entre Gobierno Federal-Estatal  |
|---|--|--|
| <p>Sobre el comercio exterior; sobre la renta; sobre la producción y explotación de los recursos naturales, cuyo dominio directo corresponda a la Nación; sobre la industria cuando esta requiera de formas especiales de imposición, sobre servicios públicos y concesiones federales.</p> | <p>La imposición territorial en todos sus aspectos; gravar con el impuesto a la propiedad territorial, todos los bienes inmuebles dentro de su jurisdicción, exceptuando los del dominio público de uso común y los destinados a servicios públicos pertenecientes a la Federación o a los municipios; los terrenos comprendidos dentro del derecho de vía; las propiedades de beneficencia pública o privada cuando las autoridades así lo acordaran.</p> <p>Así como, el impuesto predial rústico; la imposición y aprovechamiento de los gravámenes sobre actos jurídicos; y establecer y percibir tasas y derechos sobre servicios locales o municipales y sobre las concesiones que se otorguen dentro de su competencia.</p> | <p>La facultad de los estados de legislar en materia de herencias, legados y donaciones con la intervención del Gobierno Federal para las bases generales de la legislación y determinación de tarifas, especificando la participación de la Federación en los rendimientos.</p> <p>Sobre la imposición al comercio y la industria, la legislación la expediría el Congreso de la Unión a iniciativa de común acuerdo de la Federación y de los Estados.</p> <p>La determinación del impuesto se haría por juntas mixtas de ambos ámbitos de gobierno. La recaudación correspondería al Estado, y los rendimientos se distribuirían entre ambos en la proporción acordada.</p> |

**Fuente:** INDETEC a partir de Ortiz Ruiz (1998, pp. 25-26).

Entre los resultados de esta Segunda Convención Nacional Fiscal, figuró que en 1934 se reformó la fracción X del artículo 73 de la CPEUM, y se facultó al Congreso Federal para legislar en materia de energía eléctrica, con lo cual los impuestos sobre esta fuente pasaron a ser exclusivos del Gobierno Federal. Posteriormente, se hicieron otras modificaciones a dicha fracción que otorgaron a la legislación federal competencia en materia de industria cinematográfica, las cuales se agregaron a las concedidas anteriormente al comercio, minería e instituciones de crédito; del rendimiento de estos impuestos se participaría a las entidades federativas y a los municipios.

En 1942, se adicionó al artículo 73 constitucional, fracción X, la facultad del Congreso de la Unión para legislar sobre: industria de tabacos en rama y elaborados, para decretar impuestos sobre producción y venta de tabacos labrados, fijar el porcentaje que en el rendimiento de dichos impuestos corresponde a las entidades federativas, y determinar la cuota de los impuestos locales sobre producción, acopio o venta de tabaco en rama. Asimismo, se adicionó la fracción XXIX al citado artículo 73, en la que se dispone que las entidades federativas participarían en el rendimiento de las contribuciones especiales sobre: energía eléctrica; producción y consumo de tabacos labrados; gasolina y otros productos derivados del petróleo; cerillos y fósforos; aguamiel y productos de su fermentación; explotación forestal; y producción y consumo de cerveza.

También hay que enfatizar que a partir de esta Segunda Convención Nacional Fiscal se reglamentó el Sistema de Participaciones.

### Segunda Convención Nacional Fiscal (1933)

Se efectuaron reformas constitucionales adicionando contribuciones especiales como fuentes exclusivas de la Federación.

### REFORMAS CONSTITUCIONALES (Facultades Exclusivas de la Federación con Participación a Estados y Municipios)

|             |  |
|-------------|--|
| <b>1934</b> | Modificaciones al Artículo 73, fracción X, en materia de energía eléctrica e industria cinematográfica (agregadas a las concedidas anteriormente a comercio, minería e instituciones de crédito).  |
| <b>1942</b> | Adición al Artículo 73, con fracción XXIX. Contribuciones especiales sobre: energía eléctrica; tabacos labrados; gasolina y otros derivados del petróleo; cerillos y fósforos; aguamiel y productos de su fermentación; explotación forestal; y cerveza. |

### *Tercera Convención Nacional Fiscal, 1947*

El 4 de octubre de 1947 la Secretaría de Hacienda emitió la convocatoria para la Tercera Convención Nacional Fiscal, realizada en noviembre del mismo año, cuyo propósito fue “establecer un sistema en el cual la Federación y los estados, si bien no se distribuían entre sí en forma exclusiva las fuentes de gravamen, deberían tratar de aprovecharlas en forma común, por medio de la coordinación que garantizaría la uniformidad y la coherencia de los sistemas impositivos federales con los estatales” (Núñez Jiménez, 1981, p. 88), distribuyéndose entre ambos los rendimientos de los impuestos. Derivado de ello se generaron los siguientes acuerdos y resultados:

- a.** Se elaboró un Plan Nacional de Arbitrios, en el que se establecía que los ingresos privativos de la Federación son los derivados de impuestos federales; los provenientes de inversiones, bienes públicos y aprovechamientos; el impuesto sobre la renta, con participación para los estados. Asimismo, se asignaron como exclusivos de los estados, los derivados de los impuestos a la propiedad rústica y urbana; los impuestos a la ganadería y a la agricultura; los impuestos sobre el traslado de dominio; los impuestos sobre el comercio al menudeo de artículos de primera necesidad; los impuestos sobre expendios de bebidas alcohólicas, y derechos públicos por servicios públicos de carácter local, productos y aprovechamientos; también este Plan contenía los impuestos y derechos privativos de los municipios.
- b.** Se creó la Comisión Ejecutiva del Plan Nacional de Arbitrios, como un organismo encargado de vigilar el cumplimiento de las recomendaciones dictadas en las conclusiones de la Tercera Convención. La Comisión estaba integrada por tres representantes federales, cinco de las entidades federativas y dos de los causantes (estos últimos sólo con voz informativa). A esta Comisión correspondía proponer medidas para coordinar la acción impositiva federal y local, actuar como consultor técnico y gestionar el pago oportuno de las participaciones.
- c.** Se acordó revisar el Plan Nacional de Arbitrios cada tres años o cuando fuera necesario con la intervención de la Federación, estados y municipios.

- d. De los acuerdos alcanzados en la Tercera Convención Nacional Fiscal emergieron un conjunto de leyes que dieron origen a un nuevo marco legal en el país: la Ley Federal del Impuesto sobre Ingresos Mercantiles (1948), la Ley que Regula el Pago de Participaciones en Ingresos Federales a las Entidades Federativas (1948), la Ley de Coordinación Fiscal entre la Federación y los Estados (1953), y la Ley que otorga compensaciones adicionales a los Estados que celebren convenios de coordinación en materia del Impuesto Federal sobre Ingresos Mercantiles (1954).

### Tercera Convención Nacional Fiscal (1947)

Tuvo el propósito de dar solución al aspecto de la distribución de competencias de los ámbitos de gobierno en materia fiscal, y al problema de la concurrencia lícita, especialmente respecto a los gravámenes a la industria y al comercio. Se lograron los siguientes acuerdos y resultados:

#### REFORMAS LEGALES

|             |  |
|-------------|--|
| <b>1948</b> | <ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Ley Federal del Impuesto Sobre Ingresos Mercantiles.</li> <li>✓ Ley que Regula el Pago de Participaciones en Ingresos Federales a las Entidades Federativas.</li> </ul>   |
| <b>1953</b> | <ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Primera Ley de Coordinación Fiscal entre la Federación y los Estados.</li> </ul> <p>Entre otras disposiciones, establecía la suspensión de los procedimientos alcabalatorios en el país; y ordenaba la creación de la Comisión Nacional de Arbitrios, integrada por tres representantes Federales, cinco de las entidades federativas y dos de los causantes (éstos últimos sólo con voz), la cual tenía la función de proponer medidas para coordinar la acción impositiva federal y local, actuar como consultor técnico y gestionar el pago oportuno de las participaciones.</p> |

### *Ley Federal del Impuesto sobre Ingresos Mercantiles, 1948*

Con la entrada en vigor el 1 de enero de 1948 de la Ley Federal del Impuesto sobre Ingresos Mercantiles (ISIM)<sup>22</sup> que gravó los ingresos brutos obtenidos por la enajenación y el arrendamiento de bienes, prestaciones de servicios, comisiones y mediaciones mercantiles, y la venta con reserva de dominio, fue posible unificar el criterio de tributación en el comercio y la industria. Además puso en práctica un nuevo Sistema de Coordinación Fiscal y de participaciones, puesto que las entidades y los municipios que suprimieran los impuestos sobre el comercio y la industria, tenían derecho a una participación que se causaba y se recaudaba en forma de cuota adicional sobre el impuesto federal de 18 al millar y que estaba exenta del pago de la Contribución Federal del 15 al millar, lo cual fue posible a través de la suscripción de un Convenio de Coordinación entre la SHCP y los estados. Posteriormente, ante las reformas realizadas a esta Ley en 1948, 1949 y 1950, se les ofreció a los estados como estímulo, aumentar en 10% su participación en otros impuestos federales, para los que celebraran Convenio de Coordinación.

A finales de 1970 se gravaron los artículos de lujo con una tasa de 10% para toda la República mexicana, independientemente de que los estados se coordinaran o no. Si lo hacían recibirían una participación del 40%

<sup>22</sup> Diario Oficial de la Federación del 31 de diciembre de 1947.

de la recaudación obtenida por este concepto, en caso contrario seguiría causándose la tasa del 10% y el estado podría cobrar su propio impuesto sobre estos artículos. El resultado de que no existiera una distinción en la aplicación de la tasa federal entre estados coordinados y no coordinados, fue que la celebración de los convenios se postergó hasta 1971.

A partir de 1973, con la reforma a la Ley Federal del ISIM se introdujeron dos cambios importantes en el Sistema de Participaciones del ISIM, por un lado, se incrementó la tasa general del 3 al 4%; y por otro, el porcentaje de participación del rendimiento del impuesto, que para las entidades aumentó del 40 al 45%, incrementó los montos recibidos por los estados derivados de este impuesto; asimismo, la participación a los municipios se incrementó del 15 al 20%. En el caso de los estados que no se coordinaban en esta materia con la Federación, dejaban de percibir la participación del 45% de la recaudación de dicho impuesto, lo que equivalía al 1.8% del ingreso gravado.

### *Ley que Regula el Pago de Participaciones en Ingresos Federales a las Entidades Federativas, 1948*

El 30 de diciembre de 1948 se publicó en el DOF el Decreto con el que se creó, con vigencia a partir del 1 de enero de 1949, la Ley que Regula el Pago de Participaciones en Ingresos Federales a las Entidades Federativas, que establecía entre otras disposiciones:

- La definición de “participaciones”, como *las cantidades que los Estados, Territorios, Distrito Federal y Municipios tienen derecho a percibir conforme las leyes fiscales federales, así como las cantidades que la Federación tiene derecho a recibir en el rendimiento de impuestos de carácter local* (artículo 1), de acuerdo con los requisitos que se fijan en dichas leyes y demás disposiciones relativas.
- La facultad de la vigilancia y auditoría de las participaciones por parte de la SHCP, al igual que de hacer la declaratoria del derecho a percibir las o cuando dejen de tenerlo por no haber cumplido con los requisitos legales.
- El pago de participaciones por el Banco de México, como auxiliar de la SHCP, así como los procedimientos correspondientes para ello.
- Otras disposiciones para la operación del sistema de participaciones, considerando lo señalado en las leyes o convenios respectivos.

### *Primera Ley de Coordinación Fiscal Entre la Federación y los Estados, 1953*

Es la primera Ley de Coordinación Fiscal entre la Federación y los Estados, se publicó en el Diario Oficial el 30 de diciembre de 1953, entrando en vigor el mismo día de su publicación; en su artículo primero establecía como restricciones indebidas al comercio de Estado a Estado la expedición estatal de leyes o decretos que establecieran procedimientos alcabalariorios, así como gravar el tránsito, entrada o salida de su territorio, de personas, cosas o mercancías; y en su artículo segundo ordena la creación de la Comisión Nacional de Arbitrios, a la cual la Ley le concedió las siguientes actividades:

*I.- Proponer medidas encaminadas a coordinar la acción impositiva de los gobiernos federal y locales, procurando una distribución equitativa de los ingresos de la economía pública entre la Federación, los Estados, Distrito Federal, Territorios y los Municipios.*

*II.- Actuar como consultor técnico para la expedición de leyes en materia fiscal, a solicitud del Gobierno Federal o de los Estados de la República.*

*III.- Servir de conducto a las Entidades para las modificaciones que soliciten en la legislación fiscal y en la fijación de participaciones.*

*IV.- Gestionar el pago oportuno de las participaciones en impuestos federales que corresponden a las Entidades Federativas y a los Municipios.*

*V.- Ejercer las facultades que le confiere la presente ley, cuando existan restricciones indebidas al comercio en alguna de las Entidades Federativas.*

*VI.- Las demás que legalmente le sean encomendadas.*

Conforme el artículo 3 de esta primera Ley de Coordinación Fiscal, la Comisión Nacional de Arbitrios estaba integrada por un representante de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, que fungía como presidente, uno de la Secretaría de Gobernación y uno de la Secretaría de Economía; por cinco representantes de las Entidades Federativas, correspondientes a cada una de las zonas fiscales<sup>23</sup> del país; y por tres representantes de los causantes, que sólo tenían voz informativa.

Además, en dicha Ley se señalaba el procedimiento de revisión de leyes fiscales locales con el fin de detectar la existencia de procedimientos alcabulatorios u otros contrarios a la Constitución Federal, y se fijaban las posibles recomendaciones para corregir dichos procedimientos, las sanciones por incumplimiento y los mecanismos de defensa de los estados.

## ***Hacia el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal***

El periodo comprendido entre los años 1973 a 1979 es el antecedente más cercano al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, pues estuvo marcado por una serie de cambios que aceleraron la colaboración intergubernamental en ese frente.

Al período comprendido de 1973 a 1979, se le denominó “la coordinación general”, debido a que en dicho lapso se inició, por un lado, la uniformidad en la aplicación de contribuciones a las principales actividades, acción derivada de los acuerdos a que se llegaron entre las entidades federativas y el gobierno federal, con el otorgamiento de participaciones como contrapartida a la suspensión o no gravación de materias que se contrapusieran a las leyes federales; y por otro lado, la coordinación de todos los estados en materia del impuesto federal sobre ingresos mercantiles. Las últimas coordinaciones se dieron entre 1975 y 1976. (López Moguel, 2003, p. 34)

En 1974 inició la coordinación en el Impuesto sobre Tenencia o Uso de Automóviles con el fin de buscar una armonización tributaria a nivel nacional. Las facultades que delegó la SHCP a los estados para administrar este impuesto federal fueron: mantener actualizado el padrón de causantes, llevando un control de vehículos en circulación en el territorio del estado; y vigilar el cumplimiento de la obligación fiscal con inspección. A cambio de dicha coordinación, los estados recibirían de participaciones:

23 Las cinco zonas fiscales comprendían **Norte:** Baja California, Sonora, Chihuahua, Coahuila, Nuevo León y Sinaloa, y el Territorio Sur de Baja California; **Central del Norte:** Durango, Aguascalientes, Zacatecas, San Luis Potosí, Guanajuato y Querétaro; **Centro:** México, Hidalgo, Tlaxcala, Puebla y Morelos; **Golfo:** Tamaulipas, Veracruz, Tabasco, Campeche, Yucatán y Territorio de Quintana Roo; y **Pacífico:** Nayarit, Jalisco, Michoacán, Colima, Guerrero, Oaxaca y Chiapas.

*30% de los ingresos obtenidos en su territorio por la aplicación del impuesto, los recargos y sanciones, siempre y cuando no mantuviera vigentes impuestos estatales o municipales compatibles con el impuesto federal; 30% de los recargos y multas que hicieran efectivos de hasta 5 años anteriores; la SHCP aportaba el 2% de la percepción neta federal para gastos de administración; y se participaba a los municipios 33.3% del rendimiento del impuesto que recibiera el estado, así como de recargos y multas.*

Es así que a principios de los años setenta, y sin necesidad de convenio, el Sistema de Participaciones derivado de la coordinación de impuestos federales estaba referido a 27 tributos especiales de la Federación, de los cuales en 14 se otorgaban participaciones de conformidad a lo establecido en la CPEUM, y en los 13 restantes, la distribución de participaciones se realizaba por medio de las disposiciones contenidas en las leyes respectivas, en las que se condicionaba el otorgamiento de participaciones a que los estados se abstuvieran de gravar las mismas fuentes impositivas (Núñez Jiménez, 1981, p. 92).

La proliferación de las diferentes tasas de participación dificultaba el cálculo, la liquidación y el pago de las participaciones, dado que la SHCP pagaba de forma directa las participaciones a los municipios bajo los criterios dictados por las legislaturas locales de cada entidad, mismos que eran distintos para cada uno de los impuestos participables.

En 1979 se llegó a un punto relativamente estático del Sistema, pues la principal de las leyes impositivas coordinadas, la del ISIM, junto con otras leyes especiales, ya eran obsoletas, y las participaciones distribuibles que en 1976 alcanzaron su porcentaje más alto (13.48% de la recaudación federal total) comenzaron a disminuir. En ese año las participaciones distribuidas a las entidades federativas representaban más del 25% de sus ingresos totales, y para los municipios el 16%.

### CUADRO 3.1

#### IMPORTANCIA RELATIVA DE LAS PARTICIPACIONES A ESTADOS Y MUNICIPIOS

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

**Fuente:** Secretaría de Hacienda y Crédito Público (1982, p. 146).

En 1979 las características fundamentales que presentaban las participaciones, y que volvieron imperiosa la necesidad de hacer cambios hasta crear el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, eran las siguientes:

- a) Había impuestos federales en los que no se otorgaba participación alguna a los estados o municipios, por ejemplo, los establecidos en las tarifas generales de los impuestos a la importación y a la exportación, el Impuesto sobre la Renta de las empresas causantes mayores, el Impuesto sobre la Renta de las personas físicas en todos sus aspectos, y los establecidos en la Ley General del Timbre, entre otros.

- b)** En otros impuestos se otorgaba participación porque así lo ordenaba la Constitución Política: energía eléctrica, producción y consumo de tabacos labrados, gasolina y otros productos derivados del petróleo, cerillos y fósforos, aguamiel y productos de su fermentación, explotación forestal y producción y consumo de cerveza (CPEUM, art. 73, fr. XXIX, inc. 5).
- c)** En algunos impuestos federales se invitaba a los estados a suspender o a no establecer sus propios impuestos sobre ciertas materias, a cambio la Federación les pagaría determinada participación; por ejemplo: impuestos federales sobre llantas y cámaras de hule, artículos electrónicos, alfombras, tapetes, vidrios y cristal. En ellos, la participación se otorgaba por declaratoria federal de que no existía concurrencia impositiva en tales materias.
- d)** Existían disposiciones legales federales que permitían otorgar participaciones a los estados, siempre que éstos celebraran convenios de coordinación al respecto con la SHCP; por ejemplo, el Impuesto Federal sobre Ingresos Mercantiles (López Moguel, 2003, p. 35).

Para apreciar mejor el esquema, a continuación, se enlistan los impuestos que en 1979 eran participables y los que no lo eran:

### CUADRO 3.2

#### Impuestos federales participables y no participables, hasta 1979

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

**Fuente:** Hoyo D'Addona (1981).

La complejidad del Sistema de Participaciones Federales, aunado a que los esquemas de coordinación fiscal y colaboración administrativa anteriores a 1979 no fueron capaces de eliminar el problema de la superposición de gravámenes federales, estatales y municipales, que significaba una carga fiscal excesiva para los contribuyentes y un alto costo de cumplimiento, exigía la necesidad de migrar a un nuevo Sistema Fiscal, es así como nació la idea de crear un Sistema Nacional de Coordinación Fiscal capaz de regular el panorama tributario nacional, bajo reglas claras y objetivos específicos, para armonizar el sistema tributario y fortalecer las haciendas públicas.

De suerte que en el año de 1980 se formalizaron dos hechos muy significativos para el sistema tributario mexicano: por un lado, se aprobó una reforma fiscal que estableció la entrada en vigor del Impuesto al Valor Agregado (IVA), en sustitución del Impuesto sobre Ingresos Mercantiles (ISIM); y por el otro, se formalizó la creación del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, mismo que establece sus lineamientos en el “Convenio de Adhesión al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal”, instrumento que suscribirían las entidades federativas y la SHCP, mediante el cual se formalizaba la adhesión integral y voluntaria de las entidades federativas al SNCF bajo el auspicio de la nueva Ley de Coordinación Fiscal (LCF), que entró en vigor el primero de enero de 1980 en su segunda etapa (la primera entró en vigor en 1979, para el inicio de operaciones de los organismos del SNCF), y que sienta las bases del funcionamiento del Sistema.

La coordinación tributaria en materia fiscal entre las diferentes autoridades involucradas, a través de la adhesión al SNCF de las 32 entidades federativas del país, limitó voluntariamente el sistema fiscal mexicano, ya que éstas, al celebrar el Convenio de Adhesión al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal y sus anexos, se comprometieron a dejar sin efecto una serie de gravámenes existentes, o bien a no gravar ciertos actos o actividades de carácter concurrente, logrando con ello eliminar 18 impuestos federales y alrededor de 458 impuestos locales, lo que propició que se disminuyera la carga fiscal y los costos de cumplimiento para los contribuyentes, así como los costos administrativos para las autoridades fiscales.

En materia de participaciones, dicho Sistema también trajo consigo la simplificación y el dinamismo del Sistema de Participaciones, dotando a los gobiernos locales de una base de ingresos permanente, y vinculando los recursos de los fondos de participaciones a la recaudación federal, denominada en ese momento “Ingresos Totales Anuales que obtenga la Federación por concepto de impuestos” (ITAF), definido como las cantidades percibidas durante el año de calendario de que se trate, excluyendo los impuestos adicionales, y el monto de devoluciones y compensaciones efectuadas durante el mismo periodo. El ITAF actualmente recibe el nombre de “Recaudación Federal Participable” (RFP), la cual en el transcurso de los años ha tenido algunos cambios en las contribuciones federales que la integran, resultado de modificaciones a las leyes federales.

## 3.2 Objetivos del SNCF

La actual Ley de Coordinación Fiscal, cuyo Decreto fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el 27 de diciembre de 1978, y que entró en vigor en toda la República el día 1 de enero de 1980 (a excepción de las disposiciones de su Capítulo IV referente a los Organismos en Materia de Coordinación, que entraron en vigor el 1 de enero de 1979), establece en su artículo primero el objeto de la misma, que podemos desglosar de la siguiente manera:

- a) Coordinar el sistema fiscal de la Federación con las entidades federativas, así como con los municipios y demarcaciones territoriales;

- b) Establecer la participación que corresponda a sus haciendas públicas en los ingresos federales; y distribuir entre ellos dichas participaciones;
- c) Fijar reglas de colaboración administrativa entre las diversas autoridades fiscales; y
- d) Constituir los organismos en materia de coordinación fiscal y dar las bases de su organización y funcionamiento.

Los objetivos del SNCF, vale decir, son un reflejo fiel y dinámico de estos puntos. Para explicar e interpretar cada uno de los cuatro objetivos de la Ley de Coordinación Fiscal a partir de los ordenamientos contenidos en la misma, tomaremos íntegramente el análisis de Castañeda Ortega (2003, pp. 32-34; 2013, pp. 17-18).

### ***a) Coordinar el Sistema Fiscal de la Federación con los de los estados, municipios y la Ciudad de México***

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

Asimismo, coordinar el sistema fiscal nacional busca alcanzar la equidad del sistema tributario, es decir, igualar en todo el país la carga impositiva para los contribuyentes, lo cual representa la posibilidad de una competencia económica sin distorsiones tanto entre las entidades federativas como entre los demás agentes económicos de las diferentes entidades, evitándose con ello las guerras fiscales entre entidades federativas para atraer inversionistas, hecho que a la postre podría provocar una crisis estructural en las finanzas públicas de las entidades, debido a la insuficiencia de ingresos para satisfacer las crecientes necesidades de gasto resultante de la promoción económica mediante incentivos fiscales a los contribuyentes.

Además, el SNCF también procura el fortalecimiento de las finanzas públicas de las entidades federativas, otorgándoles participaciones en ingresos federales vinculados directamente con la dinámica de la Recaudación Federal (tales como todos los ingresos tributarios federales), sustituyéndose el sistema tradicional de participaciones, en el que, como vimos en el apartado anterior, sólo se participaban algunos de los impuestos de la Federación cuya elasticidad era menor que la de la Recaudación Federal Total.

### ***b) Establecer la participación que corresponda a las haciendas públicas de los estados, municipios y la Ciudad de México en los ingresos federales; y distribuir entre ellos dichas participaciones***

En la Ley de Coordinación Fiscal se fijaron las reglas mediante las cuales la Federación se obliga a transferir a las entidades federativas porcentajes establecidos de determinados conceptos tributarios y no tributarios recaudados por la Federación. A estos conceptos la ley los define como participables, los cuales son representativos de la dinámica de los ingresos totales anuales que obtiene la Federación. De esta manera se integran

fondos de participaciones que se distribuyen entre las entidades federativas mediante reglas de carácter general que contemplan factores económicos y fiscales consignados por el mismo ordenamiento. Asimismo, en la Ley se establecieron los tiempos en que dichas participaciones tienen que ser entregadas.

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

### ***c) Fijar reglas de colaboración administrativa entre las diversas autoridades fiscales***

La colaboración administrativa entre las diversas autoridades fiscales es un instrumento mediante el cual los dos ámbitos de gobierno locales (estatal y municipal) en coordinación con la Federación, ejercen funciones en materia de administración de ingresos federales; funciones por las que los gobiernos locales reciben a cambio un incentivo económico que les ayuda a fortalecer sus finanzas públicas. Las funciones, facultades y limitaciones de las autoridades que se desprenden de estas actividades son reglamentadas por la Ley de Coordinación Fiscal en su Capítulo III, y por los Convenios de Colaboración Administrativa en Materia Fiscal Federal que cada entidad adherida al SNCF puede celebrar con la Federación, con el propósito de establecer directrices entre las entidades federativas y la Federación que garanticen la uniformidad de los sistemas de administración tributaria en todo el país, en las que se especifica el sentido y el alcance de las disposiciones tributarias a fin de que todos los contribuyentes reciban igual trato por las autoridades administradoras de impuestos.

Como es evidente, otros de los propósitos de la colaboración administrativa son: aprovechar la cercanía que las autoridades locales tienen con la comunidad, lo que las hace más sensibles a las necesidades y la resolución de problemas de su población; superar el excesivo centralismo en los trámites y la misma resolución de problemas; buscar el incremento en la recaudación de los impuestos federales y mejorar el oportuno cumplimiento de las obligaciones fiscales de los contribuyentes como resultado de la administración tributaria compartida; y la dotación a las autoridades fiscales estatales de facultades que eliminen trámites y demoras en los procesos de recaudación, fiscalización y cobranza.

### ***d) Constituir los Organismos en materia de coordinación fiscal y sentar las bases de su organización y funcionamiento***

En el marco del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, con la finalidad de perfeccionar los mecanismos entre las autoridades fiscales estatales y federales, se crearon los organismos del Sistema, cuyas funciones, reglamentadas en el Capítulo IV de la Ley de Coordinación Fiscal, entraron en vigor a partir del 1 de enero de 1979.

La creación de estos organismos del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal se efectuó con la intención de originar las áreas de participación de las autoridades fiscales estatales y federales en el desarrollo, vigilancia y

perfeccionamiento del Sistema, para que el Sistema contara con el sustento suficiente para llegar a consolidar y perpetuar la coordinación fiscal nacional.

Cabe mencionar que con el objetivo de coadyuvar al fortalecimiento de las haciendas locales y municipales en el ámbito presupuestario a través de la institucionalización de la provisión de recursos federales en apoyo a actividades específicas, en 1998 se adicionó a la Ley de Coordinación Fiscal un Capítulo V denominado “*De los Fondos de Aportaciones Federales*”, con lo que los fondos descentralizados para el desarrollo social se ceden a estados y municipios por ley, y no por convenio como sucedía hasta 1997, dando con esto a los estados y municipios certeza jurídica en cuanto al monto de recursos que para estas funciones reciban (Castañeda Ortega, 2013, pp. 17-28).

### 3.3 Conformación del SNCF

Como se dijo al principio de este capítulo, el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal ha representado y representa una pieza clave del federalismo fiscal mexicano, pues a través del ejercicio de las funciones de sus organismos, comités de vigilancia y grupos de trabajo, es como se lleva a cabo el análisis, discusión y consecución de acuerdos sobre los asuntos de carácter no solamente fiscal sino también hacendario que son de interés tanto para la Federación como para las entidades federativas, con lo cual se desarrolla el propio Sistema y se mejoran las relaciones financieras intergubernamentales, buscando siempre el beneficio de todos los involucrados.

Cabe señalar que la base de este Sistema es el diálogo y la reflexión técnica, que han permitido construir acuerdos entre los órdenes de gobierno que trascienden los periodos constitucionales, favoreciendo el intercambio de información, experiencias y buenas prácticas, cuestión que ha sido posible gracias al trabajo técnico de miles de funcionarios hacendarios federales y estatales en los organismos, comités de vigilancia y grupos de trabajo, que durante décadas ha impulsado la evolución de las haciendas públicas hacia su perfeccionamiento y modernización.

En el siguiente apartado presentamos información básica sobre los Organismos, Comités de Vigilancia y Grupos de Trabajo del SNCF.

#### 3.3.1 Organismos, Comités de Vigilancia y Grupos de Trabajo

La Ley del ISIM dio origen a la Comisión Nacional de Arbitrios, integrada por representantes federales y de las entidades federativas. Ésta a su vez suscitó la creación de Órganos de la Coordinación Fiscal entre la Federación y las entidades federativas, como la Comisión Permanente y las Reuniones Nacionales de Tesoreros Estatales y Funcionarios de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, los cuales comenzaron a trabajar regularmente, con funciones cada vez más importantes, a partir de 1972.

La Reunión Nacional de Tesoreros de Estados Coordinados y Funcionarios de la SHCP se creó cuando se percibió que, para lograr el éxito en la tarea de dar mayor unidad y coherencia al manejo de las finanzas nacionales, era indispensable hacer partícipes del proceso de coordinación a los gobiernos de los estados y al propio Gobierno Federal.

En las Reuniones Nacionales se discutían las posibilidades y modalidades para ampliar los campos que son objeto de la coordinación, tales como la administración estatal o federal de impuestos concurrentes, la na-

turalidad y contenido de los nuevos convenios de coordinación, la conveniencia y las condiciones en que era factible ampliar el Sistema de Participaciones, etc. Las labores de estas Reuniones eran coordinadas por un órgano denominado “Comisión Permanente de la Federación y de los Estados” que en particular preparaba las agendas de trabajo para las Reuniones Nacionales. Esta Comisión inició sus trabajos en 1973 y se integró por el Subsecretario de Hacienda, por ocho representantes de las entidades federativas y por el Instituto para el Desarrollo Técnico Coordinado de la Hacienda Pública de los Estados, Territorios y Distrito Federal (INDETEC).

Es importante subrayar que tanto la Comisión Permanente como la Reunión Nacional de Tesoreros fueron partícipes de todos los cambios que se dieron en la coordinación fiscal, puesto que vigilaron de forma permanente el desarrollo de los trabajos de los grupos a los cuales se les encomendó un tema de estudio específico, estos grupos se formaron y estuvieron trabajando en diferentes temas hacendarios desde 1972.

Asimismo, el INDETEC en su creación en el año 1973, tenía como objetivos básicos prestar servicios y apoyo técnico de todo tipo a tesoreros estatales en materia de administración tributaria, y propiciar la investigación y el intercambio de experiencias entre las entidades federativas. Desde entonces se ha mantenido como parte del SNCF otorgando apoyo técnico a los miembros del Sistema.

### *Organismos*

En la actualidad los Organismos del SNCF que se encargan del desarrollo, vigilancia y perfeccionamiento del Sistema son: 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), quienes se reúnen de forma regular para tratar los asuntos de la coordinación hacendaria entre los órdenes de gobierno del país. Por ello, éstos siguen siendo el espacio de discusión de trabajos que han permitido la mejora continua del actual Sistema.

En efecto, con la promulgación de la Ley de Coordinación Fiscal se establece en su Capítulo IV la integración de los Organismos del SNCF, así como las facultades otorgadas a cada uno de ellos. Cabe aclarar que, si bien la referida Ley entró en vigor en el año 1980, los Organismos en Materia de Coordinación a los que se refiere la Ley ya habían iniciado sus funciones en el año 1979 como se señaló previamente.

#### **Organismos del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal**

- Reunión Nacional de Funcionarios Fiscales (RNFF)
- Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales (CPFF)
- Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas (INDETEC)
- Junta de Coordinación Fiscal

Estos organismos se han constituido en mecanismos eficaces de diálogo entre las haciendas públicas de la Federación y de las entidades federativas, contribuyendo tanto a la consolidación del propio Sistema, como al desarrollo y fortalecimiento del federalismo fiscal mexicano.

Sus acuerdos adoptan la forma de sugerencias o indicaciones para las autoridades federales y estatales, razón por la que no pueden considerarse como una autoridad intermedia entre estos dos ámbitos de gobierno.

Dado que en ellos participan los representantes de los poderes ejecutivos federal y estatal, los compromisos adquiridos requieren, para concretarse en leyes, de la aprobación de los respectivos órganos legislativos, lo que garantiza un adecuado equilibrio de poderes.

Pasemos ahora a describir la integración, facultades y operación de cada organismo del SNCF.

**La Reunión Nacional de Funcionarios Fiscales (RNFF):** empieza a operar en 1972.

| Reunión Nacional de Funcionarios Fiscales (RNFF) |  |
|--|--|
| <b>Integración</b>                               | Secretario de Hacienda y Crédito Público y por el titular del órgano hacendario de cada una de las 32 entidades federativas.<br>INDETEC, como secretario técnico y de actas.   |
| <b>Facultades</b>                                | <ul style="list-style-type: none"> <li>– Aprobar los reglamentos de funcionamiento de la propia RNFF, de la Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales y sus grupos de trabajo, del INDETEC y de la Junta de Coordinación Fiscal.</li> <li>– Establecer, en su caso, las aportaciones ordinarias y extraordinarias que deban cubrir la Federación y las entidades para el sostenimiento de los órganos citados.</li> <li>– Fungir como asamblea general del INDETEC y aprobar sus presupuestos y programas.</li> <li>– Proponer al Ejecutivo Federal por conducto de la SHCP y a los Gobiernos de las entidades por conducto del titular de su órgano hacendario, las medidas que estime convenientes para actualizar o mejorar el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal.</li> </ul> |
| <b>Operación</b>                                 | Presidida conjuntamente por el Secretario de Hacienda y Crédito Público y el funcionario de mayor jerarquía de la entidad sede.<br>Sesiona cuando menos una vez al año en el lugar del territorio nacional que elijan sus integrantes.<br>Es convocada por el Secretario de Hacienda y Crédito Público o por la Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales.  |

**La Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales (CPFF):** inicia funciones en 1972.

| Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales (CPFF) |  |
|---|--|
| <b>Integración</b>                                  | <p>Secretaría de Hacienda y Crédito Público y por ocho entidades; las entidades que la integran serán elegidas por cada uno de los grupos que a continuación se expresan, debiendo representarlos en forma rotativa durante dos años, y renovándose por mitad cada año:</p> <p><i>Grupo 1:</i> Baja California, Baja California Sur, Sonora y Sinaloa.<br/> <i>Grupo 2:</i> Chihuahua, Coahuila, Durango y Zacatecas.<br/> <i>Grupo 3:</i> Hidalgo, Nuevo León, Tamaulipas y Tlaxcala.<br/> <i>Grupo 4:</i> Aguascalientes, Colima, Jalisco y Nayarit.<br/> <i>Grupo 5:</i> Guanajuato, Michoacán, Querétaro y San Luis Potosí.<br/> <i>Grupo 6:</i> Distrito Federal (hoy Ciudad de México), Guerrero, México y Morelos.<br/> <i>Grupo 7:</i> Chiapas, Oaxaca, Puebla y Veracruz.<br/> <i>Grupo 8:</i> Campeche, Quintana Roo, Tabasco y Yucatán.</p> <p>INDETEC, como secretario técnico y de actas.</p> <p>Será invitado permanente el Presidente de la Conferencia Nacional de Municipios de México, siempre que las reuniones no correspondan a sesiones de trabajo con la participación exclusiva de los funcionarios representantes de las entidades.</p> |

| <b>Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales (CPFF)</b> |  |
|--|--|
| <b>Facultades</b>  | <ul style="list-style-type: none"> <li>– Preparar la RNFF y establecer los asuntos de que deba ocuparse.</li> <li>– Preparar los proyectos de distribución de aportaciones ordinarias y extraordinarias que deban cubrir la Federación y las entidades para el sostenimiento de los órganos de la coordinación, los cuales se someterán a la aprobación de la RNFF.</li> <li>– Fungir como consejo directivo del INDETEC y formular informes de las actividades de dicho Instituto y de la propia CPFF, que someterá a la aprobación de la RNFF.</li> <li>– Vigilar la creación e incremento de los fondos señalados en la LCF, su distribución entre las entidades y las liquidaciones anuales que de dichos fondos formule la SHCP, así como vigilar la determinación, liquidación y pago de participaciones a los municipios que de acuerdo con la LCF debe efectuar la SHCP y las entidades.</li> <li>– Formular los dictámenes técnicos sobre violaciones a las disposiciones del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal.</li> <li>– Las demás que le encomienden la RNFF, la SHCP y los titulares de los órganos hacendarios de las entidades.</li> </ul> |
| <b>Operación</b>   | <p>La CPFF es presidida conjuntamente por el Secretario de Hacienda y Crédito Público (que podrá ser suplido por el Subsecretario de Ingresos), y por el titular del órgano hacendario que elija la CPFF entre sus miembros.</p> <p>Es convocada por el Secretario de Hacienda, por el Subsecretario de Ingresos o por tres de sus miembros, y en la convocatoria se señalarán los asuntos que deban tratarse.</p>   |

**El Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas (INDETEC):** creado en 1973 como una Asociación Civil por los Tesoreros Estatales, para 1979 se constituyó, en la Ley de Coordinación Fiscal, como un organismo público del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, con personalidad jurídica y patrimonio propios, con la encomienda general de fungir como organismo técnico del SNCF.

| <b>Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas (INDETEC)</b> |   |
|---|---|
| <b>Órganos de Gobierno</b>  | <p>I. El Director General, que tendrá la representación del Instituto.</p> <p>II. La Asamblea General, que aprobará sus estatutos, reglamentos, programas y presupuesto. La RNFF fungirá como Asamblea General del Instituto.</p> <p>III. El Consejo Directivo que tendrá las facultades que señalen los estatutos. La CPFF fungirá como Consejo Directivo.</p>   |
| <b>Funciones</b>  | <ul style="list-style-type: none"> <li>– Realizar estudios relativos al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal.</li> <li>– Hacer estudios permanentes de la legislación tributaria vigente en la Federación y en cada una de las entidades, así como de las respectivas administraciones.</li> <li>– Sugerir medidas encaminadas a coordinar la acción impositiva federal y local, para lograr la más equitativa distribución de los ingresos entre la Federación y las entidades.</li> <li>– Desempeñar las funciones de secretaría técnica de la Reunión Nacional y de la Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales.</li> <li>– Actuar como consultor técnico de las haciendas públicas.</li> <li>– Promover el desarrollo técnico de las haciendas públicas municipales.</li> <li>– Capacitar técnicos y funcionarios fiscales.</li> <li>– Desarrollar los programas que apruebe la Reunión Nacional de Funcionarios Fiscales.</li> </ul> <p>Para el desempeño de las funciones indicadas, el Instituto podrá participar en programas con otras instituciones u organismos que realicen actividades similares.</p> |

| <b>Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas (INDETEC)</b> |  |
|---|--|
| <b>Funciones</b>  | * La Asamblea General, mediante el acuerdo 48/7 tomado en la XLVIII Reunión Nacional de Funcionarios Fiscales del 27 de noviembre de 2019, aprobó agregar dentro de las funciones de INDETEC “la de realizar planes de estudio de educación superior, entre ellos maestrías y especialidades; así como programas de certificación de competencias, con el objetivo de profesionalizar a los funcionarios de las haciendas públicas del país, y con ello coadyuvar al desarrollo técnico institucional de los órganos hacendarios” (Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales, 2020, p. 43). |

**La Junta de Coordinación Fiscal:** inicia funciones en 1990.

| <b>Junta de Coordinación Fiscal</b> |   |
|-------------------------------------|---|
| <b>Integración</b>                  | Representantes que designe la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y los titulares de los órganos hacendarios de las ocho entidades que forman la Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales.<br>Los integrantes de la Junta, de común acuerdo, podrán invitar a las sesiones de trabajo a las personas que estimen conveniente.  |
| <b>Facultades</b>                   | Se encarga de formular los dictámenes técnicos que le solicite la SHCP, para la resolución de los casos en que se presente un recurso de inconformidad por alguna persona que resulte afectada con el incumplimiento de las disposiciones del SNCF.<br>Dicho recurso será tramitado conforme a las disposiciones que establece el Código Fiscal de la Federación para el recurso de revocación.<br>La resolución podrá ordenar a la Tesorería de la Federación la devolución de las cantidades indebidamente cobradas, con cargo a las participaciones de la entidad. A estas devoluciones les será aplicable lo que al respecto establece el Código Fiscal de la Federación. |
| <b>Operación</b>                    | Es presidida conjuntamente por uno de los representantes de la SHCP, y por una entidad miembro que se designará en la RNFF y dura en su cargo un año.<br>La Junta sesionará con la periodicidad que lo requiera el número de dictámenes técnicos que le sean solicitados por la SHCP. En caso de que las circunstancias lo permitan, sesionará en las ocasiones y lugares en que lo haga la Comisión Permanente.  |

## **Comités de Vigilancia y Grupos de Trabajo**

### **Comités de Vigilancia**

El Comité de Vigilancia del Sistema de Participaciones en Ingresos Federales y el Comité de Vigilancia de Aportaciones y Otros Recursos Descentralizados fueron creados para apoyar a la Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales en su facultad de vigilar los fondos a los que se refiere la Ley de Coordinación Fiscal, así como el resto de transferencias federales del Gasto Federalizado. Para su constitución y funcionamiento estos comités cuentan con normatividad propia, y los integran un representante de la SHCP, un representante de las entidades federativas de cada uno de los ocho Grupos zonales del SNCF, y el INDETEC, como secretario de actas y apoyo técnico.

### **Grupos de Trabajo**

Para apoyar los trabajos que implica el ejercicio de sus facultades y atribuciones, la Reunión Nacional de Funcionarios Fiscales y la Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales crean comisiones o grupos de trabajo

conforme lo dispone el Reglamento Interior de los Organismos del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, cuya constitución y funcionamiento son regulados por las Reglas de Integración y Operación de los Grupos del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal. Éstos también se integran por un representante de la SHCP, un representante de las entidades federativas de cada uno de los ocho Grupos zonales del SNCF, y el INDETEC, como secretario de actas y apoyo técnico.

Actualmente operan siete grupos de trabajo:

**Grupo de Ingresos:** Desde su creación, el Grupo de Ingresos ha tenido la misión de coadyuvar con los organismos del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal en el estudio y análisis de los asuntos relacionados con las Contribuciones Federales Coordinadas. Asimismo, estudia la viabilidad jurídica y práctica que las entidades federativas tienen para establecer contribuciones locales, y trabaja en la formulación de propuestas alternativas de nuevas fuentes de ingreso o potestades tributarias locales y mecanismos que permitan aplicar de manera más productiva las potestades tributarias que el Gobierno Federal ha delegado a las propias entidades.

**Grupo de Recaudación:** Este Grupo fue creado por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público con el propósito de dar respuesta a temas vinculados con las funciones operativas de la colaboración administrativa en materias como: el pago de incentivos económicos, la administración del impuesto sobre tenencia o uso de vehículos,<sup>24</sup> la verificación de vehículos extranjeros, la conectividad de las entidades a las bases de contribuyentes de la SHCP, la verificación del padrón de contribuyentes, el cobro de multas federales no fiscales y de los derechos de Zona Federal Marítimo Terrestre, y temas vinculados con este campo.

**Grupo de Auditoría Fiscal Federal:** Creado también por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, este grupo de trabajo se encarga de todas las acciones tendientes a perfeccionar la intervención de las entidades en materia de fiscalización: analiza la problemática que presenta el desarrollo del programa operativo anual de fiscalización coordinada; y aborda aspectos de la coordinación con administraciones federales, normatividad, programación de auditorías, incentivos y sanciones.

**Grupo de Gasto, Contabilidad y Transparencia:** Este Grupo tiene el objetivo de incidir en la consolidación de la implementación de la Ley General de Contabilidad Gubernamental en las entidades federativas y sus municipios, logrando una completa y correcta armonización en los procesos de registro contable y en la forma de presentar la información financiera para una mejor toma de decisiones; además de generar acciones que favorezcan la planeación financiera, con la finalidad de mejorar la calidad en el gasto público y por ende finanzas públicas más sanas y transparentes en los gobiernos locales.

**Grupo de Deuda y Empréstitos:** Este Grupo se creó en 2008, cuando se presentaron mejores condiciones en el mercado crediticio para los gobiernos estatales y municipales, con la finalidad de analizar, valorar, evaluar y difundir esquemas de acceso a créditos, de acuerdo con la real capacidad de endeudamiento de los entes gubernamentales, buscando siempre políticas públicas sanas en materia de financiamiento, así como la adecuación del marco jurídico de las entidades federativas en materia de financiamiento, de forma tal que los recursos por esta vía se apliquen en inversión pública productiva. Posteriormente se incorporaron a este Grupo los temas de disciplina financiera y responsabilidad hacendaria para las entidades federativas y los municipios.

<sup>24</sup> Hasta el año 2011 fue impuesto federal, administrado integralmente por las entidades federativas a cambio del 100% de su rendimiento, a través de la colaboración administrativa en materia fiscal federal.

**Grupo Jurídico:** Este Grupo se ocupa del análisis de todos aquellos temas y acciones tendientes a resolver la problemática que presenta el desarrollo del programa operativo anual de fiscalización coordinada; así como todos los aspectos jurídicos de la coordinación hacendaria.

**Grupo de Comercio Exterior:** De 2005 a 2007 funcionó el Grupo de Comercio Exterior presidido por la Administración General de Aduanas del Servicio de Administración Tributaria (SAT), y a partir de 2008 se integró como subgrupo de trabajo al Grupo de Auditoría Fiscal Federal y Comercio Exterior. Este Grupo buscó fortalecer la operación del Anexo 8 al Convenio de Colaboración Administrativa en Materia Fiscal Federal (CCAMFF), por lo que, en virtud de la creación en 2012 de la Administración General de Auditoría de Comercio Exterior en el SAT, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público anunció en 2013 la creación del Grupo de Comercio Exterior, integrado con las entidades federativas que operan o que tienen firmado dicho Anexo.

### 3.3.2. Normatividad que regula la operación del SNCF

El marco jurídico base del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal está constituido por los siguientes ordenamientos:

1. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM)
2. Ley de Coordinación Fiscal (LCF)
3. Convenio de Adhesión al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal y sus Anexos
4. Convenio de Colaboración Administrativa en Materia Fiscal Federal y sus Anexos (CCAMFF)
5. Declaratorias de Coordinación

1. La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos es el primer ordenamiento vinculado con la coordinación fiscal entre los niveles de gobierno de nuestro país, dado que por un lado establece el marco de competencias y facultades tributarias para cada nivel de gobierno, como se describe en el primer párrafo del artículo 116, y por otro lado, en la fracción VII del mismo numeral se señala la posibilidad de que la Federación y los estados puedan celebrar convenios para que los segundos asuman del ejercicio de sus funciones “la ejecución y operación de obras y la prestación de servicios públicos, cuando el desarrollo económico y social del país lo haga necesario”.
2. El segundo ordenamiento que sustenta el SNCF es la Ley de Coordinación Fiscal, la cual establece los lineamientos, reglas e instrumentos jurídicos fundamentales para la coordinación fiscal, y tiene los siguientes objetivos:

Coordinar el Sistema Fiscal de la Federación con las entidades federativas, municipios y demarcaciones territoriales.

Establecer la participación que corresponda a sus haciendas públicas en los ingresos federales, distribuir entre ellos dichas participaciones.

Fijar las 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.

## LCF

Este ordenamiento es fundamental en la operación del Sistema, dado que en él se fijan las directrices para el funcionamiento del SNCF, los actores en el mismo y los criterios de distribución de los fondos de participaciones y aportaciones federales.

**3.** Los Convenios de Adhesión al Sistema de Nacional de Coordinación Fiscal, como se mencionó, son los instrumentos mediante los cuales se formaliza la adhesión de los estados al SNCF, son uniformes y durante su vigencia se han venido adicionando algunos acuerdos que forman parte del Convenio y que se denominan “Anexos”. El objetivo de la celebración de los convenios es armonizar y regular el Sistema Fiscal Nacional, evitando la sobreposición de gravámenes federales, estatales y municipales, que en conjunto constituyan una carga fiscal excesiva para los contribuyentes.

Ahora bien, es importante dedicar unas páginas a la trascendencia de los citados anexos.<sup>25</sup> Como recién se apuntó, al Convenio de Adhesión al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal se le han ido añadiendo anexos por motivos de adaptaciones necesarias en la administración tributaria, los cuales del 1 al 4 (o del 1 al 5, para estados petroleros) representan adiciones que incrementan el porcentaje de participación de las entidades en el Fondo General de Participaciones, y del 5 al 6 (o del 6 al 7, para estados petroleros) establecen la suspensión de atribuciones para los estados. Veamos de qué trata cada uno de dichos anexos:

- Anexo 1 al Convenio de Adhesión, 1980: Cálculo del Sacrificio Fiscal por Entidad

Este anexo al Convenio de Adhesión al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal enuncia los impuestos estatales y municipales vigentes en 1978, a suspenderse a partir del 1 de enero de 1980, y su recaudación estimada para 1979. Y se adiciona al tratamiento de los impuestos suspendidos, el monto de gastos de administración que percibió el estado en 1979 por los impuestos federales que administraba.

Este anexo fue diferente en cada entidad debido a que los conceptos y montos de impuestos suspendidos fueron distintos en cada una.

- Anexo 2 al Convenio de Adhesión, 1980: Ajustes a Entidades Petroleras<sup>26</sup>

Este anexo sólo rige para las entidades petroleras, a las que se les participaba de los impuestos al petróleo, cuya participación especial se incorpora al sistema tomando como base el año de 1979; y para no afectar a las demás entidades federativas se incrementó el Fondo General de Participaciones con el porcentaje que representaba la cantidad correspondiente a cada entidad petrolera en la recaudación federal total por impuestos en el país en 1979.

- Anexo 2/3 al Convenio de Adhesión, 1982: Pasaportes Provisionales

Con este anexo las entidades federativas convinieron con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público suspender la expedición de pasaportes provisionales y que, al ingreso que por ese concepto percibió la entidad en el año de 1979 se le dé el mismo tratamiento que a los impuestos estatales y municipales que dicha entidad dejó en suspenso al adherirse al sistema. Por lo que el monto de dicho concepto se adicionó a las participaciones

<sup>25</sup> La recapitulación de los anexos que aquí se presenta fue tomada directamente del documento *Nuevas Fórmulas de Distribución de Participaciones* de Castañeda Ortega (2009, pp. 74-76).

<sup>26</sup> Los estados petroleros son Veracruz, Tabasco, Campeche, Chiapas y Tamaulipas.

federales a cada entidad, a cambio de lo cual la entidad convino su colaboración administrativa con la Secretaría de Relaciones Exteriores para el trámite de expedición de pasaportes.

- Anexo 3/4 al Convenio de Adhesión, 1981: Sistema Alimentario Mexicano (SAM)

Cada entidad se comprometió a participar en la implementación del Sistema Alimentario Mexicano, para lo cual suspendió la aplicación de leyes estatales y municipales que gravaban la producción, enajenación o tenencia de animales, vegetales y diversos alimentos que integraban la canasta básica recomendable. Por lo que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, con el propósito de que no se afectaran las haciendas públicas locales, convino en resarcir a cada entidad federativa el monto de estos gravámenes, dándoles el tratamiento de impuestos suspendidos, e incrementando el porcentaje de integración del Fondo General con el porcentaje que representara el monto de dichos gravámenes en la recaudación federal total del año 1979. Además, las entidades se comprometieron a retirar las llamadas casetas fiscales.

- Anexo 4/5 al Convenio de Adhesión, 1981: Reformas IVA y Distribución FFCP

La Secretaría de Hacienda y Crédito Público y cada entidad convinieron en reformar el Convenio de Adhesión al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, en lo referente a sus cláusulas tercera, cuarta, quinta, sexta, séptima y novena. Esto debido a los hechos siguientes:

- i) Se reformó la Ley del Impuesto al Valor Agregado en diciembre de 1980, resultando que varios de los gravámenes locales debían quedar derogados o en suspenso con su respectivo resarcimiento por la Federación bajo el tratamiento de impuestos suspendidos e incremento del Fondo General de Participaciones.
- ii) Los Tesoreros de las entidades federativas en la Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales acordaron en sesión celebrada el 13 de marzo de 1981 establecer una nueva forma de distribución del Fondo Financiero Complementario de Participaciones (FFCP).
- iii) Se amplió el objeto del Impuesto sobre Tenencia o Uso de Automóviles para incluir a otros vehículos; y se estableció el Impuesto Especial sobre Producción de Bienes y Servicios, que comprende conceptos de gravamen, algunos de los cuales estaban mencionados en el Convenio de Adhesión como “impuestos asignables”, por lo que fue necesario actualizar la terminología del mismo. Y finalmente, se precisaron los periodos de cómputo de los impuestos asignables, para la determinación de los coeficientes de participación correspondientes a cada entidad.

- Anexo 5/6 al Convenio de Adhesión, 1992: 8% Espectáculos Públicos

Cada entidad federativa convino con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en que sus gravámenes locales (estatales y municipales) a los espectáculos públicos consistentes en obras de teatro y funciones de circo o cine, en conjunto, no excedan del 8%; y que la Federación, en consecuencia, suspendía la aplicación del IVA a los mismos en la entidad, con el propósito de fomentar el desarrollo de las citadas actividades, que se argumentaba estaba frenado a causa de la sobrecarga impositiva.

- Anexo 6/7 al Convenio de Adhesión, 1995: Impuestos Sobre Artes Plásticas

Se convino que los impuestos pagados por las personas físicas dedicadas a las artes plásticas, con obras de su producción, no formaran parte del Fondo General de Participaciones; y que la Secretaría de Hacienda y

Crédito Público transferiría a la entidad las obras de arte que recaude, estando obligada la entidad a exhibir en una pinacoteca abierta al público, en forma permanente, la totalidad de dichas obras.

Por lo demás, el Convenio de Adhesión al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal no ha sufrido casi cambios desde su publicación en el Diario Oficial de la Federación del 27 de diciembre de 1979, salvo la incorporación de los anexos 2 (3, para estados petroleros), 3 (4, para estados petroleros) y 4 (5, para estados petroleros); este último implicó la modificación de ciertas cláusulas del Convenio de Adhesión original. En cambio, la Ley de Coordinación Fiscal ha sufrido una serie de reformas desde su entrada en vigor, muchas de las cuales se encuentran relacionadas con el Convenio de Adhesión, el cual no ha sido adecuado a dichos cambios (Castañeda Ortega, 2009, pp. 74-76).

4. El cuarto elemento del marco jurídico del SNCF es el Convenio de Colaboración Administrativa en Materia Fiscal Federal (CCAMFF), el instrumento que se suscribe entre la Federación y las entidades adheridas al SNCF por medio del cual la Federación delega funciones de administración de ingresos federales a los estados, a los municipios y a la Ciudad de México; comprende las funciones de Registro Federal de Contribuyentes, recaudación, fiscalización y administración. Con este instrumento jurídico se regulan las funciones que son ejercidas por las autoridades fiscales de las entidades federativas y de los municipios cuando así se pacte.

Como se señala en el artículo 13 de la LCF, en los Convenios y en sus anexos se especifican las facultades y las limitaciones conferidas a los gobiernos estatales y municipales, asimismo, se fijan las percepciones que recibirán las entidades o sus municipios por las actividades de administración fiscal que realicen.

5. Por último, el marco normativo que sustenta el SNCF se complementa con las Declaratorias de Coordinación en materia federal de derechos y del Impuesto sobre Adquisición de Inmuebles, las cuales representan, al igual que el CCAMFF, una línea opcional del Sistema, ya que las entidades adheridas pueden o no estar coordinadas en estas materias sin que se afecte su adhesión al Sistema.<sup>27</sup>

La primera línea opcional de coordinación es la *Declaratoria en materia de Derechos*, que tiene como propósito que tanto entidades federativas como sus municipios suspendan el cobro de los derechos señalados en el artículo 10-A de la Ley de Coordinación Fiscal, y a cambio de esta suspensión el Gobierno Federal, a través de la SHCP, se compromete a efectuar un resarcimiento a la pérdida económica de los estados y municipios coordinados, consistente en el 0.5% de la RFP (1982); cabe aclarar que el porcentaje de RFP del resarcimiento establecido en esta declaratoria a partir de 1994 fue del 1% de la RFP, lo cual estuvo vigente hasta 2007. A partir del 2008, este recurso (1% de RFP) que se distribuye a las entidades federativas se incluyó en el monto con el que se integra el fondo que a partir de 2008 y hasta 2013 se denominó *Fondo de Fiscalización*, y que a partir del año 2014 se conoce como *Fondo de Fiscalización y Recaudación*, cuyos criterios de distribución se establecen en el artículo 4 de la LCF.

La segunda línea opcional de coordinación es la *Declaratoria en materia del Impuesto sobre Adquisición de Inmuebles*, que celebraron las entidades federativas con el Gobierno Federal a partir del 1 de enero de 1982, a través de ella se suspende el cobro del impuesto en el territorio de aquellos estados que se encuentren coordinados en esta materia. Cabe apuntar que actualmente, en términos de lo dispuesto en

<sup>27</sup> López Moguel, A. I. y García Sotelo, L. (2015). *Guía Básica del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal*. Documento inédito del Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas.

la cláusula décima primera del CCAMFF, las entidades federativas llevan a cabo las facultades relacionadas con la administración de los ingresos derivados de los contribuyentes que tributan conforme a lo establecido en el artículo 127 de la Ley del Impuesto sobre la Renta, a raíz de una reforma a la Ley de este impuesto, por lo que las entidades pueden percibir como incentivo el 100 por ciento de la recaudación neta del ISR de los contribuyentes que obtengan ingresos por la enajenación de bienes inmuebles.

En cuanto a la operación de los organismos del SNCF, referimos con anterioridad que en el Capítulo IV de la LCF se definen los lineamientos sobre las facultades, la integración y la operación de los órganos del Sistema. A ello se le suma un conjunto de reglamentos que regulan su operación y procedimientos de trabajo. Y dado que la Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales se apoya para el desarrollo de los temas que analiza en los Grupos de Trabajo, Comités de Vigilancia y Comisiones, el funcionamiento de éstos también está reglamentado (SNCF, Normatividad, s.f.), como se describe a continuación:

### ***Reglamento Interior de los Organismos del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal***

Establece las disposiciones relativas a la organización, definición de responsables, competencias y atribuciones, determinación de sedes y convocatorias, participantes, presentación de trabajos, acuerdos y conclusiones para la Reunión Nacional de Funcionarios Fiscales (RNFF), la Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales (CPFF), el INDETEC y la Junta de Coordinación Fiscal.

Asimismo, conforme a lo que dispone este Reglamento Interior, para apoyar los trabajos que implica el ejercicio de sus facultades y atribuciones, la RNFF y la CPFF crean Comisiones o Grupos de Trabajo.

### ***Reglas de Integración y Operación de los Grupos del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal***

Estas reglas tienen por objeto establecer las bases de constitución y funcionamiento de los Grupos que la RNFF, la CPFF o la SHCP acuerden, de conformidad con lo dispuesto por los artículos 19 fracción I y 21 fracción VI, de la Ley de Coordinación Fiscal, y 5 fracción IV y 23 fracciones II y III del Reglamento Interior de los Organismos del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal.

### ***Reglamentos de los Comités de Vigilancia***

El Comité de Vigilancia del Sistema de Participaciones en Ingresos Federales y el Comité de Vigilancia de Aportaciones y Otros Recursos Descentralizados fueron creados para apoyar a la CPFF en su facultad de vigilar los fondos a los que se refiere la Ley de Coordinación Fiscal, así como el resto de transferencias federales del gasto federalizado, por lo que para su constitución y funcionamiento estos comités cuentan con su propia normatividad, la cual se describe a continuación:

***a) Reglamento del Comité de Vigilancia del Sistema de Participaciones en Ingresos Federales:*** tiene por objeto reglamentar la facultad de la Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales, relativa a la vigilancia del sistema de participaciones en ingresos federales correspondientes a estados, municipios y la Ciudad de México, en los términos de la fracción IV del artículo 21 de la Ley de Coordinación Fiscal.

*b) Reglas de Validación de la Información para el Cálculo de los Coeficientes de Distribución de las Participaciones Federales:* tienen por objeto regular el procedimiento de envío, procesamiento, verificación y, en su caso, corrección de la información utilizada para el cálculo de los coeficientes de distribución de las participaciones a que se refiere el Capítulo I de la Ley de Coordinación Fiscal, con base en la facultad de vigilancia de la Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales contenida en la fracción IV de su artículo 21.

*c) Reglamento del Comité de Vigilancia de Aportaciones y Otros Recursos Descentralizados:* reglamenta la actuación de este Comité por lo que corresponde a la vigilancia de la distribución de los fondos de aportaciones y otros recursos descentralizados. En dicho ordenamiento se establece la integración y operación del Comité, así como sus atribuciones.

*d) Reglas Generales para la Verificación y Validación de las Aportaciones Federales y Otros Recursos Descentralizados:* tienen por objeto establecer los criterios para verificar y validar los procedimientos a los que se sujeten la integración, el procesamiento y toda la información para la determinación de los montos totales y los correspondientes a cada entidad federativa de los Fondos de Aportaciones Federales a que se refiere el Capítulo V de la Ley de Coordinación Fiscal, y de cualquier otro recurso federal descentralizado a las entidades federativas, municipios y demarcaciones territoriales de la Ciudad de México.

### 3.3.3 Sistema de Participaciones en Ingresos Federales (Ramo 28 del PEF)

En la Ley de Coordinación Fiscal (LCF), en el Capítulo I “De las Participaciones de los Estados, Municipios y Distrito Federal en Ingresos Federales”, se establecen las participaciones que corresponden a las haciendas públicas estatales y municipales en los ingresos federales; la integración de los fondos de participaciones y las fórmulas de distribución; asimismo, se fijan las reglas para la liquidación de las mismas.

Los fondos que actualmente integran las participaciones en ingresos federales para entidades federativas, y que se establecen en la LCF son los siguientes:

- Fondo General de Participaciones (FGP)
- Resarcimiento del 80% de lo Recaudado por las Entidades en 1989 por Bases Especiales de Tributación (BET)
- Fondo de Fomento Municipal (FFM)
- Participación de la Recaudación del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios (IEPS a cervezas, bebidas alcohólicas y tabacos labrados)
- Fondo de Fiscalización y Recaudación (FOFIR)
- Participaciones derivadas de la Recaudación de las Cuotas Previstas en el artículo 2o.-A de la Ley del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios:
- Recaudación del IEPS a la Venta Final de Gasolinas y Diésel
  - 9/11 de la Recaudación del IEPS a la Venta Final de Gasolinas y Diésel
  - Fondo de Compensación (FOCO)

- Fondo de Extracción de Hidrocarburos (FEXHI)
- Participación del Impuesto sobre la Renta de los Trabajadores de Entidades Federativas (Participación ISR)
- Participaciones a municipios colindantes con frontera o litorales por los que se realice la entrada al país o salida de él de los bienes que se importen o exporten (0.136% RFP)
- Participaciones a municipios colindantes con frontera o litorales por los que se realice materialmente la salida del país de los hidrocarburos
- Participación del Impuesto sobre Automóviles Nuevos (ISAN) y el Fondo de Compensación del ISAN

Conviene precisar que la definición del Ramo 28 “Participaciones a Entidades Federativas y Municipios” que se considera en el Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF) también considera los recursos derivados de la recaudación del Impuesto sobre Automóviles Nuevos (ISAN), y el Fondo de Compensación del Impuesto sobre Automóviles Nuevos, que si bien en el caso del primero se establece en el artículo 2 de la LCF, estos son recursos que forman parte de los incentivos económicos que se autoliquidan las entidades federativas en los términos que establece el Convenio de Colaboración Administrativa en Materia Fiscal Federal. Mientras que el Fondo de Compensación del ISAN se crea en el marco de la colaboración administrativa en materia del Impuesto sobre Automóviles Nuevos, para resarcir a las entidades por “la disminución de ingresos derivada de la ampliación de la exención de este impuesto que se otorga mediante el artículo octavo del Decreto por el que se establecen las condiciones para la importación definitiva de vehículos automotores usados, publicado en el Diario Oficial de la Federación del 22 de agosto de 2005”, según reza el artículo 14 de la Ley del ISAN.

La Recaudación Federal Participable es un elemento fundamental en la determinación de algunos de los Fondos de Participaciones, por lo que amerita abordar su definición y determinación y, en ese orden de ideas, describir los fondos de participaciones que toman de referencia a la RFP para su integración.

### **a) Determinación de la Recaudación Federal Participable (RFP)**

La RFP es la recaudación anual que obtiene la Federación por todos sus impuestos, así como por los derechos de minería, disminuyendo el total de las devoluciones por dichas contribuciones, y excluyendo otros conceptos que se relacionan en el artículo 2 de la LCF, que se participan directamente. Adicionalmente, se integra por el 80.29% de los ingresos petroleros del Gobierno Federal, a los que se refiere el artículo 2, fracción XXX Bis de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria; así como de los ingresos excedentes a que se refiere el tercer párrafo del artículo 93 de la misma Ley.

A continuación se muestra de forma esquemática su determinación:

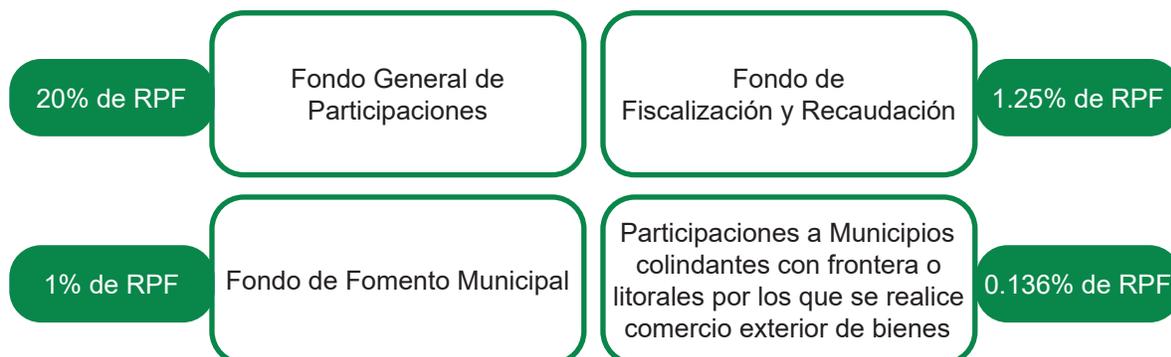
### CUADRO 3.3

#### Integración de la Recaudación Federal Participable (RFP)

| Se Incluyen  | Se Excluyen  |
|--|--|
| <ul style="list-style-type: none"> <li>✓ <b>Recaudación de todos los Impuestos Federales, y</b></li> <li>✓ <b>Derechos sobre Minería, (Art 263 LFD)</b></li> <li>✓ <b>(menos) sus Devoluciones.</b></li> <li>✓ <b>80.29% de los Ingresos Petroleros (LFPRH, artículo 2, fracción XXX Bis.- los recursos que reciba el Gobierno Federal por la suma de las transferencias desde el FMP que se incluyan en la Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos y la recaudación por el impuesto sobre la renta que se genere por los contratos y asignaciones); e</b></li> <li>✓ <b>Ingresos Excedentes (LFPRH, artículo 93, tercer párrafo.- recursos excedentes que durante el ejercicio fiscal reciba el FMP por encima del monto establecido en la Ley de Ingresos pero que no superen el monto de ingresos petroleros del Gobierno Federal equivalente a 4.7% del PIB nominal establecido en los Criterios Generales de Política Económica)</b></li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>⇒ Impuesto Sobre la Renta derivado de los contratos para la exploración y extracción de hidrocarburos.</li> <li>⇒ ISR Salarios y Prestación de Servicio Personal Subordinado de Federación, entidades federativas, municipios y, sus organismos descentralizados y autónomos.</li> <li>⇒ Derecho Especial sobre Minería.(Art 268 LFD)</li> <li>⇒ Derecho Adicional sobre Minería. (Art 269 LFD)</li> <li>⇒ Derecho Extraordinario sobre Minería.(Art 270 LFD)</li> <li>⇒ Incentivos Económicos por Convenio de Colaboración Administrativa en Materia Fiscal Federal.</li> <li>⇒ Impuesto sobre Automóviles Nuevos (ISAN).</li> <li>⇒ Participaciones directas IEPS (20% de la recaudación de cerveza, bebidas refrescantes, alcohol, bebidas alcohólicas fermentadas y bebidas alcohólicas; y 8% de la recaudación de tabacos labrados).</li> <li>⇒ IEPS a la realización de juegos con apuestas y sorteos.</li> <li>⇒ IEPS a la Venta Final de Gasolinas y Diesel.</li> <li>⇒ Fondo de Extracción de Hidrocarburos (FEXHI).</li> <li>⇒ Excedente de ingresos de la Federación por aplicar una tasa superior al 1% a los ingresos por la obtención de premios.</li> <li>⇒ Impuesto por la actividad de exploración y extracción de hidrocarburos.</li> </ul> |

**Fuente:** Castañeda Ortega (2016, p. 53).

La Recaudación Federal Participable sirve de referencia para la integración de cuatro de los fondos de participaciones en ingresos federales: **Fondo General de Participaciones (FGP)**, **Fondo de Fiscalización y Recaudación (FOFIR)**, **Fondo de Fomento Municipal (FFM)**, y **las participaciones a municipios colindantes con frontera o litorales por los que se realice la exportación e importación de bienes**. Los cuales se integran con los siguientes porcentajes de la RFP:



## b) Integración y distribución de los fondos de participaciones en ingresos federales para entidades federativas y municipios

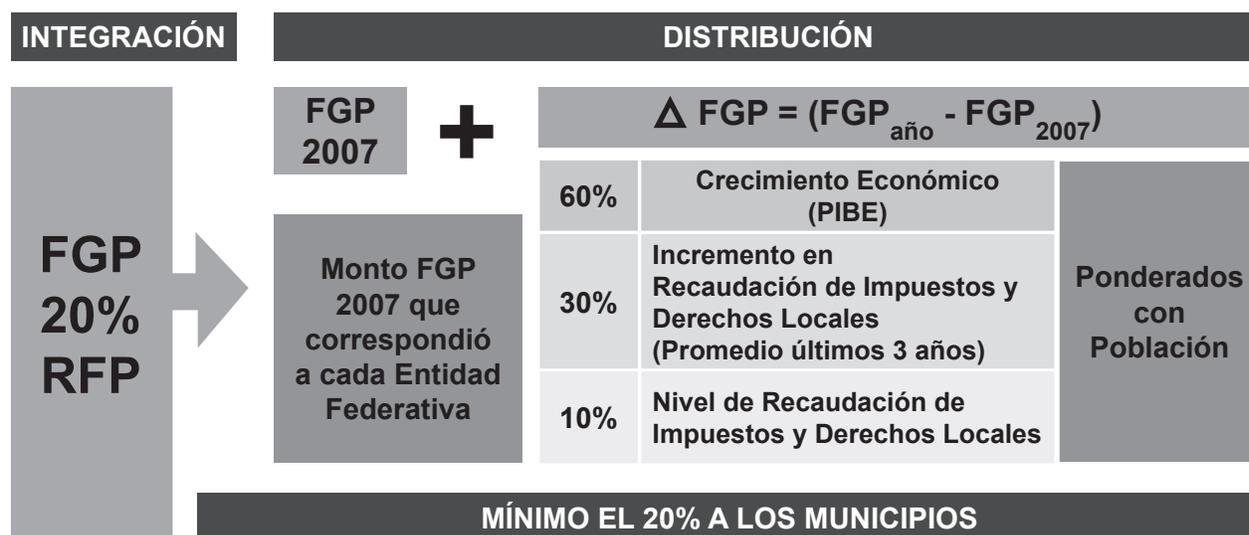
La integración de los fondos de participaciones federales ha sido objeto de múltiples modificaciones desde el origen del SNCF. Cuando el Sistema comenzó a operar en 1980 se crearon dos fondos de participaciones: el Fondo General de Participaciones (FGP), y el Fondo Financiero Complementario de Participaciones (FFCP), cuyo propósito era redistribuir recursos financieros a las entidades federativas, tratando de favorecer en mayor medida a aquellas que obtuvieran menos participaciones del FGP (Ortiz Ruiz, 1998, p. 211). En 1981 se añadió a estos dos fondos el Fondo de Fomento Municipal, y actualmente el Sistema de Participaciones en Ingresos Federales está integrado por 11 fondos, de cuya composición y distribución actual nos ocuparemos enseguida.

### Fondo General de Participaciones (FGP)

Al presente, el FGP se integra con el 20% de la RFP; esta cantidad se distribuye entre las entidades federativas en dos partes, una parte fija, que considera la participación del fondo que las entidades federativas recibieron en el año 2007, para garantizar el monto nominal percibido previo a la reforma de la fórmula de distribución que entró en vigor en 2008; y una parte variable, que se integra por el crecimiento en el FGP entre el año 2007 y el año de cálculo. Los criterios para la distribución del FGP entre las entidades federativas que considera la fórmula son los siguientes:

#### CUADRO 3.4

#### Integración y Distribución del Fondo General de Participaciones (FGP)



**Nota:** La información que se considera para el cálculo del crecimiento del FGP es la última información oficial de población y del Producto Interno Bruto por cada entidad federativa publicadas por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI).

La información de la recaudación de impuestos y derechos locales se refiere a la recaudación de impuestos y derechos estatales de cada una de las entidades federativas, contenida en la última cuenta pública oficial y reportada en los formatos que emite la SHCP. La recaudación del impuesto predial y los derechos por suministro de agua será la que proporcionen las entidades federativas a la UCEF en los formatos que emite para tal efecto la SHCP.

## **Resarcimiento del 80% de lo recaudado por las entidades en 1989 por Bases Especiales de Tributación (BET)<sup>28</sup>**

A partir de las reformas fiscales a la Ley del ISR publicadas en el Diario Oficial de la Federación el día 28 de diciembre de 1989, los contribuyentes que en dicho año efectuaron el pago del impuesto con el carácter de “contribuyentes menores”, pero que dejaron de serlo como consecuencia de tales reformas, en lo sucesivo deberían contribuir bajo el régimen general de ley, o acogerse al régimen opcional a las actividades empresariales previsto en la citada Ley. Fue así como se eliminó el régimen para contribuir mediante Bases Especiales de Tributación dictadas por la Secretaría, y los contribuyentes que en el año de calendario inmediato anterior estuvieron sujetos a dichas bases, deberían tributar bajo el régimen general de ley, o si lo preferían, acogerse al régimen opcional a las actividades empresariales, por lo que en consecuencia se establecía en el Convenio de Colaboración Administrativa en Materia Fiscal Federal que el estado recibiría, como incentivo económico por las actividades de administración fiscal que realizara con motivo de este Convenio, lo siguiente: el 80% sobre el pago del Impuesto sobre la Renta y sus recargos que realicen las personas físicas sujetas a bases especiales de tributación en actividades agrícolas, ganaderas, de pesca y conexas, y 100% sobre el monto de las multas aplicadas a dichos contribuyentes por el incumplimiento de sus obligaciones fiscales por las citadas actividades.

En 1991 se estableció en la LCF que al FGP se adicionaría el 80% del impuesto recaudado en 1989 por las entidades federativas por concepto de bases especiales de tributación, cantidad que debe actualizarse por inflación en los términos del artículo 17-A del Código Fiscal de la Federación<sup>29</sup>, desde el sexto mes de 1989 hasta el sexto mes del ejercicio fiscal en el que se efectúe la distribución. Dicha participación continúa vigente en los mismos términos.

## **Fondo de Fomento Municipal (FFM)**

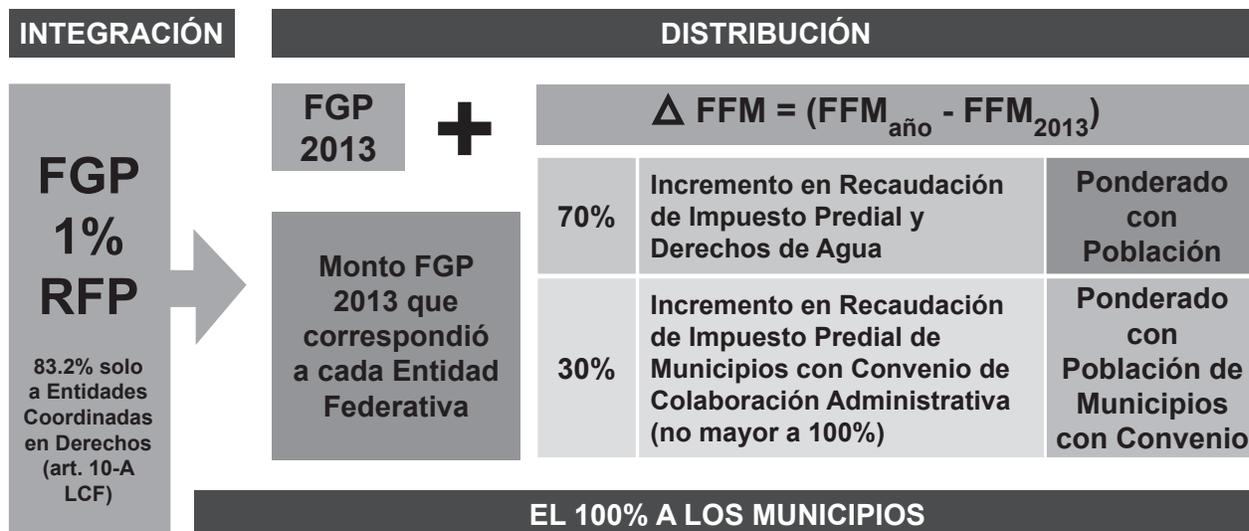
El FFM se integra actualmente con el 1% de la RFP, cuyo monto se compone de dos partes, una parte fija, que considera la participación que las entidades federativas recibieron del fondo en el año 2013, y una parte variable, que se integra por el crecimiento del FFM entre el año 2013 y el año de cálculo. Los criterios de distribución entre las entidades federativas que considera la fórmula del FFM son los siguientes:

28 La información de este fondo se tomó de Ortiz Ruiz (1998, p. 273).

29 *Artículo 17-A.- El monto de las contribuciones, aprovechamientos, así como de las devoluciones a cargo del fisco federal se actualizará por el transcurso del tiempo, para lo cual se aplicará el factor de actualización a las cantidades que se deban actualizar. Dicho factor se obtendrá dividiendo el Índice Nacional de Precios al Consumidor del mes anterior al más reciente del periodo entre el citado índice correspondiente al mes anterior al más antiguo de dicho periodo. Las contribuciones, los aprovechamientos, así como las devoluciones a cargo del fisco federal no se actualizarán por fracciones de mes.* (CFF, art. 17-A)

## CUADRO 3.5

### Integración y Distribución del Fondo de Fomento Municipal (FFM)



**Nota:** Para efectos del cálculo de los coeficientes para la distribución del 70% del crecimiento del fondo, se considera la recaudación local de predial y de los derechos de agua en flujo de efectivo en el año de cálculo, reportada en los formatos que emita la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. La información de población que computará para el cálculo de coeficientes de este fondo será la última información oficial de población que hubiere dado a conocer el INEGI para la entidad.

Para la distribución del 30% del crecimiento del fondo, se considera la recaudación del impuesto predial en los municipios que hayan convenido con la entidad la colaboración en la administración del impuesto vigente en el año de cálculo, y que registren un flujo de efectivo, o de las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México en su caso, reportada en los formatos que emita la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, y la información de población que hubiera dado a conocer el INEGI de los municipios que hayan convenido con el estado la colaboración en la administración del predial.

### ***Participación de la Recaudación del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios (IEPS a cervezas, bebidas alcohólicas y tabacos labrados)***

Las participaciones específicas del IEPS por cervezas, bebidas alcohólicas y tabacos labrados, a que se refiere el artículo 3-A de la Ley de Coordinación Fiscal, se integran conforme a lo siguiente:

- 20% de la recaudación si se trata de cerveza, bebidas refrescantes, alcohol, bebidas alcohólicas fermentadas y bebidas alcohólicas.
- 8% de la recaudación si se trata de tabacos labrados.

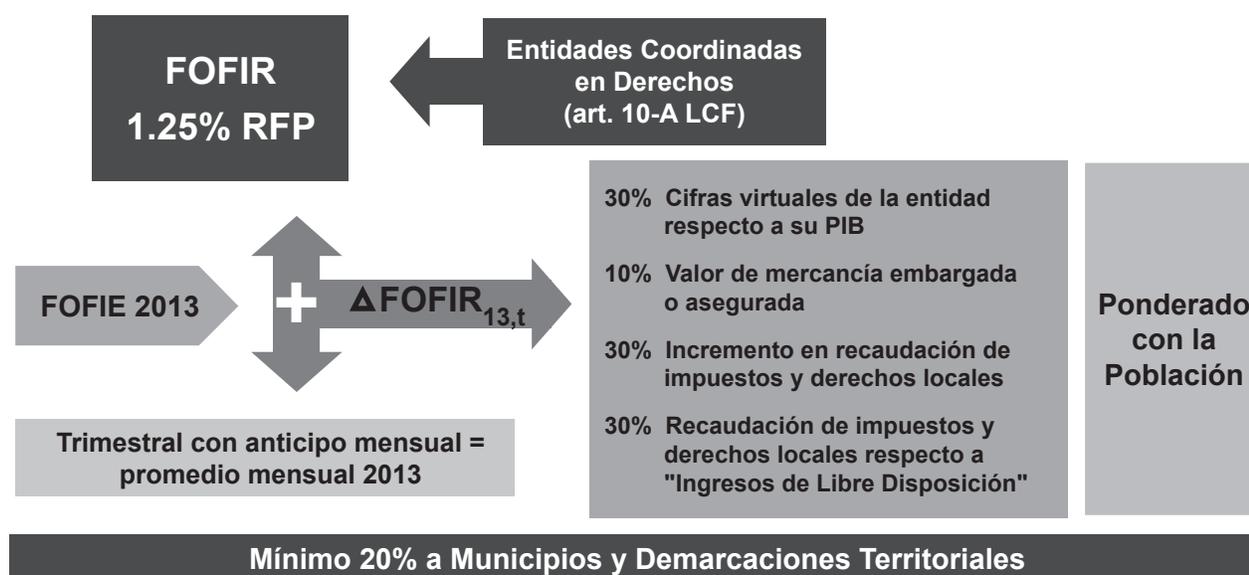
Esta participación se distribuye entre las entidades federativas en función del porcentaje que represente la enajenación de cada uno de los bienes en cada entidad federativa en el total de la enajenación nacional.

## Fondo de Fiscalización y Recaudación (FOFIR)

El FOFIR se integra con el 1.25% de la RFP; esta cantidad se distribuye entre las entidades federativas en dos partes, una parte fija, que considera la participación del Fondo de Fiscalización (FOFIE)<sup>30</sup> que las entidades federativas recibieron en el año 2013; y una parte variable, que se integra por el crecimiento en el FOFIR, entendido como la diferencia entre el FOFIR del año de cálculo y el FOFIE del 2013. Los criterios que se consideran en la fórmula de distribución del FOFIR a las entidades federativas son los siguientes:

### CUADRO 3.6

#### Integración y Distribución del Fondo de Fiscalización y Recaudación (FOFIR)



**Nota:** Para el cálculo del crecimiento del Fondo de Fiscalización y Recaudación se consideran las cifras virtuales que dé a conocer el Servicio de Administración Tributaria (SAT) en el año de cálculo, la información oficial del Producto Interno Bruto y de población de cada entidad federativa que dé a conocer el INEGI, y el valor de la mercancía embargada o asegurada por la entidad en el año de cálculo que dé a conocer el SAT; la recaudación de impuestos y derechos locales de la entidad en el año de cálculo contenida en la última cuenta pública oficial y reportada en los formatos que emita la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Se considerarán impuestos y derechos locales todos aquellos que se recauden a nivel estatal, así como el impuesto predial y los derechos por suministro de agua que registren un flujo de efectivo.

Los Ingresos de Libre Disposición se integran con los impuestos y derechos locales, más las participaciones federales e incentivos derivados de la aplicación del Convenio de Colaboración Administrativa en Materia Fiscal Federal.

<sup>30</sup> El FOFIE hasta 2013 se integraba por el 1.25% de la RFP y su distribución consideraba como base fija constituida con las participaciones que recibieron las entidades federativas en 2007 por Coordinación en materia de Derechos y lo que les distribuyeron en el mismo año por Reserva de Contingencia; y una parte variable que se integraba con el excedente resultante de comparar el FOFIE en el año de cálculo y lo recibido en 2007 por Coordinación en Derechos más lo recibido por Reserva de Contingencia, el cual se distribuía considerando las siguientes variables: cifras virtuales como porcentaje del PIB, valor de la mercancía embargada, recaudación del régimen de contribuyentes intermedios, recaudación del régimen de pequeños contribuyentes y población.

## ***Participaciones derivadas de la recaudación de las cuotas previstas en el artículo 2-A de la Ley del Impuesto Especial Sobre Producción y Servicios***

### ***i) 9/11 de la Recaudación del IEPS a la venta final de gasolinas y diésel.***

El fondo se integra con nueve onceavos de la recaudación derivada de la aplicación de las cuotas de gasolinas y diésel previstas en el artículo 2-A de la Ley del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios; y se distribuye entre las entidades federativas adheridas al SNCF en función del consumo efectuado en su territorio, de acuerdo con la información que Petróleos Mexicanos y los demás permisionarios para el expendio al público y la distribución de gasolinas y diésel proporcionen a la SHCP, complementada, en su caso, con información del SAT y de la Comisión Reguladora de Energía.

El 25% de los recursos que obtengan de este fondo las entidades federativas, municipios y demarcaciones territoriales, conforme a lo que dispone el artículo 4-A de la LCF, podrán afectarse en términos del artículo 9 de esta Ley, siempre que dicha afectación no exceda el porcentaje señalado.

### ***ii) Fondo de Compensación (FOCO)***

Del total recaudado con motivo de la aplicación de las cuotas previstas en el artículo 2-A de la Ley del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios, 2/11 se destinarán al Fondo de Compensación. Este fondo se distribuye entre las diez entidades federativas que, de acuerdo con la última información oficial del INEGI, tengan los menores niveles de Producto Interno Bruto per cápita no minero y no petrolero, que se obtendrá de calcular la diferencia entre el Producto Interno Bruto Estatal Total y el Producto Interno Bruto Estatal Minero, incluyendo todos los rubros contenidos en el mismo.

La distribución de este fondo se realiza considerando la inversa del PIB per cápita (no minero y no petrolero) de cada entidad federativa entre la suma de resultados que se obtengan del PIB per cápita de todas las entidades federativas.

## ***Fondo de Extracción de Hidrocarburos (FEXHI)***

El FEXHI se integra con los recursos transferidos por el Fondo Mexicano del Petróleo para la Estabilización y el Desarrollo, equivalentes al monto que resulte de multiplicar los ingresos petroleros aprobados en la Ley de Ingresos por un factor de 0.0087, de conformidad con lo que dispone el artículo 91 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria.

La distribución de este fondo se realizará entre las entidades federativas que formen parte de la clasificación de extracción de petróleo y gas definida en el último censo económico realizado por el INEGI. Dicha distribución se realizará un 50% en función del valor de extracción bruta de los hidrocarburos de la entidad federativa, conforme a la clasificación de extracción de petróleo y gas definida en el último censo económico realizado por el INEGI; y el otro 50% se distribuirá entre las entidades federativas de acuerdo al volumen de producción de gas natural asociado y no asociado de la entidad en el año anterior para el cual se realiza el cálculo, según lo que informe el Sistema de Información Energética.

## ***Participación del Impuesto sobre la Renta de los trabajadores de las entidades federativas (Participación ISR)***

Las entidades federativas participan del 100% de la recaudación que se obtenga del ISR que efectivamente se entere a la Federación, correspondiente al salario del personal que preste o desempeñe un servicio personal subordinado en las dependencias de la entidad federativa, del municipio o demarcación territorial de la Ciudad de México, así como en sus respectivos organismos autónomos y entidades paraestatales y paramunicipales.

Para efectos del párrafo anterior, la recaudación del ISR que se entere a la Federación será la que resulte una vez descontadas las devoluciones.

Estas participaciones se distribuirán a las entidades federativas siempre y cuando cumplan con las siguientes condiciones:

- Estar adheridas al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal
- Deberán enterar a la Federación el 100% de la retención que deben efectuar del Impuesto sobre la Renta correspondiente a los ingresos por salarios que las entidades paguen con cargo a recursos federales
- Siempre que el salario sea efectivamente pagado por los entes mencionados con cargo a sus participaciones u otros ingresos locales

## ***Participación a los municipios colindantes con la frontera o litorales por donde se realiza comercio exterior (0.136% RFP)***

Según lo dispuesto en la fracción I del artículo 2-A de la Ley de Coordinación Fiscal:

*El 0.136% de la Recaudación Federal Participable se participará a los municipios colindantes con la frontera o los litorales por los que se realicen materialmente 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 y en dichos convenios se establezcan descuentos en las participaciones, en los casos en los que se detecten mercancías de procedencia extranjera respecto de las cuales no se acredite su legal estancia en el país.*

La distribución a los municipios de estas participaciones se realizará en función del incremento registrado en la recaudación del impuesto predial y los derechos por suministro de agua de los municipios colindantes con frontera o litorales por los que se realice la importación o exportación de bienes de los dos años inmediatos anteriores al año de cálculo, multiplicado por el coeficiente de distribución de esta participación del año inmediato anterior a aquel para el cual se efectúa el cálculo que correspondió a cada municipio.

## ***Participación a municipios por los que se exportan hidrocarburos***

Las participaciones que se distribuyen a los municipios con frontera o litorales por los que se realiza la salida del país de hidrocarburos, se integra con los recursos transferidos por el Fondo Mexicano del Petróleo para la

Estabilización y el Desarrollo, equivalentes al monto que resulte de multiplicar los ingresos petroleros aprobados en la Ley de Ingresos de la Federación por un factor de 0.00051, de conformidad con lo estipulado en el artículo 92 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria.

Estas participaciones se distribuyen conforme a los montos y municipios que la Comisión Nacional de Hidrocarburos informe mensualmente a la SHCP.

## **Participación del Impuesto sobre Automóviles Nuevos (ISAN) y el Fondo de Compensación del ISAN**

Adicionalmente, las entidades federativas, según lo establecido en la Ley de Coordinación Fiscal y la Ley del Impuesto sobre Automóviles Nuevos, deberán participar también de los siguientes conceptos:

### **i) Impuesto Sobre Automóviles Nuevos**

El artículo 2 de la LCF establece que las entidades federativas podrán celebrar con la Federación Convenio de Colaboración Administrativa en materia del Impuesto sobre Automóviles Nuevos (ISAN), por lo cual las entidades recibirán el 100% de la recaudación que obtengan por este impuesto.

### **ii) Fondo de Compensación del ISAN**

El Fondo de Compensación del ISAN fue creado para resarcir a las entidades federativas de la disminución de ingresos relacionada con la ampliación de la exención de este impuesto que se otorga mediante el artículo octavo del “Decreto por el que se establecen las condiciones para la importación definitiva de vehículos automotores usados”, publicado en el Diario Oficial de la Federación del 22 de agosto de 2005. Conforme a lo señalado en el artículo 14 de la Ley Federal del ISAN, el monto del fondo se determinará anualmente en el Presupuesto de Egresos de la Federación, el cual se actualizará cada año, aplicando el factor correspondiente al periodo comprendido desde el mes de julio del penúltimo año hasta el mes de julio inmediato anterior a aquel por el cual se efectúa la actualización, mismo que se obtendrá de conformidad con el artículo 17-A del Código Fiscal de la Federación.

Otras participaciones que si bien se establecen en la LCF, no se aplican actualmente, son los productos de la Federación relacionados con bienes y bosques, que las leyes definen como nacionales, ubicados en el territorio de cada entidad. Las entidades recibirán el 50% de su monto, cuando provenga de la venta o arrendamiento de terrenos nacionales o de su explotación o de bosques nacionales.

## **c) Participaciones en ingresos federales a municipios<sup>31</sup>**

En relación a las participaciones federales que se distribuyen a los municipios, la Ley de Coordinación Fiscal en su artículo 6 mandata que:

*Las participaciones federales que recibirán los Municipios del total del Fondo General de Participaciones incluyendo sus incrementos, nunca serán inferiores al 20% de las cantidades que correspondan al Estado, el cual habrá de cubrirselas. Las legislaturas locales establecerán su distribución entre los*

<sup>31</sup> Este apartado, salvo su último párrafo, retoma lo expuesto en el estudio de López Moguel y Cuevas Reyes (2019, pp. 6-7).

*Municipios mediante disposiciones de carácter general, atendiendo principalmente a los incentivos recaudatorios y principios resarcitorios, en la parte municipal, considerados en el artículo 2o del presente ordenamiento.*

Asimismo, la Ley de Coordinación Fiscal establece que los municipios recibirán como mínimo el 20% de la participación que le corresponda al estado por los siguientes fondos: del Impuesto sobre Automóviles Nuevos que recauden derivado del Convenio de Colaboración Administrativa en Materia Fiscal Federal; de la participación que corresponda al estado del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios (IEPS) de cerveza, bebidas refrescantes, alcohol, bebidas alcohólicas fermentadas y bebidas alcohólicas, y tabacos labrados; del Fondo de Fiscalización y Recaudación; de las 9/11 partes de la recaudación del IEPS a la venta final de gasolinas y diésel que se realice en su territorio y, si les corresponde, del Fondo de Compensación; además del Fondo de Extracción de Hidrocarburos. Adicionalmente recibirán el 100% del Fondo de Fomento Municipal, y de la participación en la recaudación del Impuesto sobre la Renta correspondiente al personal que preste o desempeñe un servicio personal subordinado en el municipio o demarcación territorial de que se trate.

Aunado a lo anterior, la citada Ley en su artículo 2-A, fracciones I y II establece que los municipios participarán del rendimiento de las contribuciones que a continuación se señalan: 1) 0.136 por ciento de la Recaudación Federal Participable, a aquellos municipios colindantes con la frontera o los litorales por los que se realicen materialmente la entrada al país, o la salida de él de los bienes que se importen o exporten; y 2) a los municipios colindantes con la frontera o litorales por los que se realice materialmente la salida del país de los hidrocarburos, el monto que resulte de multiplicar los ingresos petroleros aprobados en la Ley de Ingresos de la Federación por un factor de 0.00051, recursos que se pagan directamente por la Federación a dichos municipios.

Por otra parte, la proporción que en los términos mencionados anteriormente se asigne a los municipios de las mencionadas participaciones federales, así como de las participaciones en ingresos estatales que se asignan a los mismos, se determinan y distribuyen entre ellos conforme a lo que establecen las disposiciones locales vigentes, por lo tanto, existe una gran diversidad de criterios de distribución de los fondos de participaciones federales y estatales por parte de las entidades federativas a sus municipios. Cabe precisar que, de las participaciones que se integran por 9/11 de recaudación del IEPS a la venta final de gasolinas y diésel y el Fondo de Compensación, la LCF establece que la distribución se realizará considerando el número de habitantes cuando menos en un 70%. Otras excepciones son: la participación del Impuesto sobre la Renta de trabajadores de los municipios, cuyo monto corresponde al entero que realizó cada municipio en donde los trabajadores prestan o desempeñan un servicio personal subordinado; y las participaciones a los municipios colindantes con la frontera o los litorales por donde se realiza comercio exterior, y a municipios colindantes con la frontera o litorales por los que se realice materialmente la salida del país de los hidrocarburos, que se pagan directamente por la Federación a dichos municipios.

Otras participaciones que establece la Ley de Coordinación Fiscal que deberán participarse a los municipios son las correspondientes a Puentes de Peaje, sobre ello el artículo 9-A de la LCF establece que donde existan puentes de peaje operados por la Federación, las entidades federativas y los municipios, podrán crear fondos cuyos recursos se destinen a la construcción, mantenimiento, reparación y ampliación de obras de vialidad o, en su caso, a la realización de obras de infraestructura o gasto de inversión, de impacto regional directamente en la zona donde se encuentre el cobro del peaje, sin que en ningún caso tales recursos se destinen al gasto

corriente. El Gobierno Federal aporta a dichos fondos hasta el 25% de los ingresos brutos obtenidos en el puente. Mientras que el estado, el municipio o, ambos, si así se acuerda, aportan el 20% del monto aportado por la Federación.

### 3.3.4 Fondos de Aportaciones Federales (Ramo 33 del PEF)<sup>32</sup>

Los Fondos de Aportaciones Federales son recursos con un destino específico que la Federación transfiere a las entidades federativas y los municipios a través del Ramo 33 “Aportaciones Federales” del Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF), con el propósito de fortalecer la capacidad de estos entes públicos para atender necesidades sociales en los respectivos campos de acción que cada uno de los fondos contempla, de acuerdo con lo dispuesto en el Capítulo V de la Ley de Coordinación Fiscal. Junto con las participaciones y otros recursos descentralizados, las aportaciones federales forman parte del gasto federalizado. Los fondos de aportaciones federales fueron adicionados en el Capítulo V de la Ley de Coordinación Fiscal e incluidos en el PEF a partir del ejercicio fiscal de 1998 y actualmente son los siguientes:

- I. Fondo de Aportaciones para la Nómina Educativa y Gasto Operativo (FONE)
- II. Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud (FASSA)
- III. Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social (FAIS)
- IV. Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FORTAMUN)
- V. Fondo de Aportaciones Múltiples (FAM)
- VI. Fondo de Aportaciones para la Educación Tecnológica y de Adultos (FAETA)
- VII. Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública de los Estados y del Distrito Federal (FASP)
- VIII. Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas (FAFEF)

#### ***I. Fondo de Aportaciones para la Nómina Educativa y Gasto Operativo (FONE)***

El Fondo de Aportaciones para la Nómina Educativa y Gasto Operativo (FONE) provisiona los recursos económicos complementarios para que las entidades federativas ejerzan las atribuciones que de manera exclusiva les confiere la Ley General de Educación (LGE) en sus artículos 13 y 16. Su antecedente es el Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal (FAEB), el cual recogió lo establecido en el Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica y Normal (ANMEBN), así como en los convenios asociados al mismo, firmados en 1992, en los que se estableció, entre otras cosas, que los estados asumían la prestación de los servicios educativos que realizaba el Gobierno Federal y que éste los financiaría transfiriendo los recursos correspondientes.

Originalmente en el FAEB se provisionaban recursos para tres conceptos presupuestales: servicios personales (pago de la nómina educativa), gastos de operación (como adquisiciones y contrataciones de servicios y otros gastos corrientes) y gastos de inversión (destinado a la construcción y mantenimiento de infraestructura).

<sup>32</sup> El contenido de este apartado abrevia de *Las entidades federativas y el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal. Antecedentes, bases, estructura y funcionamiento* (INDETEC y LXIV Legislatura CDD, 2019, pp. 83-105).

En 2014 se modificó la Ley de Coordinación Fiscal para transformar al FAEB en el FONE, fondo que aun cuando contiene los recursos del concepto de servicios personales, éstos ya no son transferidos a las haciendas de las entidades federativas, ya que el Gobierno Federal, por medio de la Secretaría de Educación Pública, es quien realiza la dispersión de la nómina educativa a todo el personal que presta los servicios educativos descentralizados. Derivado de lo anterior, a las entidades federativas solamente se les ministra por concepto del FONE lo correspondiente a los gastos de operación de las escuelas federales transferidas.

### ***i) Determinación del FONE***

El monto de este fondo se determina anualmente en el PEF a partir de la cantidad asignada en el presupuesto del año anterior más las actualizaciones que por concepto de incrementos salariales, nuevas plazas y ajustes inflacionarios se hayan autorizado en ese ejercicio fiscal, así como para los presupuestos subsecuentes.

### ***ii) Distribución de los recursos del FONE***

Los recursos del FONE se distribuyen en dos bloques: El primero, que corresponde a la nómina, se hace en función de la plantilla de personal y los tabuladores asociados a la misma que cada entidad federativa tiene autorizados y validados ante la SEP y la SHCP; y el segundo se distribuye entre las entidades federativas por medio de una fórmula de distribución que considera las proporciones de matrícula educativa que cada entidad federativa tiene con respecto al total nacional.

*Fórmula de distribución de los recursos correspondientes a los gastos de operación del FONE*

$$GO_i = GO_{i,2013} + [(GO_t - GO_{2013})MP_i]$$

Donde:

$GO_t$  es el monto total del recurso destinado a gasto operativo del FONE

$GO_i$  es el monto del recurso destinado a gasto operativo del FONE para la entidad federativa  $i$ .

$GO_{i,2013}$  es el Gasto de Operación presupuestado para la entidad federativa  $i$  en el PEF 2013.

$GO_{2013}$  es el Gasto de Operación presupuestado en el PEF 2013.

$$MP_i = \frac{Hn_i}{HN}$$

$MP_i$  es la participación de la entidad federativa  $i$  en la matrícula potencial nacional en el año anterior para el cual se efectúa el cálculo. Por matrícula potencial se entiende el número de niños en edad de cursar educación básica.

$Hn_i$  es el número de habitantes entre 5 y 14 años en la entidad federativa  $i$ .

$HN$  es número de habitantes entre 5 y 14 años del país.

En esencia, los elementos centrales para la distribución de los recursos entre las entidades federativas correspondientes a los gastos de operación del FONE son tres: el coeficiente alcanzado en el 2013 (elemento fijo) y las variables de matrícula educativa y de población entre 5 y 14 años de edad.

El destino de los recursos del FONE, establecido en el artículo 26 de la LCF y en los artículos 13 y 16 de la LGE, estriba en:

- Prestar servicios de educación inicial, básica, incluyendo la indígena, y especial, así como la Normal y demás para la formación de maestros.
- Proponer a la Secretaría de Educación Pública los contenidos regionales que hayan de incluirse en los planes y programas de estudio para la educación preescolar, la primaria, la secundaria, la Normal y demás para la formación de maestros de educación básica.
- Prestar los servicios de formación, actualización, capacitación y superación profesional para los maestros de educación básica, de conformidad con las disposiciones generales que la Secretaría determine.

### ***iii) Marco normativo básico del FONE***

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
- Ley Orgánica de la Administración Pública Federal
- Ley General de Educación
- Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria
- Decreto para la celebración de convenios en el marco del Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica y Normal
- Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica y Normal
- Convenios que de conformidad con el Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica celebraron la Federación y los Gobiernos de los Estados, con la comparecencia del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado
- Convenios que celebraron los Gobiernos Estatales y el Sindicato Nacional de los Trabajadores de la Educación
- Ley de Coordinación Fiscal
- Ley General de Contabilidad Gubernamental
- Presupuestos de Egresos de la Federación
- Acuerdos por los que se da a conocer a los Gobiernos de las entidades federativas la distribución y calendarización para la administración de los recursos correspondientes al Ramo 33, Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios a que se refiere el Capítulo V de la Ley de Coordinación Fiscal
- Lineamientos del Gasto de Operación del Fondo de Aportaciones para la Nómina Educativa y Gasto Operativo
- Disposiciones en materia del Servicio Profesional Docente
- Disposiciones específicas que deberán observar las entidades federativas para registrar cada Nómina

## ***II. Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud (FASSA)***

El objetivo del FASSA es prestar los servicios de salud a la población abierta mediante la implementación de mecanismos que apoyen las actividades de protección contra riesgos sanitarios, la promoción de la salud y prevención de enfermedades, la mejora en la calidad de la atención y la seguridad en salud; así como el abasto y entrega oportuna y adecuada de medicamentos.

En el FASSA se encuentran los recursos que la Federación transfiere anualmente a las entidades federativas en cumplimiento a lo establecido en el artículo 29 de la Ley de Coordinación Fiscal, como apoyo financiero para que ejerzan las atribuciones que de manera exclusiva se les asignan en los artículos 3, 13 y 18 de la Ley General de Salud.

### ***ij) Determinación del FASSA***

El monto de los recursos que integran este fondo se determina anualmente en el PEF a partir de los siguientes elementos citados en el artículo 30 de la Ley de Coordinación Fiscal:

- Inventario de infraestructura médica y plantilla de personal, utilizados para los cálculos de los recursos presupuestarios transferidos a las entidades federativas, con motivo de la suscripción de los Acuerdos de Coordinación para la Descentralización Integral de los Servicios de Salud respectivos, incluyendo las erogaciones que correspondan por concepto de impuestos federales y aportaciones de seguridad social;
- Recursos presupuestarios con cargo a las Previsiones de Servicios Personales del ejercicio fiscal inmediato anterior;
- Recursos presupuestarios transferidos por la Federación en el ejercicio fiscal inmediato anterior para cubrir gastos de operación e inversión;
- Otros recursos que en el PEF se destinen para promover la equidad de los servicios de salud.

### ***ii) Distribución de los recursos del FASSA***

Los recursos para el ejercicio regular de este fondo se distribuyen considerando el inventario de infraestructura médica, la plantilla de personal y los tabuladores asociados a la misma que cada entidad federativa tiene autorizados y validados ante la Secretaría de Salud Federal (SSA) y la SHCP.

Con respecto a los recursos adicionales, su distribución se realiza atendiendo al principio de equidad en los servicios de salud, ya que se incorpora una fórmula de distribución per cápita que considera variables tales como: mortalidad, marginalidad y gasto en salud a fin de otorgar más recursos a las entidades federativas que presentan mayores rezagos.

#### *Fórmula de distribución de los recursos adicionales al FASSA*

$$\sum F_i = \sum (M * T_i)$$

En donde:

$M$  es el monto aprobado en el Presupuesto de Egresos de la Federación a que se refiere la fracción IV del artículo 30.

$F_i$  es el monto correspondiente a la  $i$ -ésima entidad federativa del monto total  $M$ .

$T_i$  Distribución porcentual correspondiente a la  $i$ -ésima entidad federativa del monto total  $M$ .

Para el cálculo de  $T_i$  de la  $i$ -ésima entidad federativa se aplicará el siguiente procedimiento:

$$T_i = \frac{D_i}{DM}$$

En donde:

$DM$  es el monto total del déficit en entidades federativas con gasto total inferior al mínimo aceptado.

$D_i$  es el monto total del déficit de la  $i$ -ésima entidad federativa con gasto total inferior al mínimo aceptado.

En donde:

$$D_i = \max[(POB_i * (PMIN * 0.5(REM_i + IEM_i)) - GT_i), 0]$$

En donde:

$POB_i$  es la población abierta en  $i$ -ésima entidad federativa.

$PMIN$  es el presupuesto mínimo per cápita aceptado.

$REM_i$  es la razón estandarizada de mortalidad de la  $i$ -ésima entidad federativa.

$IEM_i$  es el índice estandarizado de marginación de la  $i$ -ésima entidad federativa.

$GT_i$  es el gasto total federal que para la población abierta se ejerza en las entidades federativas sin incluir M del ejercicio fiscal correspondiente.

### iii) Destino de los recursos del FASSA

Es el ejercicio de las atribuciones que en los términos de los artículos 3, 13 y 18 de la Ley General de Salud (LGS) les competen a las entidades federativas, destacando las siguientes:

- El programa de nutrición materno-infantil en los pueblos y comunidades indígenas.
- La organización, coordinación y vigilancia del ejercicio de las actividades profesionales, técnicas y auxiliares para la salud.
- La coordinación de la investigación para la salud y el control de ésta en los seres humanos.
- La prevención, orientación, control y vigilancia en materia de nutrición, enfermedades respiratorias, enfermedades cardiovasculares y aquellas atribuibles al tabaquismo.
- Promover, orientar, fomentar y apoyar las acciones en materia de salubridad general a cargo de los gobiernos de las entidades federativas, con sujeción a las políticas nacionales en la materia.
- Promover y programar el alcance y las modalidades del Sistema Nacional de Salud y desarrollar las acciones necesarias para su consolidación y funcionamiento.
- Formular y desarrollar programas locales de salud, en el marco de los sistemas estatales de salud y de acuerdo con los principios y objetivos del Plan Nacional de Desarrollo.
- Llevar a cabo los programas y acciones en materia de salubridad local.

#### ***iv) Marco normativo básico del FASSA***

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
- Ley Orgánica de la Administración Pública Federal
- Ley General de Salud
- Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria
- Reglamento Interior de la Secretaría de Salud
- Acuerdo de Coordinación para la Descentralización Integral de los Servicios de Salud
- Ley de Coordinación Fiscal
- Presupuestos de Egresos de la Federación
- Acuerdos por los que se da a conocer a los Gobiernos de las entidades federativas la distribución y calendarización para la administración de los recursos correspondientes al Ramo 33, Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios, a que se refiere el Capítulo V de la Ley de Coordinación Fiscal

### ***III. Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social (FAIS)***

Es la bolsa donde se concentran los recursos federales transferidos a las entidades, los municipios y las demarcaciones territoriales para el financiamiento de obras, acciones sociales básicas e inversiones destinadas a la población que se encuentre en condiciones de rezago social y pobreza extrema, en cumplimiento de lo establecido en el artículo 33 de la Ley de Coordinación Fiscal.

El objetivo fundamental del FAIS es la realización de obras y acciones que beneficien preferentemente a la población de los municipios, demarcaciones territoriales de la Ciudad de México y localidades que presenten mayores niveles de rezago social y pobreza extrema en la entidad, bajo los principios de eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez para satisfacer los objetivos a que estén destinados, como lo estipula el artículo 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

#### ***i) Determinación del FAIS***

Es anual y se establece en el PEF, utilizando como base la estimación de la recaudación federal participable (RFP) que se realice para efectos del propio presupuesto, con base en lo que se establezca en la Ley de Ingresos de la Federación del ejercicio fiscal correspondiente.

Es importante mencionar que la relación referencial del monto de este fondo con la RFP lo deja inamovible durante el ejercicio fiscal ante variaciones en la recaudación, derivadas del desempeño económico del país.

El FAIS se divide en dos: i. El Fondo de Infraestructura Social para las Entidades (FISE), al cual le corresponde un 0.3066% de la estimación que se realiza de la RFP; y ii. El Fondo para la Infraestructura Social Municipal y de las demarcaciones territoriales del DF (FISMDF), al que se le destina el 2.2218% del mismo concepto.

### ii) Distribución del FAIS

En el artículo 34 de la LCF se establece que el Ejecutivo Federal, a través de la Secretaría de Desarrollo Social, distribuirá el FAIS entre las entidades, conforme a la siguiente fórmula:

#### Fórmula de Distribución de los Recursos del FAIS

$$F_{i,t} = F_{i,2013} + \Delta F_{2013,t}(0.8z_{i,t} + 0.2e_{i,t})$$

Donde:

$$z_{i,t} = \frac{x_{i,t}}{\sum_i x_{i,t}}, \quad x_{i,t} = CPPE_i \frac{PPE_{i,t}}{\sum_i PPE_{i,t}}, \quad e_{i,t} = \frac{\frac{PPE_{i,t-1}}{PPE_{i,t}}}{\sum_i \frac{PPE_{i,t-1}}{PPE_{i,t}}}$$

Y las variables de cálculo se definen de la siguiente manera:

$F_{i,t}$  es el monto de FAIS de la entidad  $i$  en el año  $t$ .

$F_{i,2013}$  es el monto del FAIS de la entidad  $i$  en 2013, en el caso del Distrito Federal dicho monto será equivalente a 686,880,919.32 pesos.

$\Delta F_{2013,t}$  se refiere a la diferencia  $FAIS_t - F_{i,2013}$ , donde  $FAIS_t$  corresponde a los recursos del Fondo en el año de cálculo  $t$ .

$z_{i,t}$  es la participación de la entidad  $i$  en el promedio nacional de las carencias ( $x_{i,t}$ ) de la población en pobreza extrema más reciente publicada en el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social al año  $t$ .

$CPPE_i$  es el número de carencias promedio de la población en pobreza extrema en la entidad  $i$  más reciente publicada por el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social al año  $t$ .

$PPE_{i,t}$  es la población en Pobreza Extrema de la entidad  $i$ , de acuerdo con la información más reciente provista por el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social.

$PPE_{i,t-1}$  es la población en Pobreza Extrema de la entidad  $i$ , de acuerdo con la información inmediata anterior a la más reciente provista por el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social.

La fórmula de distribución de los recursos del FAIS considera dos elementos básicos:

- 1) Una constante, que representa un anclaje de coeficiente al 2013, con el propósito de garantizar los recursos distribuidos previos a la reforma de la fórmula de 2014.

- 2) El incremento entre el año de cálculo y el 2013, a distribuir en 80% bajo el criterio de pobreza extrema, y en 20% con el de premiar el combate a la pobreza extrema.

$$z_{i,t} = \frac{x_{i,t}}{\sum_i x_{i,t}}, \quad x_{i,t} = CPPE_i \frac{PPE_{i,t}}{\sum_i PPE_{i,t}},$$

80% en proporción del número de habitantes en pobreza extrema que tenga la entidad federativa respecto al total nacional de habitantes en tales condiciones, multiplicado por el número de carencias promedio que tenga la población en pobreza extrema de la entidad federativa. Es decir, cuántos pobres y qué tan pobres.

$$e_{i,t} = \frac{\frac{PPE_{i,t-1}}{PPE_{i,t}}}{\sum_i \frac{PPE_{i,t-1}}{PPE_{i,t}}}$$

20% conforme la reducción proporcional que en el número de habitantes en pobreza extrema haya logrado la entidad federativa respecto a la suma de las reducciones proporcionales alcanzadas por las treinta y dos entidades.

### iii) Destino de los recursos del FISE

La aplicación de los recursos del FISE está condicionada a los fines específicos para los que fue creado el fondo, cuyos propósitos principales son:

- Fortalecer la capacidad de respuesta de las autoridades estatales, con estricto respeto de la autonomía de gestión en el ejercicio del gasto, que les permita elevar la eficiencia y eficacia en la atención de las demandas de infraestructura que les plantea la población que habita en las regiones más marginadas.
- Contribuir a superar la pobreza extrema y el rezago social, mediante el destino de los recursos para incrementar la cantidad y calidad de la infraestructura básica de servicios e impulsar un desarrollo más equilibrado.
- Elaborar proyectos con la finalidad de fortalecer las capacidades de gestión del municipio o demarcación territorial, de acuerdo con lo señalado en el catálogo de acciones establecido en los lineamientos del fondo que emita la Secretaría de Desarrollo Social.
- Adicionalmente, los estados podrán disponer hasta de un 3% de los recursos del fondo, para destinarlos como gastos indirectos en la realización de las obras y acciones que correspondan a este orden de gobierno. (ASF, 2009, p. 3)

### iv) Marco normativo básico del FISE

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
- Ley de Coordinación Fiscal
- Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria
- Ley General de Contabilidad Gubernamental
- Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las mismas

- Lineamientos para informar sobre los recursos federales transferidos a las entidades federativas, municipios y demarcaciones territoriales del Distrito Federal, y de operación de los recursos del Ramo General 33, publicados en el DOF de fecha 25 de abril de 2013.
- Postulados Básicos de Contabilidad Gubernamental

#### **v) Destino de los recursos de FIS MDF**

- Es la aplicación a obras y acciones en materia de agua potable, alcantarillado, drenaje y letrinas, urbanización, electrificación rural y de colonias marginadas, infraestructura básica del sector salud y educativo, mejoramiento de vivienda, así como mantenimiento de infraestructura, conforme a lo señalado en el catálogo de acciones establecidas en los lineamientos del fondo que emita la Secretaría de Desarrollo Social.
- Los municipios y las demarcaciones territoriales podrán disponer de hasta 2% del total de recursos del fondo para la realización de un Programa de Desarrollo Institucional Municipal establecido en los lineamientos del fondo que emita la Secretaría de Desarrollo Social. También las entidades, los municipios o demarcaciones territoriales podrán destinar hasta 3% de los recursos para ser aplicados como gastos indirectos de las obras y acciones que se realicen, así como para la realización de estudios y la evaluación de proyectos que cumplan con los fines de fondo.

#### **vi) Marco normativo básico de FIS MDF**

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
- Ley de Coordinación Fiscal
- Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria
- Ley General de Contabilidad Gubernamental
- Código Fiscal de la Federación
- Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal
- Lineamientos para informar sobre los recursos federales transferidos a las entidades federativas, municipios y demarcaciones territoriales del Distrito Federal, y de operación de los recursos del Ramo General 33, publicados en el DOF de fecha 25 de abril de 2013
- Postulados Básicos de Contabilidad Gubernamental

### ***IV. Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FORTAMUN)***

En este Fondo se concentran anualmente los recursos federales que serán transferidos a los municipios por conducto de los estados y a las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México por conducto de esta última, con la intención de fortalecer las administraciones públicas municipales, dando prioridad al cumplimiento de sus obligaciones financieras, al pago de derechos y aprovechamientos por concepto de agua, descargas de aguas residuales, a la modernización de los sistemas de recaudación locales, el mantenimiento de infraestructura, y a la atención de las necesidades directamente vinculadas con la seguridad pública de sus habitantes.

### ***ij) Determinación del FORTAMUN***

El monto de este fondo se determina anualmente y se establece en el PEF utilizando como base referencial para los municipios de las entidades federativas el 2.35% de la estimación de la RFP que se realice para efectos del propio presupuesto de la Federación.

En el caso de las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, los recursos se calculan considerando el 0.2123% de la RFP en los mismos términos que el monto antes mencionado.

### ***ii) Distribución de los recursos del FORTAMUN***

La distribución de los recursos de este fondo se realiza en proporción directa al número de habitantes con que cuente cada entidad federativa de acuerdo con la información más reciente que al efecto emita el INEGI.

Para efectos de la distribución de los recursos entre las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, el 75% del total será asignado conforme al criterio del factor población residente, y el 25% restante de acuerdo al factor de población flotante.

### ***iii) Destino de los recursos del FORTAMUN***

El FORTAMUN se destina a los siguientes rubros:

- Pago de obligaciones financieras.
- Pago de derechos y aprovechamientos por concepto de agua.
- Pago de derechos por concepto de descargas de aguas residuales.
- Modernización de los sistemas de recaudación locales.
- Mantenimiento de infraestructura.
- Atención a necesidades directamente vinculadas con la seguridad pública de la población.

### ***iv) Marco normativo básico del FORTAMUN***

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
- Ley de Coordinación Fiscal
- Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria
- Ley General de Contabilidad Gubernamental
- Ley de Impuesto sobre la Renta
- Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las mismas
- Lineamientos para informar sobre los recursos federales transferidos a las entidades federativas, municipios y demarcaciones territoriales del Distrito Federal, y de operación de los recursos del Ramo General 33 publicados en el DOF de fecha 25 de abril de 2013
- Informes del Resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública Federal

## V. Fondo de Aportaciones Múltiples (FAM)

En el Fondo de Aportaciones Múltiples (FAM) encontramos aquellos recursos federales que son transferidos a las entidades federativas para que sean ejercidos en dos vertientes: la Asistencia Social y la Infraestructura Educativa.

### *i) Determinación del FAM*

El monto de este fondo se determina anualmente y se establece en el Presupuesto de Egresos de la Federación, utilizando como base referencial el 0.814% de la estimación que se realice de la RFP para efectos del propio presupuesto con base en lo dispuesto en la Ley de Ingresos de la Federación del ejercicio fiscal correspondiente.

### *ii) Distribución de los recursos del FAM*

Por mandato de la Ley de Coordinación Fiscal, el criterio de distribución de los recursos de este fondo entre las entidades federativas se hará “de acuerdo a las asignaciones y reglas que se establezcan en el Presupuesto de Egresos de la Federación”. La Secretaría de Salud y la Secretaría de Educación Pública dan a conocer en el Diario Oficial de la Federación “el monto correspondiente a cada entidad por cada uno de los componentes del fondo y la fórmula utilizada para la distribución de los recursos” (LCF, art. 41). Históricamente, por las características implícitas de este fondo, las entidades más beneficiadas han sido las que atienden mayor número de escuelas de educación básica y superior con necesidades de infraestructura educativa (ampliación, remodelación y construcción) y que asisten a un mayor número de niños a través del Programa de Desayunos Escolares del DIF, de acuerdo con Gómez Benítez (2006, p.106).

#### Variables que intervienen en la distribución del FAM

| Infraestructura Educativa Básica   | Infraestructura Educativa Media Superior | Infraestructura Educativa Superior     | Asistencia Social                                      |
|--|--|--|--|
| Matrícula<br>Inasistencia escolar<br>Crecimiento Poblacional<br>Grado de Marginación | Matrícula Educativa<br>Media Superior    | Inercia<br>Rezago<br>Calidad<br>Avance | Índice de Desempeño<br>Índice de Vulnerabilidad Social |

### *iii) Destino de los recursos del FAM*

Los recursos del FAM se destinan como sigue: Un 46% a la Asistencia Social y el 54% restante a la Infraestructura educativa en sus tres vertientes: Básica, Media Superior y Superior.

### *iv) Marco normativo básico del FAM*

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
- Ley de Coordinación Fiscal

- Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria
- Ley General de Contabilidad Gubernamental
- Código Fiscal de la Federación
- Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal
- Reglas de Operación del Programa para la Fiscalización del Gasto federalizado (PROFIS) para el ejercicio fiscal correspondiente
- Lineamientos para informar sobre los recursos federales transferidos a las entidades federativas, municipios y demarcaciones territoriales del Distrito Federal y de operación de los recursos del Ramo General 33 publicados en el Diario Oficial de la Federación el 25 de abril de 2013
- Lineamientos de Gestión Financiera para Inversión Pública

## ***VI. Fondo de Aportaciones para la Educación Tecnológica y de Adultos (FAETA)***

El FAETA es el fondo donde se concentran los recursos federales que son transferidos a las entidades federativas con base en la suscripción de los convenios de coordinación para la descentralización de los servicios de educación para adultos y educación tecnológica, celebrados por el Gobierno Federal y las entidades.

### ***i) Determinación del FAETA***

El monto del FAETA se determina anualmente en el PEF a partir de la cantidad asignada en el presupuesto del año anterior más las actualizaciones que, por concepto de incrementos salariales, nuevas plazas y ajustes inflacionarios, se hayan autorizado en ese ejercicio fiscal, así como para los presupuestos subsecuentes.

### ***ii) Distribución de los recursos del FAETA***

Los recursos para el ejercicio regular de este fondo se distribuyen considerando el inventario de planteles e instalaciones educativas, la plantilla de personal y los tabuladores asociados a la misma que cada entidad federativa tiene autorizados y validados ante la SEP y la SHCP, respectivamente.

Adicionalmente, en el caso de los servicios de educación para adultos, la distribución de los recursos considera variables inherentes al rezago educativo, que comprende a las personas mayores de 15 años o más que aún no concluyen su educación primaria o secundaria, tales como el número de adultos en rezago educativo y su crecimiento o disminución anual, de acuerdo con los datos publicados por el Instituto Nacional para la Educación de los Adultos (INEA).

### ***iii) Destino de los recursos del FAETA***

Es la prestación de los servicios de educación tecnológica y de educación para adultos, cuya operación asuman las entidades federativas de conformidad con los convenios de coordinación suscritos con el Gobierno Federal.

### ***iv) Marco normativo básico del FAETA***

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
- Ley de Coordinación Fiscal

- Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria
- Ley General de Contabilidad Gubernamental
- Código Fiscal de la Federación
- Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal
- Lineamientos para informar sobre los recursos federales transferidos a las entidades federativas, municipios y demarcaciones territoriales del Distrito Federal y de operación de los Recursos del Ramo General 33 publicados en el DOF del 25 de abril de 2013
- Convenio de Coordinación para la Federalización de los Servicios de Educación Profesional y Técnica
- Convenios de Coordinación para la Federalización de los Servicios de Educación Profesional Técnica del Estado, y Descentralización de los Servicios de Educación para Adultos

## ***VII. Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública (FASP)***

El FASP es el fondo receptor de los recursos federales que son transferidos a las entidades federativas, en cumplimiento a los compromisos adquiridos por ambos ámbitos de gobierno en los convenios de colaboración que en la materia se suscribieron en el marco del Sistema Nacional de Seguridad Pública. Su objetivo fundamental es el de contribuir a la formación de recursos humanos vinculados con las tareas de seguridad pública, su equipamiento, la operación de la red de telecomunicaciones e informática, así como otorgar recursos para la construcción, mejoramiento o ampliación de la infraestructura, el seguimiento y la evaluación de los programas en esta materia y el impulso de acciones conjuntas de los tres órdenes de gobierno.

### ***i) Determinación del FASP***

El FASP se constituye con recursos federales, mismos que se determinan anualmente en el PEF. La Secretaría de Gobernación formula una propuesta de integración de su monto a la SHCP.

### ***ii) Distribución de los recursos del FASP***

Según dicta el artículo 44 de la LCF, el Ejecutivo Federal, a través de la SHCP, distribuye a las entidades federativas los recursos de este fondo considerando los criterios que determine el Consejo Nacional de Seguridad Pública para tales propósitos, a propuesta de la Secretaría de Gobernación, por medio del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública. Los criterios considerados en el ejercicio fiscal 2017 fueron los siguientes: i) Monto Base; ii) Población; iii) Combate a la Delincuencia; iv) Control de Confianza; v) Información de Seguridad Pública; vi) Sistema de Justicia Penal, y vii) Sistema Penitenciario. Sin embargo, en un reflejo fiel de las necesidades cambiantes en la materia, para el ejercicio fiscal 2020 y que siguen vigentes para 2021 variaron como sigue: A. Monto Base; B. Población; C. Tamaño del Problema; D. Fortalecimiento de las Capacidades Institucionales; E. Sistema Penitenciario; F. Compensación, y G. Contención de Resultados.

### ***iii) Destino de los recursos del FASP***

Las aportaciones federales con cargo al FASP se destinarán exclusivamente a las siguientes acciones descritas en el artículo 45 de la LCF:

- La profesionalización de los recursos humanos de las instituciones de seguridad pública vinculada al reclutamiento, ingreso, formación, selección, permanencia, evaluación, reconocimiento, certificación y depuración.
- Al otorgamiento de percepciones extraordinarias para los agentes del Ministerio Público, los peritos, las policías ministeriales o sus equivalentes de las Procuradurías de Justicia de los Estados y del Distrito Federal, las policías de vigilancia y custodia de los centros penitenciarios; así como de los centros de reinserción social de internamiento para adolescentes.
- Al equipamiento de los elementos de las instituciones de seguridad pública correspondientes a las policías ministeriales o de sus equivalentes, peritos, ministerios públicos y policías de vigilancia y custodia de los centros penitenciarios, así como de los centros de reinserción social de internamiento para adolescentes.
- Al establecimiento y operación de las bases de datos criminalísticos y de personal, la compatibilidad de los servicios de telecomunicaciones de las redes locales, el servicio telefónico nacional de emergencia y el servicio de denuncia anónima.
- A la construcción, mejoramiento, ampliación o adquisición de las instalaciones para la procuración e impartición de justicia, de los centros penitenciarios, de los centros de reinserción social de internamiento para adolescentes que realizaron una conducta tipificada como delito, así como de las instalaciones de los cuerpos de seguridad pública de las academias o institutos encargados de aplicar los programas rectores de profesionalización y de los Centros de Evaluación y Control de Confianza, y
- Al seguimiento y evaluación de los programas relacionados con los aspectos antes mencionados.

#### ***iv) Marco normativo básico del FASP***

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
- Ley de Coordinación Fiscal
- Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria
- Ley General de Contabilidad Gubernamental
- Código Fiscal de la Federación
- Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal
- Convenio de Coordinación del Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública de las entidades federativas
- Criterios generales para la administración y ejercicio de los recursos del Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública de los Estados y del Distrito Federal (FASP) que serán aplicables para el ejercicio fiscal 2017 y subsecuentes

### ***VIII. Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas (FAFEF)***

El FAFEF tiene por objetivo fortalecer los presupuestos de las entidades y las regiones que conforman, así como contribuir a su saneamiento financiero; las entidades federativas pueden convenir entre ellas, o con el Gobierno Federal, su aplicación de acuerdo con los destinos previstos en la Ley de Coordinación Fiscal.

### **i) Determinación del FAFEF**

Los recursos del FAFEF se determinan anualmente en el PEF por un monto equivalente al 1.40% de la estimación que se realice de la RFP.

### **ii) Distribución de los recursos del FAFEF**

$$T_{i,t} = T_{i,07} + \Delta FAFEF_{07,t} C_{i,t}$$

$$C_{i,t} = \frac{\left[ \frac{1}{PIBpc_i} \right] n_i}{\sum_i \left[ \frac{1}{PIBpc_i} \right] n_i}$$

Donde:

$C_{i,t}$  es el coeficiente de distribución del Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas de la entidad  $i$  en el año en que se efectúa el cálculo.

$T_{i,t}$  es la aportación del fondo al que se refiere este artículo para la entidad  $i$  en el año  $t$ .

$T_{i,07}$  es la aportación del fondo al que se refiere este artículo que la entidad  $i$  recibió en el año 2007.

$PIBpc_i$  es la última información oficial del Producto Interno Bruto per cápita que hubiere dado a conocer el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática para la entidad  $i$ .

$\Delta FAFEF_{07,t}$  es el crecimiento en el Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de las entidades federativas entre el año 2007 y el año  $t$ .

$n_i$  es la última información oficial de población que hubiere dado a conocer el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática para la entidad  $i$ .

$\sum_i$  es la sumatoria sobre todas las entidades de la variable que le sigue.

### **iii) Destino de los recursos del FAFEF**

De acuerdo con la LCF, dichos recursos están etiquetados para destinarse en los siguientes gastos:

- La inversión en infraestructura física.
- El saneamiento financiero, preferentemente a través de la amortización de deuda pública.
- El saneamiento de pensiones.
- La modernización de los registros públicos de la propiedad y del comercio locales.
- La modernización de los sistemas de recaudación locales.
- El fortalecimiento de los proyectos de investigación científica y desarrollo tecnológico.

- El desarrollo de los sistemas de protección civil en las entidades federativas.
- El apoyo a la educación pública.
- El apoyo a proyectos de infraestructura concesionada o que combinen recursos públicos y privados.

#### iv) Marco normativo básico del FAFEF

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
- Ley de Coordinación Fiscal
- Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria
- Ley General de Contabilidad Gubernamental
- Código Fiscal de la Federación
- Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal
- Lineamientos para informar sobre los recursos federales transferidos a las entidades federativas, municipios y demarcaciones territoriales del Distrito Federal, y de operación de los recursos del Ramo General 33 publicados en el Diario Oficial de la Federación el 25 de abril de 2013.

### 3.3.5 Colaboración Administrativa en Materia Fiscal Federal<sup>33</sup>

La colaboración es la realización de acciones por parte de las entidades federativas y los municipios en materia de la administración de impuestos federales, encaminadas a fortalecer el sistema fiscal y aumentar la eficiencia recaudatoria. Como mecanismo tiene una trayectoria que supera ya los sesenta años. Con frecuencia la colaboración administrativa ha sido precursora de la descentralización de ingresos a los gobiernos locales, en la medida en que contribuye a mejorar su capacidad técnica.

A través de la colaboración administrativa el Gobierno Federal establece las normas generales a las que deberán sujetarse los gobiernos locales, éstos asumen nuevas atribuciones a partir del desarrollo de funciones operativas como registro de contribuyentes, recaudación y fiscalización, y rinden informes de los avances realizados. Por las actividades de administración fiscal que se realicen en términos del Convenio, las entidades federativas perciben incentivos económicos, los cuales se determinan como una proporción o la totalidad de los ingresos recaudados, y serán susceptibles de percibirse siempre y cuando se cumpla con las condiciones particulares que para cada uno de ellos se establece en el Convenio.

El Convenio de Colaboración Administrativa en Materia Fiscal Federal (CCAMFF) firmado entre el Gobierno Federal y los gobiernos de las entidades federativas es un instrumento que se suscribe bajo el marco jurídico que rige esta relación y la formaliza a partir de 1980. Este convenio establece las formas en que los gobiernos estatales y municipales colaboran con la SHCP en la administración de impuestos federales, en él se precisan las facultades y obligaciones que asumen los gobiernos locales, así como las reglas del Sistema de Compensación de Fondos y Rendición de Cuenta. El Convenio ha sufrido varias modificaciones a través del tiempo, y en respuesta a las necesidades de actualizar incentivos, ampliar facultades o cambiar lineamientos, ha sido adicionado con una serie de Anexos que lo complementan.

<sup>33</sup> El contenido de esta sección recupera gran parte de dos investigaciones de INDETEC: *Las entidades federativas y el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal. Una visión panorámica de su estructura* (INDETEC, 1996, p. 47) y *Las entidades federativas y el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal. Antecedentes, bases, estructura y funcionamiento* (INDETEC y LXIV Legislatura CDD, 2019, pp. 51-59).

Cabe mencionar que los últimos convenios vigentes de los estados se firmaron por todos en el año 2015, y la última modificación se realizó en el año 2020, en la que se adicionó la Colaboración Administrativa en el Impuesto sobre la Renta, relativa a las operaciones de enajenación de bienes inmuebles.

A continuación se describen las funciones coordinadas y representativas que corresponden al CCAMFF en los siguientes campos:

- IVA, ISR e IEPS<sup>34</sup>
- Multas impuestas por autoridades no fiscales
- Impuesto sobre tenencia o uso de vehículos

## ***Colaboración Administrativa en materia de los Impuestos al Valor Agregado, sobre la Renta y Especial sobre Producción y Servicios, Cláusula Décima del CCAMFF***

### ***i) Funciones coordinadas***

Los estados asumen las siguientes obligaciones:

- I.** Vigilar el cumplimiento de las obligaciones fiscales y llevar a cabo la determinación y cobro de los impuestos, su actualización y accesorios, a cargo de los contribuyentes, responsables solidarios y demás sujetos obligados, con motivo del ejercicio de sus facultades.
- II.** Ejercer las facultades de comprobación, en los términos establecidos en el Código Fiscal de la Federación y demás disposiciones jurídicas federales aplicables.
- III.** Lograr el indicador Valor de Incentivo de la Entidad Federativa (VIE) conforme a la metodología y criterios que establezca el Servicio de Administración Tributaria, para lo cual valorará la opinión de la entidad, a fin de que, de ser procedente, se incorpore a dicha metodología y criterios.
- IV.** Además de las funciones anteriores, las entidades federativas asumen, de manera posterior a las facultades de comprobación de los conceptos de IVA, ISR e IEPS, las facultades de i) determinación de las contribuciones omitidas, ii) resolución de recursos administrativos, intervención en el juicio de nulidad, Etc.

### ***ii) Incentivos***

Los estados percibirán por las actividades de administración fiscal realizadas bajo el CCAMFF:

- 100% de las multas que la entidad imponga y que hayan quedado firmes, así como de los honorarios de notificación que se generen en materia del Registro Federal de Contribuyentes
- 100% de aquellas multas que imponga y que hayan quedado firmes, tratándose de las multas sobre los impuestos referidos en la fracción IV de la cláusula décima novena del CCAMFF

<sup>34</sup> El ISAN, que también forma parte del CCAMFF, se abordó ya en el apartado 3.3.3. *Sistema de Participaciones en Ingresos Federales* porque está establecido en el último párrafo del artículo 2 de la Ley de Coordinación Fiscal, perteneciente a su Capítulo I De las Participaciones de los Estados, Municipios y Distrito Federal en Ingresos Federales.

- 100% del monto que haya quedado firme en materia de los impuestos al valor agregado y sobre la renta, así como sus correspondientes accesorios, cuando en el dictamen fiscal se hayan reflejado omisiones en las obligaciones del contribuyente y éstas sean requeridas por la entidad.
- 100% de las multas que hayan quedado firmes en materia de los impuestos al valor agregado y sobre la renta, de aquellos contribuyentes que no hayan presentado dictamen fiscal en materia de esos impuestos y dicha omisión haya sido descubierta por la entidad.
- 70% del monto de los créditos fiscales determinados y que hayan quedado firmes en materia de los impuestos sobre la renta y al valor agregado, así como su actualización y recargos, con base en la acción fiscalizadora que realice la entidad en dicho gravamen. Sin embargo, la entidad podrá percibir el 100% del monto de los créditos fiscales y sus accesorios determinados y que hayan quedado firmes en materia de los impuestos a que se refiere este punto, siempre y cuando cumpla con el VIE.
- 100% del monto de los créditos fiscales determinados y que hayan quedado firmes en materia del impuesto especial sobre producción y servicios y sus accesorios, con base en la acción fiscalizadora que realice en dicho gravamen.
- 100% de la recaudación del impuesto sobre la renta, su actualización, recargos, multas, honorarios por notificación, gastos de ejecución y la indemnización por la realización de las funciones operativas de administración de dicho impuesto.

## ***Colaboración Administrativa en multas impuestas por autoridades federales no fiscales, Cláusula Décima Cuarta del CCAMFF***

### ***i) Funciones coordinadas***

Los estados, por sí o por delegación a sus municipios, asumen las siguientes funciones:

- La notificación, determinación de accesorios y recaudación de las multas federales no fiscales (inclusive a través del procedimiento administrativo de ejecución).
- Devolución de cantidades pagadas indebidamente.
- Autorización para pago en parcialidades.
- Declarar la prescripción de los créditos fiscales derivados de las multas.
- Cancelar los créditos fiscales derivados de las multas.

### ***ii) Incentivos***

- Si administra el estado, le corresponde a éste 98% de la recaudación de las multas y sus accesorios.
- Si administra el municipio, 90% del rendimiento es para el ayuntamiento y 8% para el estado.

## ***Colaboración Administrativa en el Impuesto Sobre Tenencia o Uso de Vehículos, CCAMFF***

La Ley del Impuesto sobre Tenencia o Uso de Vehículos se abrogó en el año 2012, y en la cláusula cuarta transitoria del CCAMFF se estableció que las obligaciones y derechos que hubieran nacido durante la vigencia

de dicha Ley, deberán cumplirse en los términos en ella previstos respecto de los montos, formas y plazos establecidos, y deberán ser tramitados por la entidad de conformidad con el Convenio que se abroga:

#### **CUARTA TRANSITORIA del CCAMFF**

*(...) Las obligaciones y derechos que hubieran nacido durante la vigencia de las leyes abrogadas de los impuestos sobre la Renta (regímenes abrogados); Empresarial a Tasa Única; al Activo; sobre Tenencia o Uso de Vehículos y a los Depósitos en Efectivo, materia del Convenio de Colaboración Administrativa en Materia Fiscal Federal y sus Anexos, deberán cumplirse en los términos en ellas previstos respecto de los montos, formas y plazos establecidos, así como en las resoluciones a consultas, interpretaciones, autorizaciones o permisos, que derivaron de las referidas leyes abrogadas, y serán iniciados y tramitados por la entidad de conformidad con el Convenio que se abroga.*

### **Colaboración Administrativa en el Impuesto sobre la Renta, relativa a las operaciones de enajenación de bienes inmuebles, CCAMFF**

#### ***i) Funciones coordinadas***

Los estados asumen las siguientes funciones:

- Recibir las declaraciones que correspondan en los términos de las disposiciones jurídicas aplicables, que presenten los contribuyentes que se encuentren ubicados en su jurisdicción territorial.

#### ***ii) Incentivos***

**A.** 70% de la recaudación del Impuesto sobre la Renta, su actualización, recargos, honorarios por notificación, gastos de ejecución, indemnización a que se refiere el artículo 21, séptimo párrafo del Código Fiscal de la Federación, y por el monto efectivamente pagado de los créditos determinados y que hayan quedado firmes, de los contribuyentes a que se refiere el artículo 126 de la Ley del Impuesto sobre la Renta.

El 30% restante corresponderá a la Federación, con excepción de lo dispuesto en el párrafo siguiente.

La entidad podrá percibir el 100% del monto señalado en este apartado A, siempre y cuando cumpla con las metas establecidas en el programa operativo anual que refiere la cláusula trigésima segunda, primer párrafo del presente Convenio, en un porcentaje de al menos el 95% y conforme a los criterios que para tal efecto emita la Administración General de Auditoría Fiscal Federal del Servicio de Administración Tributaria.

De la recaudación total que la entidad perciba respecto de los contribuyentes referidos en el artículo 126 de la Ley del Impuesto sobre la Renta, en los términos de este apartado A, deberá participar cuando menos el 20% a sus municipios, que se distribuirá entre ellos en la forma que determine la legislatura local de la entidad.

**B.** 100% de la recaudación del Impuesto sobre la Renta, su actualización, recargos, honorarios por notificación, gastos de ejecución, la indemnización a que se refiere el artículo 21, séptimo párrafo del Código Fiscal de la Federación, y por el monto efectivamente pagado de los créditos determinados y que hayan quedado firmes, de los contribuyentes a que se refiere el artículo 127 de la Ley del Impuesto sobre la Renta.

Tratándose de las multas sobre los impuestos referidos en esta fracción, la entidad percibirá en todos los casos el 100% de aquellas que la misma imponga, efectivamente pagadas y que hayan quedado firmes.

Ahora bien, dentro de las modificaciones que se aprobaron en la Miscelánea Fiscal para el ejercicio fiscal de 2020 y publicadas en el DOF el 9 de diciembre de 2019, se encuentra la adición de un artículo Segundo Transitorio de la Ley del Impuesto sobre la Renta, el cual en su fracción XIII establece lo siguiente:

**XIII.** Las Entidades Federativas adheridas al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal en las que se enajenen bienes inmuebles y que por dichas operaciones se cause el impuesto a que se refiere el artículo 126 de la Ley del Impuesto sobre la Renta, podrán recibir como incentivo el 100% de la recaudación neta del citado impuesto, que se hubiera causado por las enajenaciones realizadas en la Entidad Federativa de que se trate, siempre que celebren convenio de colaboración administrativa en materia fiscal federal, en los términos establecidos en el Capítulo III de la Ley de Coordinación Fiscal. La recaudación de este impuesto no formará parte de la recaudación federal participable a que se refiere el artículo 2o. de la Ley de Coordinación Fiscal.

Las Entidades Federativas deberán participar cuando menos el 20% del incentivo señalado en el párrafo anterior, a sus municipios o demarcaciones territoriales que se distribuirá entre ellos en la forma que determine la legislatura respectiva.

Con base en lo expuesto, los municipios o demarcaciones territoriales participarán cuando menos del 20% del incentivo correspondiente a la entidad federativa, que se distribuirá conforme lo determine la legislatura respectiva.

## ***Anexos al Convenio de Colaboración Administrativa en Materia Fiscal Federal (CCAMFF)***

Como se señaló previamente, el documento principal del CCAMFF se acompaña de anexos. En la actualidad cuenta con ocho, los números de anexos no mencionados aquí se abrogaron, ya sea porque su materia se incorporó al contenido del CCAMFF o la función coordinada quedó sin efectos. A continuación, se presenta una relación de esos ocho anexos vigentes para enseguida describir brevemente las funciones coordinadas y los incentivos que contemplan.

### **Anexos:**

- 1.** En derechos por el otorgamiento de la concesión y por el uso o goce de la Zona Federal Marítimo Terrestre.
- 5.** En materia de derechos que pagan los contratistas de obra pública y servicios relacionados con la misma.
- 8.** En materia de comercio exterior.
- 9.** En materia de funciones operativas de administración en relación con los derechos de pesca.
- 11.** Acciones de los municipios en materia de vigilancia y control de la tenencia o estancia ilegal en territorio nacional de mercancías de procedencia extranjera.
- 13.** En materia del cobro por servicios turísticos conforme a la Ley Federal de Derechos.

**15.** En materia de coordinar acciones para la renovación del parque vehicular de autotransporte.

**19.** En materia del Régimen de Incorporación Fiscal.

## **Anexo 1 al CCAMFF. - En derechos por el otorgamiento de la concesión y por el uso o goce de la Zona Federal Marítimo Terrestre**

### ***i) Funciones coordinadas***

El estado, por sí o por conducto de sus municipios, asume las funciones de recaudación, comprobación, determinación y cobranza de los derechos por el uso de la Zona Federal Marítimo Terrestre, y los derechos por el uso, goce o aprovechamiento de inmuebles ubicados en dicha zona, cuando sobre ésta tenga competencia la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales.

### ***ii) Incentivos***

*De la recaudación y recargos:*

10% para el estado

80% para el municipio

*De los gastos de ejecución y multas:*

80% para el Municipio de los gastos de ejecución y el 100% de las multas impuestas por él, en los términos del Código Fiscal de la Federación, así como de la indemnización por cheques recibidos por las autoridades fiscales municipales, en los supuestos a que se refiere el artículo 21 del citado Código. El 20% restante corresponderá a la Secretaría.

Los incentivos por gastos de ejecución y multas (cláusula sexta del CCAMFF) sólo procederán cuando se paguen efectivamente los créditos respectivos, deduciendo las devoluciones efectuadas conforme a las disposiciones fiscales federales aplicables.

## **Anexo 5 al CCAMFF. - En materia de derechos a contratistas de obra pública y servicios relacionados**

### ***i) Funciones coordinadas***

El estado asume las funciones de recaudación, ejercicio, comprobación, determinación y cobro de los derechos que paguen los contratistas de obra pública y servicios relacionados con la misma, financiados con recursos federales asignados, reasignados o transferidos al estado en los términos previstos en el Presupuesto de Egresos de la Federación del ejercicio fiscal que corresponda, con excepción de los recursos asociados con el Ramo General 33 del mismo, por el servicio de vigilancia, inspección y control que las leyes de la materia encomiendan a la Secretaría de la Función Pública (a una tasa del 5 al millar sobre el importe de cada una de las estimaciones de trabajo).

**ii) Incentivos**

100% del derecho y sus accesorios por los servicios de inspección, vigilancia y control de los recursos federales asignados, reasignados y transferidos al estado.

**Anexo 8 al CCAMFF. - En materia de comercio exterior (vehículos de procedencia extranjera)****i) Funciones coordinadas**

- Realizar actos de verificación de vehículos procediendo, en su caso, al embargo precautorio.
- Levantar acta de embargo precautorio y notificar el inicio del procedimiento que corresponda.
- Determinar las contribuciones omitidas, su actualización y accesorios.
- Imponer y cobrar las multas.
- Recibir en comodato vehículos embargados.
- Enajenar vehículos inutilizados.
- Vigilar la legal estancia de vehículos y negar documentación a los que no la acrediten.
- Determinar la naturaleza, características, origen, el valor en aduana y el valor comercial de vehículos, así como su correcta clasificación arancelaria.

**ii) Incentivos**

El estado recibirá:

- 100% del valor de los vehículos embargados precautoriamente.
- 100% de los créditos fiscales determinados en las resoluciones del procedimiento administrativo en materia aduanera y en su caso, del procedimiento administrativo de ejecución.
- 100% del producto neto de la enajenación de los vehículos embargados inutilizados.

**iii) Sanciones**

Si la SHCP precautoriamente embarga vehículos que cuenten con documentación otorgada (indebidamente) por las entidades federativas, se les sancionará por cada vehículo adicional al décimo embargado con 1% de la recaudación promedio mensual del impuesto sobre automóviles nuevos del año inmediato anterior.

**Anexo 9 al CCAMFF.- En materia de funciones operativas de administración en relación con los derechos de pesca****i) Funciones coordinadas**

Las funciones operativas de administración que se establecen en el artículo 199-B de la Ley Federal de Derechos y que deben pagarse, por permiso individual, por el aprovechamiento de los recursos pesqueros en la pesca deportivo-recreativa, respecto de:

- Recaudación, determinación y comprobación, que incluyen
- Recibir y, en su caso, exigir las declaraciones, avisos y demás documentos que establezcan las disposiciones fiscales y recaudar los pagos respectivos.
- Comprobar el cumplimiento de las disposiciones fiscales y determinar los derechos y, en su caso, accesorios.

### *ii) Incentivos*

La Federación transfiere al estado el 100% de los derechos referidos en este Anexo.

**Nota:** El Convenio señala también los siguientes derechos que en la legislación vigente están derogados:

Los que se establecen en el artículo 191-D de la Ley Federal de Derechos y que deben pagarse anualmente por la expedición de permisos para embarcaciones destinadas a la pesca deportiva (artículo derogado).

Los que se establecen en el artículo 191-E de la Ley Federal de Derechos y que deben pagarse por la expedición de cada permiso individual para efectuar la pesca deportivo-recreativa en embarcaciones y de manera subacuática (artículo derogado).

## ***Anexo 11 al CCAMFF.- Acciones de los municipios en materia de vigilancia y control de la tenencia o estancia ilegal en territorio nacional de mercancías de procedencia extranjera***

### *i) Funciones coordinadas*

Los municipios colindantes con la frontera por donde entren o salgan bienes deberán:

- Detectar e informar a la SHCP sobre los centros de almacenamiento, distribución y comercialización de mercancías extranjeras que se presuman ilegales
- Vigilar e informar a la SHCP sobre tianguis, mercados, puestos en vía pública o vehículos en los que se expenda mercancía extranjera que se presuma ilegal
- Asegurar mercancía que se presuma ilegal y ponerla a disposición de la administración local de auditoría fiscal dentro de las 48 horas siguientes
- Comunicar a la SHCP la comisión o presunta comisión de los delitos fiscales que conozca vinculados a este anexo
- Colaborar con las autoridades aduaneras
- Expedir los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas necesarias que conlleven al cumplimiento de este anexo

### *ii) Incentivos*

- Los señalados en el artículo 2-A, fracción I de la Ley de Coordinación Fiscal
- El 0.136% de la RFP (condicionada a la firma de este anexo)

**iii) Sanciones**

- Se descontará el 5% de la participación mensual otorgada como incentivo (0.136 de la recaudación federal participable) por cada centro que la SHCP detecte y embargue precautoriamente sin información previa del municipio (descuento aplicado a partir del tercer centro detectado y embargado)
- Se descontará el 1.25% de la participación mensual por cada acto de la SHCP para el aseguramiento de mercancías en tianguis, mercados, etc., sin información previa del municipio (a partir del primer acto de autoridad)

**Anexo 13 al CCAMFF.- En materia del cobro por servicios turísticos conforme a la Ley Federal de Derechos****i) Funciones coordinadas**

El estado ejercerá las funciones operativas de recaudación, comprobación, determinación y cobro en los términos de la legislación federal aplicable.

**ii) Incentivos**

El estado recibirá el 100% de los derechos para mejorar el ejercicio y desempeño de las facultades legales en materia de planeación, programación, vigilancia de los prestadores de servicios, capacitación, protección y asistencia al turista.

**Anexo 15 al CCAMFF.- En materia de coordinar acciones para la renovación del parque vehicular del autotransporte****i) Funciones coordinadas**

El estado y la SHCP se coordinarán en:

Programas de emplacamiento, revalidación de tarjeta de circulación o reemplacamiento que, en su caso, realice la entidad en su territorio, ésta se compromete a no expedir, reponer o renovar placas del servicio público de autotransporte de pasajeros urbano o suburbano a las personas que no acrediten la legal estancia en el país del vehículo de que se trate o no estén inscritos en el RFC.

**ii) Decretos**

- DECRETO por el que se otorgan medidas para la sustitución de vehículos de autotransporte de pasaje y carga. (DOF 26 de marzo de 2015)
- DECRETO por el que se fomenta la renovación del parque vehicular del autotransporte. (DOF 26 de marzo de 2015)
- DECRETO por el que se modifica el diverso por el que se fomenta la renovación del parque vehicular del autotransporte, publicado el 26 de marzo de 2015. (DOF 22 de julio de 2016)

## **Anexo 19 al CCAMFF.- En materia del Régimen de Incorporación Fiscal**

### ***i) Funciones coordinadas***

Funciones operativas de administración de los contribuyentes del RIF correspondiente a los ingresos coordinados: ISR, IVA, IEPS.

Comprobación, determinación y cobro, en los términos de la legislación federal aplicable conforme a lo siguiente:

- Prestar los servicios de orientación gratuita.
- Recibir y, en su caso, exigir las declaraciones, avisos y demás documentos que establezcan las disposiciones fiscales y recaudar los pagos respectivos cuando exista una determinación de créditos por parte de la “Entidad” a cargo del contribuyente.
- Comprobar el cumplimiento de las disposiciones fiscales y determinar los impuestos correspondientes, su actualización y accesorios.

Otras funciones como la atención e incorporación de contribuyentes, inscripción y movimientos en el RFC, y la fiscalización del RIF.

Imponer, notificar y recaudar las multas que correspondan por infracciones al Código Fiscal de la Federación y demás disposiciones fiscales federales aplicables.

Condonar y reducir las multas que imponga en el ejercicio de las facultades delegadas de acuerdo con las disposiciones jurídicas federales aplicables y con la normatividad respectiva.

Otorgar pago de créditos fiscales a plazo, ya sea diferido o en parcialidades, debiéndose garantizar el interés fiscal, en términos del Código Fiscal de la Federación y su Reglamento.

### ***ii) Incentivos***

A partir de la firma del Anexo, el 50% de la recaudación efectivamente enterada en los sistemas de pago establecidos por el SAT de los contribuyentes pertenecientes al RIF (excluyendo los pagos realizados por créditos fiscales como resultado del ejercicio de las facultades delegadas a la entidad).

En el caso de que la recaudación de REPECOS en la entidad de los ejercicios fiscales 2011 a 2013 tenga variaciones estará a lo siguiente:

Si es mayor en 4 puntos porcentuales al ITAEE (Indicador Trimestral de Actividad Económica Estatal sin Petróleo):

- El porcentaje del Incentivo se incrementará en 10% siempre que se cumpla la condición en 2 o más años, es decir, será de un 70% u 80%
- Si el aumento fue en 2013, el incremento será del 10%, es decir, será de un 60%

Si no hay aumento en 4 puntos porcentuales al ITAEE:

- El porcentaje de incentivo se mantendrá, es decir, será de 50%

El 100% por la determinación y cobro de los créditos fiscales realizados por la entidad.

### **iii) Sanciones**

Se dará por terminado el anexo en el caso de que el porcentaje de participación derivado de la aplicación de la fórmula contenida en la fracción II de la cláusula vigésima tenga un valor menor o igual a 30% por dos o más ejercicios fiscales consecutivos.

### **iv) Cláusula vigésima, fracción II del Anexo 19**

A partir del 2015, los incentivos se calculan mediante la fórmula contenida en la fracción II de la cláusula vigésima del Anexo 19, en la que principalmente se toma en cuenta el crecimiento recaudatorio en más de un 4% relativo a los contribuyentes que tributen en el RIF, respecto del crecimiento de la economía de la entidad, utilizando para su medición el ITAEE.

Por Acuerdo del Ejecutivo Federal en 2020 se reformó el Anexo 19 al CCAMFF, para que la fórmula considere la variable asociada a un comportamiento dinámico, de tal forma que el factor de incentivo para un año determinado se actualice respecto del valor obtenido en el año inmediato anterior y no respecto de la base fija del 2014, por lo que se hizo necesario ajustar la citada variable.

## **Fondo de Compensación del Régimen de Pequeños Contribuyentes y del Régimen de Intermedios**

El Fondo de Compensación del Régimen de Pequeños Contribuyentes y del Régimen de Intermedios creado mediante el Quinto transitorio de la Ley de Ingresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal de 2014, mismo que continúa vigente, tiene la finalidad de evitar la disminución de recursos de las entidades federativas por la eliminación del Régimen de Pequeños Contribuyentes y del Régimen de Intermedios.

Este fondo está destinado a aquellas entidades federativas que, mediante convenio con el Gobierno Federal en términos del artículo 13 de la LCF, colaboren en su territorio en la administración del Régimen de Incorporación Fiscal, es decir, que tengan firmado el Anexo 19. Asimismo, pretende incentivar la recaudación de ingresos, por ello, la compensación dependerá de la recaudación que cada entidad realice de los contribuyentes que tributen en el régimen de Incorporación Fiscal hasta un monto equivalente a los recursos que efectivamente recibieron por los regímenes de Pequeños Contribuyentes e Intermedios durante 2013, y se reducirá gradualmente en los mismos porcentajes y años en que se reduce el impuesto para los contribuyentes durante el lapso en el que tributen bajo dicho régimen.

## **De las facultades reservadas a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en el CCAMFF**

La Secretaría de Hacienda y Crédito Público se reserva las siguientes facultades:

- I. Formular querrelas, declaratoria de perjuicio y solicitar el sobreseimiento de los procesos penales.
- II. Tramitar y resolver los recursos de revocación que presenten los contribuyentes contra las resoluciones definitivas que determinen contribuciones o accesorios.
- III. Notificar y recaudar, incluso a través del procedimiento administrativo de ejecución, el importe de las determinaciones de los impuestos al valor agregado, sobre la renta y especial sobre producción y servicios, que hubiera determinado la propia Secretaría, por conducto del Servicio de Administración Tributaria.
- IV. Resolver las consultas que sobre situaciones reales y concretas hagan los interesados individualmente, en relación con los ingresos y actividades coordinados a que se refiere el Convenio y sus Anexos.
- V. Interponer el recurso de revisión ante el Tribunal Colegiado de Circuito competente, tratándose de los casos que queden a cargo del Servicio de Administración Tributaria.
- VI. Intervenir en los juicios de amparo en los que se impugne la constitucionalidad de una ley o reglamento de naturaleza fiscal.

## 3.4 Otras expresiones de Coordinación Fiscal

Dado el dinamismo que ha mostrado la coordinación fiscal en México, en los últimos años han tomado forma otras expresiones que van más allá de la Ley de Coordinación Fiscal, y que han venido a puntualizar, con disposiciones específicas, aspectos importantes en la gestión de las haciendas públicas, como lo son: el presupuesto y la responsabilidad hacendaria, la armonización contable, la disciplina financiera y el Sistema Nacional Anticorrupción. Por esa razón a continuación se presentan de manera general estas expresiones que inciden en la coordinación fiscal.

### 3.4.1 Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (LFPRH)

La reconfiguración del sector público, desde hace más de una década, ha buscado construir un modelo de gestión donde la actuación del gobierno se sustente en un enfoque de resultados y de impactos reales en la población.

Bajo esta perspectiva, el presupuesto es un mandato popular, de ahí que sólo los representantes de los ciudadanos están facultados para tomar decisiones de gasto. ¿Y quiénes son los representantes del pueblo? Los Diputados del Congreso la Unión.

Es por ello que en 2004 da inicio la reforma constitucional en materia presupuestaria a través de la cual se estableció la fecha de entrega del Paquete Económico, la fecha límite de aprobación del Presupuesto de Egresos por parte de la Cámara de Diputados y se dispuso de manera explícita la facultad de la Cámara de Diputados para modificar el Presupuesto.

Derivado de dicha reforma, el presupuesto en México encontró un nuevo paladín que garantizaría que la discusión y aprobación del mismo no se hiciera de forma apresurada y así evitar en lo posible inconsistencias con las prioridades nacionales.

Este enfoque supuso un giro sin precedentes, tal como relata el Dr. Jorge González Chávez:

Uno de los sucesos de mayor importancia en la vida política de México ha sido el hecho de que el Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio fiscal de 2005, enviado por el Ejecutivo a la Cámara de Diputados haya sido modificado por ésta y que el Ejecutivo lo haya devuelto con observaciones, las que no siendo aceptadas por la Cámara, motivaron que el Ejecutivo interpusiese una Controversia Constitucional en contra de la Cámara de Diputados por no haber aceptado las observaciones, acontecimientos que se reflejaron como una noticia importante en los medios. (González Chávez, 2005, p. 2).

A partir de este hecho histórico, el 30 de marzo de 2006 se promulgó la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (LFPRH), que ha tenido un papel fundamental en el fortalecimiento del sistema presupuestal mexicano.

La LFPRH es de orden público y tiene por objeto reglamentar los artículos 74 fracción IV, 75, 126, 127 y 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de programación, presupuestación, aprobación, ejercicio, control y evaluación de los ingresos y egresos públicos federales.

Desde la iniciativa de Ley original se incorporaron disposiciones que obligan al Gobierno Federal a informar, pedir opinión y solicitar aprobación a la Cámara de Diputados para modificar los montos programados para diversos rubros de gasto o para llevar a cabo reasignaciones de programas y recursos entre dependencias.

De esta manera, la calidad del gasto público descansa en la premisa de la obligación de los ejecutores a sujetarse a los montos autorizados en el Presupuesto de Egresos aprobado por la Cámara de Diputados, aun cuando la ley prevé escenarios que permiten la adecuación presupuestaria durante el ejercicio fiscal.

Ahora bien, para entender la LFPRH como una expresión más de coordinación fiscal, debemos recordar que los ingresos que perciben los estados y sus municipios provenientes del Gobierno Federal se denominan “transferencias”. Esas transferencias, ya sea participaciones, aportaciones, subsidios, etc., forman parte del gasto público de la Federación, sujeto a los términos y condiciones que establece esta Ley Federal. Por tal motivo, el último párrafo del artículo 44 de la LFPRH establece que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, *“deberá publicar en el Diario Oficial de la Federación dentro de los 15 días hábiles posteriores a la publicación del Presupuesto de Egresos, el monto y la calendarización del gasto federalizado para contribuir a mejorar la planeación del gasto de las entidades federativas y de los municipios”* (LFPRH, art. 44, párr. 4).

Asimismo, el Título Cuarto denominado “Del Gasto Federal en las Entidades Federativas” y su Capítulo I “De los recursos transferidos a las Entidades Federativas”, regulan los términos y condiciones para la descentralización y ejercicio del gasto federal y los lineamientos para garantizar la transparencia, la fiscalización superior y la evaluación del ejercicio del gasto, con base en indicadores estratégicos y de gestión, por instancias técnicas independientes de las instituciones que ejerzan dichos recursos.

Por otro lado, esta Ley regula los mecanismos a través de los cuales se integra el Fondo de Estabilización de los Ingresos de las Entidades Federativas (FEIEF), y la forma en que se distribuye a los estados para compensar la disminución de la Recaudación Federal Participable (RFP) respecto a lo estimado en la Ley de Ingresos, conforme lo dispongan sus respectivas reglas de operación.

Puede concluirse, pues, que la LFPRH constituye un instrumento formal de coordinación que establece los mecanismos de articulación de los tres ámbitos de gobierno en materia de estabilización presupuestal, trans-

ferencias federales, del ejercicio del gasto federalizado, de su transparencia, rendición de cuentas y la fiscalización superior a que están sujetos los ejecutores de gasto público federal.

### 3.4.2 Ley General de Contabilidad Gubernamental (LGCG)

La contabilidad gubernamental tiene entre sus propósitos el de contribuir a una mejora en la gestión y en la economía de la hacienda pública; en este sentido, el proceso de armonización contable en México ha sido un camino sumamente largo y de incansables concertaciones políticas.

Partiendo de la base constitucional que determina que los estados de la República son libres y soberanos en lo concerniente a su régimen interior, cada entidad federativa puede establecer las políticas de registro de su contabilidad gubernamental, situación que ocasionaba que fuera prácticamente imposible consolidar la información financiera nacional.

Fue así que, como parte de los 64 Acuerdos de mayor prioridad de los trabajos de la Convención Nacional Hacendaria de 2004, se llegó al consenso de la necesidad de armonizar y modernizar los sistemas de información contables para los tres ámbitos de gobierno, con marcos jurídicos similares, principios y normas contables comunes, sistemas de administración financiera, registro contable y modelos de información de cuentas compatibles para favorecer el control, la evaluación y la fiscalización concurrente.

Ante dicho cometido, el primer paso fue sentar las bases constitucionales para que esta armonización tuviera un carácter obligatorio para todos los entes públicos; de tal suerte que el 7 de mayo del 2008 se publicó en el DOF la adición de la fracción XXVIII al artículo 73 constitucional a través de la cual se dotó al Congreso de la Unión de la facultad para expedir leyes en materia de contabilidad gubernamental que regirán la contabilidad pública y la presentación homogénea de información financiera, de ingresos, de egresos, y de la información patrimonial de los tres ámbitos de gobierno.

Posteriormente, el 31 de diciembre de ese mismo año, se publicó en el DOF la Ley General de Contabilidad Gubernamental (LGCG), la cual tiene como objeto establecer los criterios generales que regirán la Contabilidad Gubernamental y la emisión de información financiera de los entes públicos, a fin de lograr su adecuada armonización, y en general, contribuir a medir la eficacia, economía y eficiencia del gasto e ingreso públicos. Cuyo riguroso cumplimiento se exige como sigue:

*La presente Ley es de observancia obligatoria para los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial de la Federación, los estados y el Distrito Federal; los ayuntamientos de los municipios; los órganos político administrativos de las demarcaciones territoriales del Distrito Federal; las entidades de la administración pública paraestatal, ya sean federales, estatales o municipales y los órganos autónomos federales y estatales. (LGCG, art. 1, párr. 2)*

Bajo esta perspectiva, y a partir de la entrada en vigor de esta Ley General de Contabilidad Gubernamental, se comenzó a construir un nuevo esquema de contabilidad gubernamental en México, aplicando los estándares más avanzados tanto a nivel nacional como internacional, y reconociendo su multifinalidad en favor de la toma de decisiones financieras nacionales.

En este sentido, la LGCG establece que cada ente público será responsable de un sistema de contabilidad gubernamental que facilite el reconocimiento de las operaciones de ingresos, gastos, activos, pasivos incluyendo

las obligaciones contingentes y patrimoniales, con parámetros y requisitos mínimos en los sistemas de registro contable de los tres niveles de gobierno.

De tal suerte que el tercer párrafo del artículo 1 de la Ley de referencia, determina que los gobiernos estatales deberán coordinarse con los municipales para que éstos armonicen su contabilidad con base en estas disposiciones generales. De ahí que podamos advertir que la Ley General de Contabilidad Gubernamental constituye un instrumento más de coordinación hacendaria en nuestro país.

Además, la Ley promueve la generación periódica de estados financieros útiles, confiables, relevantes, oportunos, comprensibles y comparables, expresados en términos monetarios, que favorezca la elaboración de cuentas públicas armonizables y coadyuve a la toma de decisiones, la transparencia, la programación con base en resultados, la evaluación y la rendición de cuentas.

Como puede observarse, el reto de la armonización de la contabilidad gubernamental a nivel nacional ha representado un importante esfuerzo conjunto de todos los entes públicos en coordinación y apoyo del Consejo Nacional de Armonización Contable (CONAC), el cual atendiendo a lo dispuesto por el artículo 6 de esta Ley General, tiene la encomienda de emitir las normas y lineamientos contables que aplicarán los entes públicos para la generación de información financiera.

Como parte de su función normativa, el CONAC ha emitido los siguientes documentos básicos:

- Marco conceptual de contabilidad gubernamental
- Postulados básicos de contabilidad gubernamental
- Momentos contables de los egresos
- Clasificador por objeto del gasto
- Clasificador por rubros de ingresos
- Plan de cuentas
- Momentos contables de los ingresos
- Emisión de información financiera
- Clasificador por tipo de gasto
- Clasificador funcional del gasto
- Adecuaciones al clasificador por objeto del gasto
- Reglas de registro y valoración del patrimonio
- Finalidad, función y sub función del gasto
- Forma y términos de orientación del desarrollo del análisis de componentes de las finanzas públicas respecto del Plan de Desarrollo
- Clasificación administrativa
- Clasificación económica ingreso-gasto
- Lineamientos mínimos sobre libros: Diario mayor e inventarios y balances
- Manual de contabilidad gubernamental, entre otros.

En este contexto, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y los gobiernos de las entidades federativas han venido trabajando de manera conjunta para lograr la armonización de los sistemas contables y la presentación de la información financiera en el marco del Programa de Modernización de los Sistemas de Contabilidad Gubernamental y Cuenta Pública (PMSCGyCP).

A partir de este marco de referencia, se ha definido como estrategia que el Programa, las acciones y los mecanismos de comunicación y de operación se llevarían a cabo a través del Grupo de Trabajo de Gasto, Contabilidad y Transparencia, que opera en el seno del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal y en el cual participan de manera organizada funcionarios directamente involucrados en la hacienda pública federal y estatal.

### 3.4.3 Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y los Municipios (LDF)

El Estado, dice nuestra norma suprema, “*velará por la estabilidad de las finanzas públicas y del sistema financiero para coadyuvar a generar condiciones favorables para el crecimiento económico y el empleo*” (CPEUM, art. 25, párr. 2).

Este párrafo, cabe señalar, fue adicionado el 26 de mayo de 2015 en el marco de una reforma constitucional que también supuso por extensión la adición, ese mismo día, de la fracción XXIX-W del artículo 73 constitucional, a través de la cual se faculta al Congreso de la Unión “*para expedir leyes en materia de responsabilidad hacendaria que tengan por objeto el manejo sostenible de las finanzas públicas en la Federación, los Estados, Municipios y el Distrito Federal, con base en el principio establecido en el párrafo segundo del artículo 25*”, justo aquel que recién citamos sobre el mandato de velar por la estabilidad financiera.

Asimismo, se reformó la fracción VIII del mismo artículo 73 para darle al Congreso la atribución de determinar las bases generales para que los estados, el Distrito Federal y los municipios puedan incurrir en endeudamiento; los límites y modalidades bajo los cuales dichos órdenes de gobierno podrán afectar sus respectivas participaciones para cubrir los empréstitos y obligaciones de pago que contraigan; la obligación de dichos órdenes de gobierno de inscribir y publicar la totalidad de sus empréstitos y obligaciones de pago en un registro público único, de manera oportuna y transparente; un sistema de alertas sobre el manejo de la deuda; así como las sanciones aplicables a los servidores públicos que no cumplan sus disposiciones.

Por otro lado, se establece la posibilidad para que el Gobierno Federal pueda otorgar garantía y aval respecto de los empréstitos de los estados y municipios, incorporando la atribución a la Auditoría Superior de la Federación de fiscalizar el destino y ejercicio de los recursos que provengan de empréstitos adquiridos por los estados y los municipios que cuenten con la garantía de la Federación. También determina como requisito para que los estados puedan otorgar garantías respecto al endeudamiento de sus municipios, que estos recursos se destinen a inversiones públicas productivas y a su refinanciamiento o reestructura, y que deberán contratarse bajo las mejores condiciones del mercado.

Fue así como, el 27 de abril de 2016 se publicó en DOF la Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y los Municipios (LDF), la legislación secundaria que traza los criterios generales de responsabilidad hacendaria y financiera que rigen a las entidades federativas y los municipios, así como a sus respectivos entes públicos, para conducir a un manejo sostenible de sus finanzas públicas.

A partir de la entrada en vigor de la LDF, las entidades federativas, los municipios y sus entes públicos están obligados a administrar sus recursos con base en los principios de legalidad, honestidad, eficacia, eficiencia, economía, racionalidad, austeridad, transparencia, control y rendición de cuentas.

Por otro lado, atendiendo a lo dispuesto por el artículo 5 de la LDF, se establece la obligación para las entidades federativas de elaborar las iniciativas de Ley de Ingresos y los proyectos de Presupuestos de Egresos conforme a lo establecido tanto en la legislación local aplicable, como a lo dispuesto sobre este tema particular en la Ley General de Contabilidad Gubernamental y las normas que para tal efecto emita el CONAC, con el propósito de garantizar la congruencia con la misma, y con la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación.

Finalmente conviene resaltar el carácter supletorio de la Ley de Coordinación Fiscal respecto de las disposiciones contenidas en la propia LDF, recogido en el artículo 3 de la LDF de la siguiente manera:

*A falta de disposición expresa en esta Ley, se aplicarán supletoriamente la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, la Ley General de Contabilidad Gubernamental y la Ley de Coordinación Fiscal; y se estará a la interpretación de la Secretaría para efectos administrativos.*  
(LDF, art. 3)

Derivado de lo hasta aquí expuesto, es posible advertir que este dispositivo legal constituye de facto un mecanismo de coordinación hacendaria, en la medida que establece los términos y condiciones para la vinculación institucional y la generación de información homogénea a nivel nacional, con el fin último de lograr un uso responsable de la deuda pública en las entidades y sus municipios y el fortalecimiento de las finanzas locales, de la rendición de cuentas y de la transparencia; así como procurar la estabilidad financiera de los entes públicos que conforman la Federación.

### 3.4.4 Sistema Nacional Anticorrupción (SNA)

De la misma manera como sucedió con otras de las formas de coordinación hacendaria que hemos venido analizando, el Sistema Nacional Anticorrupción (SNA) nace a partir de una reforma constitucional, publicada en el DOF el 27 de mayo de 2015, que articula la obligación para todos los entes públicos de colaborar en el logro de un proyecto nacional; en virtud de la cual se establece que el SNA “*es la instancia de coordinación entre las autoridades de todos los órdenes de gobierno competentes en la prevención, detección y sanción de responsabilidades administrativas y hechos de corrupción, así como en la fiscalización y control de recursos públicos*” (CPEUM, art. 113).

En este marco de referencia, el SNA contará con un Comité Coordinador, el cual se vincula a partir de la colaboración de las principales instituciones que inciden en la prevención, detección y sanción de actos corruptos.

Este Comité Coordinador del SNA, atendiendo a la fracción III del referido artículo 113 constitucional, será el responsable de:

- a)** El establecimiento de mecanismos de coordinación con los sistemas locales;
- b)** El diseño y promoción de políticas integrales en materia de fiscalización y control de recursos públicos, de prevención, control y disuasión de faltas administrativas y hechos de corrupción, en especial sobre las causas que los generan;
- c)** La determinación de los mecanismos de suministro, intercambio, sistematización y actualización de la información que sobre estas materias generen las instituciones competentes de los órdenes de gobierno;

- d) El establecimiento de bases y principios para la efectiva coordinación de las autoridades de los órdenes de gobierno en materia de *fiscalización y control de los recursos públicos*; y
- e) La elaboración de un informe anual que contenga los avances y resultados del ejercicio de sus funciones y de la aplicación de políticas y programas en la materia.

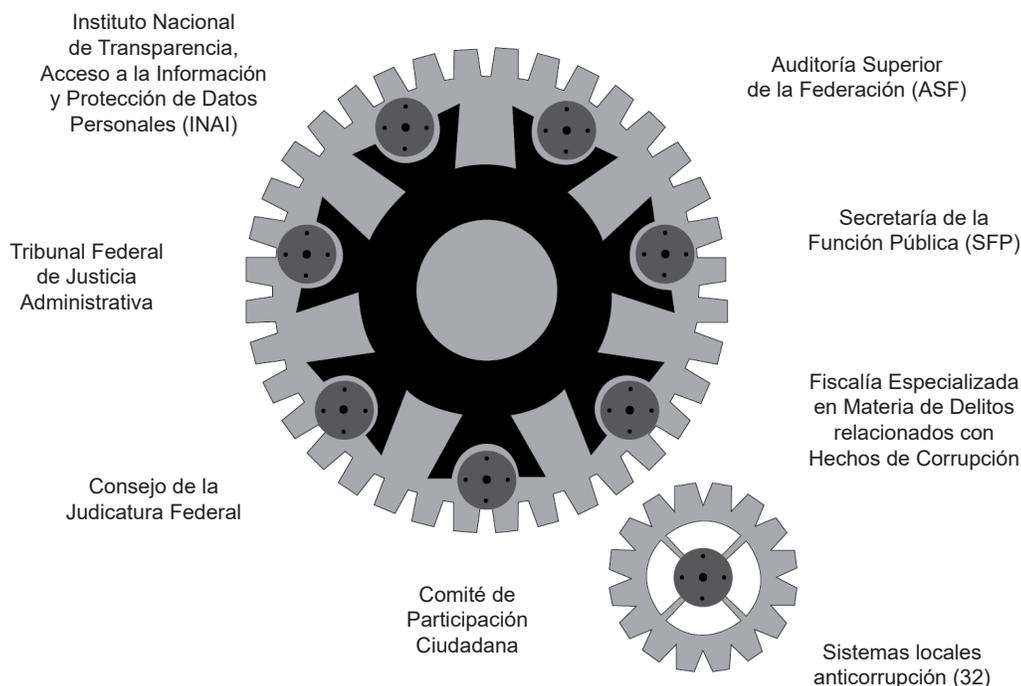
Así pues, por mandato constitucional, las entidades federativas están llamadas a establecer *sistemas locales anticorrupción*, bajo los mecanismos de coordinación que establezca el Comité Coordinador del SNA.

Por otro lado, el constituyente permanente incorpora en la fracción XXIV del artículo 73 constitucional la facultad del Congreso de la Unión para expedir la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción (LGSNA), la cual fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 18 de julio de 2016.

De esta manera, la LGSNA es de observancia obligatoria en todo el territorio nacional y tiene por objeto establecer principios, bases generales, políticas públicas y procedimientos para la coordinación entre las autoridades de todos los niveles de gobierno con miras a prevenir, detectar y sancionar las prácticas irregulares, las faltas administrativas y los hechos de corrupción, además de fiscalizar los recursos públicos.

Asimismo y de conformidad con la fracción XIII del artículo 9 de la LGSNA, el Comité Coordinador tiene la facultad para establecer una Plataforma Digital Nacional como instrumento de inteligencia institucional que facilite el ejercicio de sus funciones, obligaciones y facultades y que se integrará por las bases de datos interconectadas a los diversos sistemas y subsistemas que contengan información relevante para el desarrollo de su encomienda.

### Estructura del Comité Coordinador del SNA



Fuente: Gutiérrez Salazar (2017, p. 56).

Por otro lado y con la finalidad de que los esfuerzos en el combate a la corrupción sean homogéneos en todo el país y avanzar en el desarrollo de la fiscalización de los recursos públicos, la reforma anticorrupción de 2015 amplió las facultades contenidas en el artículo 79 constitucional al órgano de fiscalización superior, de manera que se eliminaron los principios de anualidad y posterioridad a los que estaba sujeta la Auditoría Superior de la Federación, confiriéndole la facultad de fiscalizar las participaciones federales, los recursos federales destinados a estados y municipios, los ejercidos por fideicomisos, fondos y mandatos públicos o privados, potencializando con ello el trabajo de vigilancia y control de este órgano fiscalizador.

En este sentido, a través de sus diferentes subsistemas, el SNA busca reunir las diversas disposiciones en la materia a nivel federal, estatal y municipal, armonizarlas y fortalecer el sistema con la participación ciudadana y el régimen de responsabilidades, para que propicien un entorno de integridad bajo el cual las instituciones públicas puedan prestar servicios de calidad.

Por lo tanto, el SNA constituye, también, una forma más de coordinación intergubernamental con vinculación directa a la hacienda pública, dado el impacto en la interrelación que existe en materia de transparencia, fiscalización y rendición de cuentas de los recursos públicos.



# SHCP

SECRETARÍA DE HACIENDA  
Y CRÉDITO PÚBLICO



# 4.

## RESULTADOS DEL SISTEMA NACIONAL DE COORDINACIÓN FISCAL

Cuarenta y un años han transcurrido desde la creación del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal (SNCF), marcado desde su origen por acuerdos y acciones que han permitido que México transite hacia un sistema fiscal nacional más armónico y dinámico, capaz de adecuarse a las realidades del país y a los objetivos perseguidos, y que han posibilitado la atención y mejora en la operación de las haciendas públicas.

Como se comentó en el apartado 3.1 de este documento que dedicamos a los antecedentes del SNCF, hasta el año de 1979 el sistema fiscal mexicano se distinguía por la multiplicidad de tributos tanto federales como estatales y municipales, un sistema tributario complejo e inequitativo para los contribuyentes, la existencia de demasiadas leyes fiscales frecuentemente contradictorias, exacciones en gravámenes concurrentes y la multiplicidad de funciones similares de administración tributaria, lo que generaba distorsiones en la economía nacional por los efectos que provocaba la diferencia de oportunidades en la población de cada estado y territorio mexicano, y por los excesivos costos que para la nación implicaba tal sistema.

Para resolver dicha complejidad, en el año de 1980<sup>35</sup> nace el SNCF con el objetivo de armonizar el Sistema Fiscal Nacional, para lo cual se suscribió el Convenio de Adhesión al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal y sus anexos, en el cual las entidades federativas y los municipios se comprometieron a dejar sin efecto una serie de gravámenes existentes, o bien a no gravar ciertos actos o actividades de carácter concurrente, lo que condujo a la simplificación del marco tributario nacional al limitar la superposición de gravámenes federales, estatales y municipales, con lo que se obtuvo la eliminación de 18 impuestos federales y la suspensión de alrededor de 458 impuestos locales de un universo de 525 impuestos estatales y 31 federales (Castañeda Ortega, 2009, p. 84). De ese modo se logró que en algunas entidades el número de impuestos locales se redujera de más de 15 a solamente entre dos y cuatro, lo que representó una menor e igualitaria carga fiscal para los contribuyentes que contaban con similares características en sus actividades económicas y niveles de ingreso, gasto y riqueza en las diferentes entidades federativas; así como la desaparición de la duplicidad o multiplicidad de trámites fiscales y de funciones de administración tributaria, con lo que se redujeron los costos de cumplimiento de los contribuyentes y de gestión de las autoridades fiscales; y por consiguiente, representó un estímulo para los entes económicos, la eliminación de distorsiones económicas en el país y el ahorro de recursos.

Por otro lado, a cambio de la suspensión de los citados gravámenes locales a la que se comprometieron las entidades federativas y los municipios con el Convenio de Adhesión, éstos reciben participaciones de ingresos federales, creándose así el Sistema de Participaciones en Ingresos Federales, que a través de la evolución y el perfeccionamiento de la coordinación fiscal en México ha sido considerado como su columna vertebral, puesto que, por medio de él, la Federación comparte con las entidades federativas porcentajes de la recaudación de los impuestos federales de mayor rendimiento y dinamismo respecto a los que se dejaron en suspenso en los estados y municipios, con lo que mejoraron los ingresos de libre disposición de estos dos ámbitos de gobierno subnacionales.

Cabe destacar que el Sistema de Participaciones en Ingresos Federales ha evolucionado desde su origen en 1980, ello en virtud de diversas reformas a la Ley de Coordinación Fiscal y a otros ordenamientos federales que se vinculan con el Sistema de Participaciones, lo que implicó desde la desaparición de fondos y la creación de otros hasta el aumento en los porcentajes de participación de los ingresos federales, así como

---

35 Los organismos del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal a los que se refiere el Capítulo IV de la Ley de Coordinación Fiscal tuvieron vigencia un año previo, en 1979, para realizar trabajos preparatorios de la entrada en vigor del Sistema (Artículo Primero Transitorio del Decreto de la Ley de Coordinación Fiscal, publicado en el Diario Oficial de la Federación del 27 de diciembre de 1978).

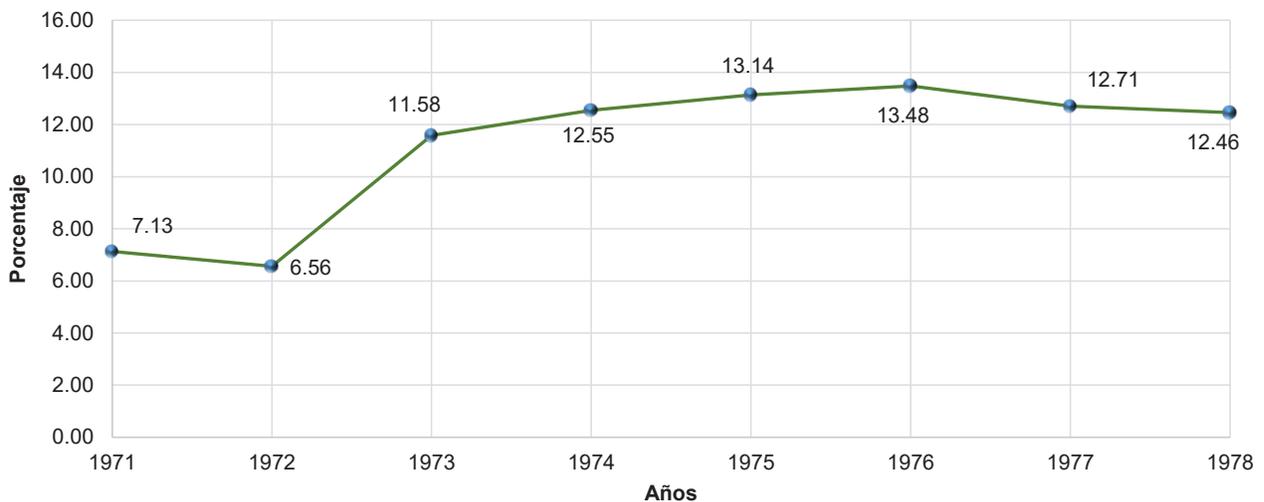
modificaciones en las fórmulas de distribución y sus variables, al igual que en la composición de los ingresos federales que se participan. Cambios estos que han abonado al fortalecimiento de los ingresos de libre disposición por concepto de participaciones en ingresos federales de entidades federativas y municipios, como mostraremos en este apartado.

En este capítulo se exponen, pues, algunas de las aportaciones adicionales a la armonización y simplificación fiscal nacional, que se han logrado como resultado del empeño del SNCF para desarrollar y fortalecer las relaciones financieras intergubernamentales y las haciendas públicas del país, y que se han conseguido mediante un proceso de comunicación y diálogo entre los distintos actores políticos y técnicos de los órdenes de gobierno federal y estatal mexicanos. Para lo cual iniciamos resaltando la relevancia del Sistema de Participaciones en Ingresos Federales para las finanzas públicas locales.

## 4.1. Evolución y Resultados del Sistema de Participaciones en Ingresos Federales

El Sistema de Participaciones en Ingresos Federales ha pasado por diversas etapas, y como se explicó en el capítulo anterior, para 1979 venía presentando cierto agotamiento, dado que existía una multiplicidad de tasas de participación, al distribirse éstas de impuesto por impuesto a cada entidad federativa; esto representaba un tratamiento inequitativo y dificultaba el cálculo, liquidación y pago de las participaciones, a la vez que provocaba demoras importantes en la entrega de las mismas. Asimismo, existían incrementos explosivos o erráticos en las participaciones federales de algunas entidades federativas y municipios, lo que propiciaba cierta irregularidad en los montos que se participaban a cada una de ellas, y por ende incertidumbre respecto a los recursos que recibirían. Aunado a lo anterior, a partir del año 1975 la tendencia de las mismas era constante y empezaba a disminuir, como se advierte en el Gráfico 4.1.

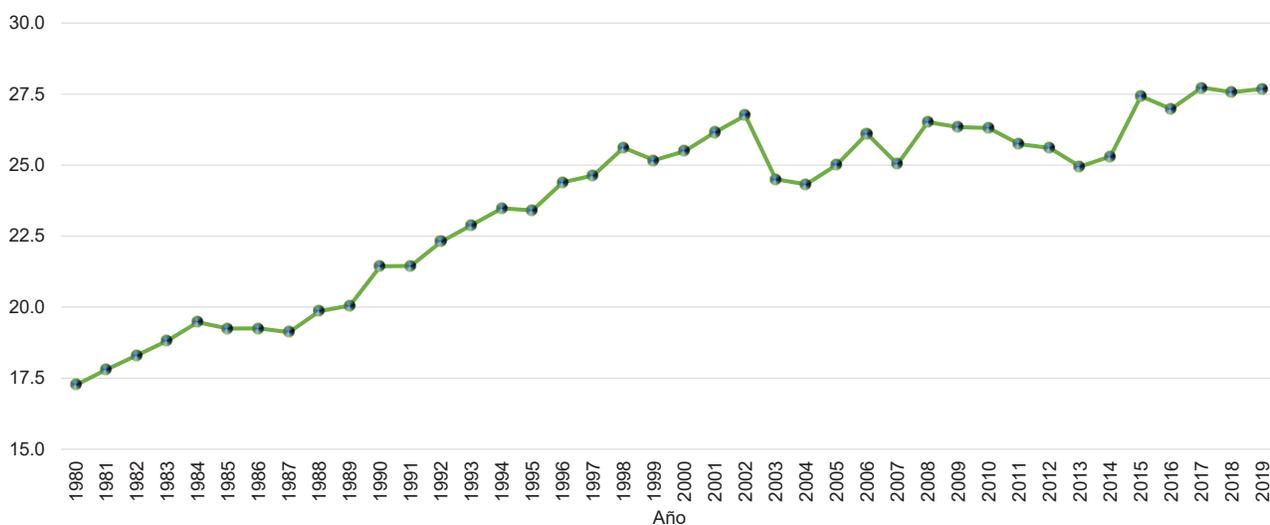
**GRÁFICO 4.1**  
**Participaciones como Proporción de los Ingresos Totales Anuales de la Federación (ITAF)**



**Fuente:** INDETEC con información de 1971 a 1974 tomada de Núñez Jiménez (1981, p. 93) y con información de 1975 a 1978 tomada de SHCP (1982, p. 146).

Partiendo de esta situación en las participaciones federales, el SNCF surge con la premisa de que las entidades federativas recibirán mayores recursos que los que recibían previo a 1980, puesto que además del compromiso de resarcir a las entidades federativas los montos que dejaron de percibir por la suspensión de gravámenes locales, se les garantizó que durante los años de 1980, 1981, y 1982, las participaciones que recibirían del Fondo General de Participaciones serían superiores en monto y tendencia, a las recibidas en los años 1977, 1978 y 1979 por concepto de participaciones,<sup>36</sup> incluyendo las distribuidas por la Federación a los municipios, y los impuestos estatales y municipales cuyo cobro acordaron suspender. Asimismo, el Sistema de Participaciones se reformó para participar un porcentaje fijo de la recaudación neta de todos los impuestos federales y de sus accesorios, así como de otros ingresos federales, y poder otorgar en forma mensual anticipos de participación a cuenta de las del ejercicio fiscal. Fue así que para 1980 la relación entre las participaciones federales a entidades federativas y municipios con respecto a los Ingresos Totales Anuales que obtenga la Federación por concepto de impuestos (ITAF) –concepto que a partir del año 1990 cambia su denominación a Recaudación Federal Participable (RFP)<sup>37</sup>– alcanzaron niveles mucho más altos que los que venían presentándose en años previos a 1980, puesto que del 12.46% de 1978, en 1980 dicha relación representó 17.26%, para 1995 23.41%, en 2002 26.75%, y para el 2019 resultó de 27.69% (ver Gráfico 4.2).

**GRÁFICO 4.2**  
**Evolución de las Participaciones como porcentaje de la RFP**  
**en el periodo 1980-2019**



**Fuente:** INDETEC con información de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

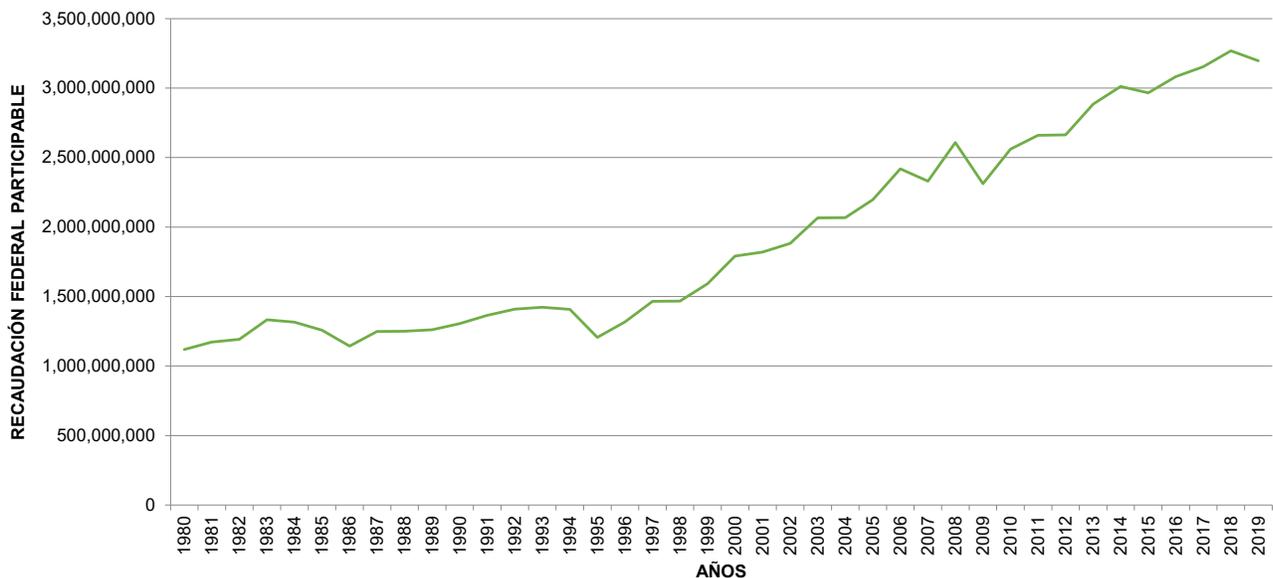
36 La Secretaría de Hacienda y Crédito Público emitió una Carta de Garantía para las entidades federativas, mediante la cual el Gobierno Federal garantizaba el sostenimiento de la tendencia de incrementos de las participaciones, y en caso de que existiera alguna diferencia en perjuicio de la entidad, el Gobierno Federal resarciría con recursos propios dichas diferencias.

37 El concepto de Recaudación Federal Participable figura por primera vez en la Ley que establece, reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones fiscales y que adiciona la Ley General de Sociedades Mercantiles, en su Capítulo II.- Ley de Coordinación Fiscal; publicada en el Diario Oficial del 28 de diciembre de 1989.

Además de que con el SNCF se consiguió participar de un porcentaje mayor del ITAF/RFP, ésta fue sobre una base cada vez mayor, ya que, como también se mencionó en el capítulo anterior, uno de los principales logros que alcanzó el Sistema de Participaciones a partir de la creación del SNCF fue haber vinculado de manera directa el monto de los recursos que se distribuyen como participaciones federales entre las entidades federativas con la recaudación de todos los ingresos tributarios del Gobierno Federal (lo que técnicamente se conoce hoy como “Recaudación Federal Participable”), dentro de los cuales destacan el Impuesto sobre la Renta (ISR), el entonces nuevo Impuesto al Valor Agregado (IVA) y el Impuesto Especial sobre Producción y Servicios (IEPS), cuya elasticidad es mayor que la de los impuestos participables contemplados en el sistema anterior, así como los derechos de hidrocarburos y minería<sup>38</sup> (Castañeda Ortega, 2010, pp. 134-135).

La dinámica de la Recaudación Federal Participable ha contribuido al fortalecimiento de las finanzas públicas locales, pues como se puede observar en el Gráfico 4.3, el crecimiento real de la RFP entre 1980, año en que inició el SNCF, y el año 2019, fue de 185.59%, es decir, más del doble; y el promedio anual de crecimiento real fue de 3.04%.<sup>39</sup>

**GRÁFICO 4.3**  
**Crecimiento Real de la Recaudación Federal Participable 1980 a 2019**  
**(miles de pesos indizados a diciembre de 2019)**



**Fuente:** INDETEC con información de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público; y deflatores del Producto Interno Bruto (PIB) consultados en el portal Transparencia Presupuestaria.

El elemento medular en el Sistema de Participaciones es la Recaudación Federal Participable (RFP), llamada antes, como se dijo, Ingresos Totales Anuales que obtenga la Federación por concepto de impuestos (ITAF), esta bolsa de recursos, insistimos, ha sufrido varios cambios en cuanto a los elementos que la constituyen al irse adecuando a las modificaciones del sistema tributario:

<sup>38</sup> Anteriormente estos derechos, bajo la figura de impuestos, eran participables, pero únicamente a los estados en donde se ejercía la actividad, bajo un régimen de ley específico.

<sup>39</sup> La caída real del 16.74% en 2009 respecto 2008 se debió a los efectos de la crisis internacional, no obstante, se puede apreciar la recuperación en 2010 con un crecimiento real del 16.35%. El fuerte incremento real de 9.07% del año 2008 y de 15.18% en el 2014 se debieron a los efectos de las reformas hacendarias de esos años.

## CUADRO 4.1

### Evolución del concepto de Ingresos Totales Anuales de la Federación (ITAF), hoy Recaudación Federal Participable (RFP)

| AÑO              | INTEGRACIÓN  |
|------------------|--|
| <b>1980</b>      | (Recaudación de todos los impuestos + los recargos sobre dichos impuestos) – (devoluciones sobre los mismos conceptos, impuestos adicionales del 2% a las exportaciones y del 3% a las importaciones). <b>1/</b>   |
| <b>1981</b>      | (Recaudación de todos los impuestos federales + recargos sobre dichos impuestos) – (devoluciones sobre los mismos conceptos y los impuestos adicionales del 3% sobre las importaciones, 1% sobre el impuesto general en exportaciones de petróleo crudo, gas natural y sus derivados, y 2% en las demás exportaciones). <b>2/</b>  |
| <b>1982</b>      | (Recaudación de todos los impuestos federales + recargos sobre dichos impuestos) – (devoluciones sobre los mismos conceptos y los impuestos adicionales de 3% sobre el impuesto general de importación, 3% sobre el impuesto general en exportación de petróleo crudo y gas natural y sus derivados, y 2% en las demás exportaciones).   |
| <b>1983</b>      | (Recaudación de todos los impuestos federales y de los derechos sobre hidrocarburos por la extracción de petróleo crudo y gas natural y los de minería + recargos sobre los mismos) – (devoluciones sobre los mismos conceptos y los impuestos adicionales del 3% sobre el impuesto general de importación, 3% sobre el impuesto general en exportación de petróleo crudo y gas natural y sus derivados que llegara a cobrarse y el 2% en las demás exportaciones, y el derecho adicional del 5% sobre el de hidrocarburos que se exporten). <b>3/</b>   |
| <b>1984-1986</b> | (Recaudación de todos los impuestos federales y de los derechos sobre hidrocarburos por la extracción de petróleo crudo y gas natural y los de minería + los recargos sobre los mismos) – (devoluciones sobre los mismos conceptos y los impuestos adicionales de 3% sobre el impuesto general de importación, del 3% sobre el impuesto general de exportación de petróleo crudo, gas natural y sus derivados que llegara a cobrarse, el 2% en las demás exportaciones y el impuesto del 2.5% sobre el valor base del impuesto general de importación, y el derecho adicional del 5% sobre el de hidrocarburos que se exporten). <b>4/</b>                                       |
| <b>1987</b>      | Recaudación de todos los impuestos federales y de los derechos sobre hidrocarburos por extracción de petróleo crudo y gas natural y los de minería + los recargos sobre los mismos) – (devoluciones sobre los mismos conceptos y los impuestos adicionales del 3% sobre el impuesto general de exportación de petróleo crudo, gas natural y sus derivados que se llegara a cobrar, 2% en las demás exportaciones, el impuesto del 5% sobre el valor base del impuesto general de importación y el derecho adicional del 5% sobre el de los hidrocarburos que se exporten. Así como la recaudación del excedente de la meta recaudatoria del 35% del impuesto al valor agregado). |
| <b>1988-1989</b> | (Recaudación de todos los impuestos federales y los derechos sobre hidrocarburos y de minería + recargos sobre los mismos) – (devoluciones sobre los mismos conceptos y los impuestos adicionales de 3% del impuesto general de exportación de petróleo crudo, gas natural y sus derivados y del 2% en las demás exportaciones y el derecho adicional del 5% sobre los hidrocarburos que se exporten). <b>5/</b>   |
| <b>1990</b>      | (Recaudación de todos los impuestos federales y de los derechos sobre hidrocarburos y de minería + recargos sobre los mismos) – (devoluciones sobre los mismos conceptos y los impuestos adicionales del 3% sobre el impuesto general de exportación de petróleo crudo, gas natural y sus derivados, del 2% en las demás exportaciones y del derecho adicional o extraordinario sobre los hidrocarburos).  |
| <b>1991-1993</b> | (Recaudación de todos los impuestos federales y de los derechos sobre hidrocarburos y de minería + los recargos de los mismos) – (devoluciones sobre los mismos conceptos y los impuestos adicionales del 3% sobre el impuesto general de exportación de petróleo crudo, gas natural y sus derivados, del 2% en las demás exportaciones y del derecho adicional o extraordinario sobre los hidrocarburos. Así como, recaudación del impuesto sobre tenencia o uso de vehículos de las entidades que celebren Convenio de Colaboración Administrativa en materia de este impuesto).   |

| AÑO       | INTEGRACIÓN   |
|-----------|---|
| 1994-1995 | (Recaudación de todos los impuestos federales y de los derechos sobre hidrocarburos y de minería + los recargos de los mismos) – (devoluciones sobre los mismos conceptos y los derechos adicionales o extraordinarios sobre la extracción del petróleo, ni la recaudación del impuesto sobre tenencia o uso de vehículos de las entidades que hayan celebrado Convenio de Colaboración Administrativa en materia de este impuesto).  |
| 1996      | (Recaudación de todos los impuestos federales y de los derechos por la extracción de petróleo y minería + recargos de los mismos) – (devoluciones por los mismos conceptos y de los derechos adicionales o extraordinarios sobre la extracción de petróleo; ni los incentivos que se establezcan en los Convenios de Colaboración Administrativa; ni los impuestos sobre tenencia o uso de vehículos y sobre los automóviles nuevos, de aquellas entidades que hubieran celebrado Convenio de Colaboración Administrativa en materia de este impuesto, así como la parte de la recaudación correspondiente al impuesto especial sobre producción y servicios en que participen las entidades federativas en los términos del artículo 3°-A de la Ley de Coordinación Fiscal).   |
| 1997-2005 | (Recaudación de todos los impuestos federales y de los derechos por la extracción de petróleo y minería + recargos de los mismos) – (devoluciones por los mismos conceptos y de los derechos adicionales o extraordinarios sobre la extracción de petróleo; ni los incentivos que se establezcan en los Convenios de Colaboración Administrativa; ni los impuestos sobre tenencia o uso de vehículos y sobre los automóviles nuevos, de aquellas entidades que hubieran celebrado Convenio de Colaboración Administrativa en materia de estos impuestos; la parte de la recaudación correspondiente al impuesto especial sobre producción y servicios en que participen las entidades en los términos del artículo 3°-A de esta Ley, ni el excedente de los ingresos que obtenga la Federación por aplicar una tasa superior al 15% a los ingresos por la obtención de premios a que se refieren los artículos 130 y 158 de la Ley del Impuesto sobre la Renta).                      |
| 2006-2007 | (Recaudación de todos los impuestos federales + el 76.6% del Derecho Ordinario sobre Hidrocarburos + los derechos de minería + recargos de los mismos) – (devoluciones por los mismos conceptos y de los derechos adicionales o extraordinarios sobre la extracción de petróleo; ni los incentivos que se establezcan en los Convenios de Colaboración Administrativa; ni los impuestos sobre tenencia o uso de vehículos y sobre los automóviles nuevos, de aquellas entidades que hubieran celebrado Convenio de Colaboración Administrativa en materia de estos impuestos; la parte de la recaudación correspondiente al impuesto especial sobre producción y servicios en que participen las entidades en los términos del artículo 3°-A de esta Ley, ni el excedente de los ingresos que obtenga la Federación por aplicar una tasa superior al 15% a los ingresos por la obtención de premios a que se refieren los artículos 130 y 158 de la Ley del Impuesto sobre la Renta). |
| 2008-2013 | (Recaudación de todos los impuestos federales + el 76.6% del Derecho Ordinario sobre Hidrocarburos + los derechos de minería + recargos de los mismos) – (Devoluciones de los conceptos anteriores; Incentivos Económicos por Convenio de Colaboración Administrativa en Materia Fiscal Federal; Derechos adicionales y extraordinarios sobre la extracción de petróleo; Impuesto sobre Automóviles Nuevos; Impuesto sobre Tenencia o Uso de Vehículos (excepto aeronaves); Derecho ordinario sobre hidrocarburos para municipios; Participaciones directas del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios; Régimen de Pequeños Contribuyentes (REPECOS) e Intermedios; Rifas, sorteos y loterías estatales; e impuesto sobre la renta de personas físicas a los rendimientos de la deuda pública).   |

**Fuente:** Actualización de Castañeda Ortega (2009, pp. 87-91), con base en las reformas aprobadas a la Ley de Coordinación Fiscal en el año 2008.

**1/** En relación a los impuestos adicionales se especificaba que “no se incluían en los fondos las participaciones derivadas de los mismos”, ya que correspondían a los Municipios que se hubieran hecho o se hicieran cargo de los servicios prestados por las Juntas Federales de Mejoras Materiales.

**2/** A diferencia de la restricción, respecto de los impuestos adicionales (del 3% y 2%), señalada para 1980, de no incluir las participaciones derivadas de ellos; para 1981, se especifica que no se incluían tales impuestos adicionales por dárseles el tratamiento señalado en el artículo 2°-A de la Ley, consistente en participarlos en el 95% de su recaudación a los municipios en donde se encontraran ubicadas la aduanas fronterizas o marítimas por las que se efectuara la importación o exportación; tratándose del 1%, porque era participado, por un lado, a dichos municipios y por otro integraba el Fondo de Fomento Municipal.

3/ En el año de 1983, dentro del concepto de Ingresos Totales Anuales de la Federación se incluyen los derechos sobre hidrocarburos y de minería; lo cual no significó que se hubiera aumentado el número de conceptos que conformaba tales ingresos, sino que ello fue consecuencia de cambios habidos en las leyes federales, porque en la Ley que Reforma, Adiciona y Deroga diversas disposiciones en materia fiscal, vigentes a partir del primero de enero de 1983, se señaló, en el Artículo Décimo Tercero que para efectos de la distribución del impuesto adicional sobre el impuesto general de exportaciones petroleras, este concepto sería sustituido por el concepto de Derecho adicional sobre hidrocarburos, para hacerlo congruente con las reformas establecidas en la Ley Federal de Derechos.

4/ A todos los conceptos que se exceptúan, excluyendo el impuesto del 2.5% sobre el valor base del impuesto general de importación, se les daba la aplicación del artículo 2°-A.

5/ Durante este periodo los conceptos de ingresos totales anuales de la Federación y el de recaudación federal participable presentaron acepciones diferentes, el primero se refiere a ingresos netos al excluirse las devoluciones y el segundo a ingresos brutos al incluirse éstas; siendo aquel concepto el que se expresa en el cuadro.

Desde la reforma del año 2014 a la Ley de Coordinación Fiscal, la RFP incluye todos los impuestos federales y derechos sobre minería, menos sus devoluciones, más el 80.29%<sup>40</sup> de los Ingresos Petroleros, excluyendo aquellos conceptos que se les participan directamente a las entidades federativas y municipios, como se presenta en el Cuadro 4.2.

### CUADRO 4.2 Integración de la Recaudación Federal Participable (RFP)

| Se Incluyen  | Se Excluyen  |
|--|--|
| <ul style="list-style-type: none"> <li>✓ <b>Recaudación de todos los Impuestos Federales, y</b></li> <li>✓ <b>Derechos sobre Minería, (Art 263 LFD)</b></li> <li>✓ <b>(menos) sus Devoluciones.</b></li> <li>✓ <b>80.29% de los Ingresos Petroleros (LFPRH, artículo 2, fracción XXX Bis.- los recursos que reciba el Gobierno Federal por la suma de las transferencias desde el FMP que se incluyan en la Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos y la recaudación por el impuesto sobre la renta que se genere por los contratos y asignaciones); e</b></li> <li>✓ <b>Ingresos Excedentes (LFPRH, artículo 93, tercer párrafo.- recursos excedentes que durante el ejercicio fiscal reciba el FMP por encima del monto establecido en la Ley de Ingresos pero que no superen el monto de ingresos petroleros del Gobierno Federal equivalente a 4.7% del PIB nominal establecido en los Criterios Generales de Política Económica)</b></li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>⇒ Impuesto Sobre la Renta derivado de los contratos para la exploración y extracción de hidrocarburos.</li> <li>⇒ ISR Salarios y Prestación de Servicio Personal Subordinado de Federación, entidades federativas, municipios y, sus organismos descentralizados y autónomos.</li> <li>⇒ Derecho Especial sobre Minería.(Art 268 LFD)</li> <li>⇒ Derecho Adicional sobre Minería. (Art 269 LFD)</li> <li>⇒ Derecho Extraordinario sobre Minería.(Art 270 LFD)</li> <li>⇒ Incentivos Económicos por Convenio de Colaboración Administrativa en Materia Fiscal Federal.</li> <li>⇒ Impuesto sobre Automóviles Nuevos (ISAN).</li> <li>⇒ Participaciones directas IEPS (20% de la recaudación de cerveza, bebidas refrescantes, alcohol, bebidas alcohólicas fermentadas y bebidas alcohólicas; y 8% de la recaudación de tabacos labrados).</li> <li>⇒ IEPS a la realización de juegos con apuestas y sorteos.</li> <li>⇒ IEPS a la Venta Final de Gasolinas y Diesel.</li> <li>⇒ Fondo de Extracción de Hidrocarburos (FEXHI).</li> <li>⇒ Excedente de ingresos de la Federación por aplicar una tasa superior al 1% a los ingresos por la obtención de premios.</li> <li>⇒ Impuesto por la actividad de exploración y extracción de hidrocarburos.</li> </ul> |

**Fuente:** Castañeda Ortega (2016, p. 53).

40 En el caso de los derechos a los que se refiere la Ley de Ingresos sobre Hidrocarburos la proporción fue de 73.00% en 2015, 74.82% en 2016, 76.65% en 2017, y 78.47% en 2018; conforme el Artículo Sexto del "DECRETO por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley de Coordinación Fiscal y de la Ley General de Contabilidad Gubernamental", publicado en el Diario Oficial de la Federación del lunes 9 de diciembre del 2013.

Del ejercicio fiscal 2020, se calcula que, del total de los ingresos federales estimados, el 55.6% se destina a la Recaudación Federal Participable (RFP), la que actualmente se utiliza como referencia para la integración de cuatro de los principales fondos de participaciones: Fondo General de Participaciones (20%), Fondo de Fomento Municipal (1%), Fondo de Fiscalización y Recaudación (1.25%), y el 0.136% de la RFP a los municipios colindantes con frontera o litoral por los que se importan y exportan bienes. La RFP además sirve de referencia para la asignación de recursos de algunos de los fondos de aportaciones federales del Ramo 33 del Presupuesto de Egresos de la Federación, como puede apreciarse en el Cuadro 4.3.

### CUADRO 4.3 Fondos de Participaciones y de Aportaciones Referenciados a la Recaudación Federal Participable

| Fondos de Participaciones  | %              | Fondos de Aportaciones   | %             |
|--|----------------|--|---------------|
| Fondo General de Participaciones (FGP)   | 20             | Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social (FAIS)                        | 2.5294        |
| Fondo de Fiscalización y Recaudación (FOFIR)   | 1.25           | Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios (FORTAMUN)         | 2.5623        |
| Fondo de Fomento Municipal (FFM)   | 1              | Fondo de Aportaciones Múltiples (FAM)  | 0.814         |
| Municipios colindantes con frontera o litorales por los que se realicen materialmente la entrada o salida de los bienes que se importen o exporten | 0.136          | Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas (FAFEF) | 1.4           |
| <b>TOTAL</b>   | <b>22.386</b>  | <b>TOTAL</b>   | <b>7.3057</b> |
| <b>TOTAL FONDOS DE PARTICIPACIONES Y FONDOS DE APORTACIONES</b>  | <b>29.6917</b> |  |               |

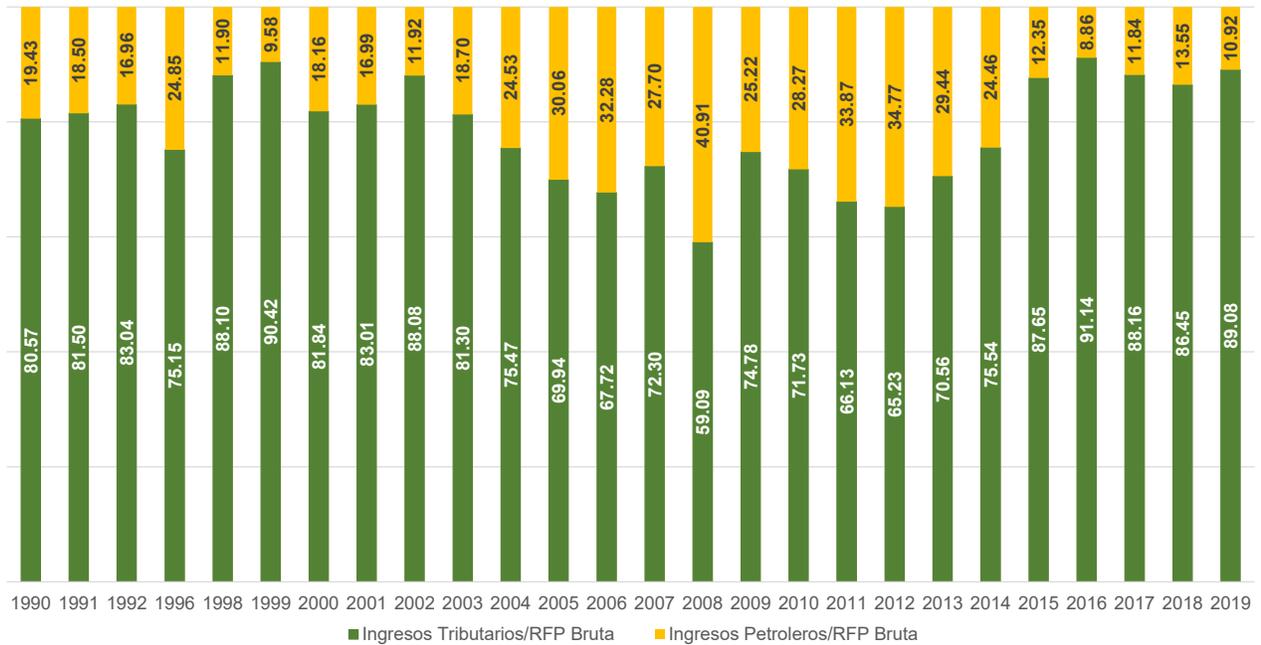
Fuente: INDETEC con base en las disposiciones de los Capítulos I y V de la Ley de Coordinación Fiscal.

Por tal motivo, la dinámica de la RFP ha contribuido al fortalecimiento de las finanzas públicas locales, dinámica que ha estado directamente relacionada no sólo con el comportamiento de las variables macroeconómicas que impactan en última instancia la recaudación de las contribuciones federales, sino también con la política fiscal puesta en marcha por el Gobierno Federal, en virtud de que las modificaciones en los conceptos que la integran han estado directamente vinculadas con las modificaciones a las leyes federales, a la creación de algunas de ellas y a la desaparición de otras. Ejemplo de ello son los cambios que se han dado en el transcurso de los años en las normas que rigen la recaudación de ingresos petroleros, los cuales han ido disminuyendo tanto por la menor producción de petróleo<sup>41</sup> como por las reformas al régimen fiscal de Petróleos Mexicanos (PEMEX) con el propósito de liberarle recursos para inversión a la entonces paraestatal, ahora Empresa

41 Producción de petróleo crudo en 1998: 3,071 miles de barriles diarios (mbd); 2004: 3,383 mbd; 2008: 2,792 mbd; 2014: 2,429 mbd; 2018: 1,813 mbd; y 2019: 1,727 mbd. (PEMEX, 1999, p. 17; 2010, p. 18; 2016, p. 22; y SHCP, 2019, p. 184).

Productiva del Estado,<sup>42</sup> con lo que el peso que tienen dentro de la recaudación federal también ha ido decreciendo, aunado a que los ingresos tributarios se han fortalecido como resultado de reformas fiscales que han tenido ese propósito; por tanto, la composición entre ingresos petroleros y tributarios en la RFP se ha modificado con el paso de los años, aumentando el peso porcentual de estos últimos, como se presenta en el Gráfico 4.4.

**GRÁFICO 4.4**  
Ingresos Tributarios y Petroleros como porcentaje de la RFP



**Fuente:** INDETEC con información de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Como puede observarse en el Gráfico 4.4, la participación en la integración de la RFP de los ingresos derivados de la actividad petrolera generada en los estados de Campeche, Tabasco, Veracruz, Tamaulipas y Chiapas, ha sido representativa para el Sistema de Participaciones en Ingresos Federales, pero empieza a dar signos de agotamiento, por lo que para mantener el monto de la RFP se torna indispensable continuar fortaleciendo los ingresos tributarios.

El Sistema de Participaciones Federales ha ido evolucionando y creciendo con los años, dado que en el inicio del SNCF, en 1980, éste se conformaba de dos fondos, el Fondo General de Participaciones (FGP), que se

42 DECRETO por el que se reforman diversas disposiciones del Capítulo XII, del Título Segundo, de la Ley Federal de Derechos. Diario Oficial de la Federación del 21 de diciembre de 2005.

DECRETO por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley Federal de Derechos, relativo al Régimen Fiscal de Petróleos Mexicanos. Diario Oficial de la Federación del 18 de noviembre de 2010.

DECRETO por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en Materia de Energía. Diario Oficial de la Federación del 20 de diciembre de 2013.

DECRETO por el que se expide la Ley de Ingresos sobre Hidrocarburos, se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley Federal de Derechos y de la Ley de Coordinación Fiscal y se expide la Ley del Fondo Mexicano del Petróleo para la Estabilización y el Desarrollo. Diario Oficial de la Federación del 11 de agosto de 2014.

integraba con el 16.894851% del ITAF; y el Fondo Financiero Complementario de Participaciones (FFCP)<sup>43</sup>, que se integraba con el 0.37% del ITAF, que estuvo vigente hasta 1989, y en 1990 se integró al FGP. En la actualidad el Sistema de Participaciones en Ingresos Federales se compone de doce fondos, y los originales se integran con un mayor porcentaje de la RFP, de los cuales se debe participar a los municipios:

### CUADRO 4.4

#### Fondos de Participaciones en Ingresos Federales vigentes en 2021 y porcentaje mínimo a distribuir a municipios

| Fondos de Participaciones Federales   | Participación a Municipios        |
|---|-----------------------------------|
| <b>1. Fondo General de Participaciones (FGP)</b><br>20% de la RFP más Resarcimiento de Bases Especiales de Tributación (BET)  | Mínimo<br>20%                     |
| <b>2. Participación del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios (IEPS)</b><br>8% recaudación IEPS de tabacos labrados, y 20% recaudación IEPS de cervezas y bebidas alcohólicas  |                                   |
| <b>3. Fondo de Fiscalización y Recaudación (FOFIR)</b><br>1.25% de la RFP   |                                   |
| <b>4. IEPS a la Venta Final de Gasolinas y Diésel</b><br>9/11 de recaudación de cuotas de IEPS  |                                   |
| <b>5. Fondo de Compensación</b><br>2/11 de recaudación de cuotas de IEPS  |                                   |
| <b>6. Fondo de Extracción de Hidrocarburos (FEXHI)</b><br>0.0087 por ingresos petroleros aprobados en la Ley de Ingresos de la Federación (LIF)   |                                   |
| <b>7. Impuesto sobre Automóviles Nuevos</b><br>100% de la recaudación por colaboración administrativa; y el resarcimiento de la disminución de ingresos relacionada con la ampliación de exenciones, mediante el Fondo de Compensación del ISAN |                                   |
| <b>8. Fondo de Fomento Municipal (FFM)</b><br>1% de la RFP  | 100%                              |
| <b>9. Participación del ISR de Trabajadores de Entidades Federativas y Municipios</b><br>100% del ISR de los trabajadores de entidades federativas y municipios   | 100% ISR trabajadores municipales |
| <b>10. 0.136% de la RFP a municipios por los que se importe o exporte</b>   | 100%                              |
| <b>11. Participaciones a Municipios por los que se exportan Hidrocarburos</b><br>0.00051 por ingresos petroleros aprobados en LIF   | 100%                              |
| <b>12. ISR a los Ingresos por la Enajenación de Bienes Inmuebles</b><br>100% de la recaudación por colaboración administrativa  | Mínimo 20%                        |

**Fuente:** INDETEC con información de la Ley de Coordinación Fiscal, artículo 14 de la Ley Federal del Impuesto sobre Automóviles Nuevos, y Convenio de Colaboración Administrativa en Materia Fiscal Federal, vigentes.

<sup>43</sup> El FFCP nace en 1978 por acuerdo presidencial, para que la SHCP y la Secretaría de Programación y Presupuesto establecieran las disposiciones para, con cargo al Presupuesto de Egresos de la Federación, se distribuyera a los estados y al Distrito Federal la cantidad de mil millones de pesos de manera inversa a las participaciones recibidas conforme al sistema tradicional de participaciones. Para 1979 se incrementaron los recursos a 15 mil millones de pesos. El propósito de este fondo era redistribuir recursos financieros a las entidades, tratando de favorecer en mayor medida a aquellas que obtuvieron menos participaciones del Fondo General.

El Cuadro 4.5 permite apreciar la evolución del Sistema de Participaciones respecto a los fondos que lo componen desde la creación del SNCF hasta la fecha.

### CUADRO 4.5

## Fondos que componen el Sistema de Participaciones en Ingresos Federales 1980 a 2020

| Concepto   | 1980     | 1981     | 1982     | 1983-1987 | 1988-1989 | 1990     | 1991-1994 | 1995     | 1996     | 1997-2007 | 2008-2011 | 2012-2014 | 2015-2019 | 2020      |
|--|----------|----------|----------|-----------|-----------|----------|-----------|----------|----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|
| Fondo General de Participaciones 1/, 3/, 4/  | X        | X        | X        | X         | X         | X        | X         | X        | X        | X         | X         | X         | X         | X         |
| Fondo por Coordinación en Derechos*  |          |          | X        | X         | X         | X        | X         | X        | X        | X         |           |           |           |           |
| Participaciones por Bases Especiales de Tributación  |          |          |          |           |           |          | X         | X        | X        | X         | X         | X         | X         | X         |
| Fondo Financiero Complementario 2/   | X        | X        | X        | X         | X         |          |           |          |          |           |           |           |           |           |
| Reserva de Contingencia  |          |          |          |           | X         | X        | X         | X        | X        | X         |           |           |           |           |
| Reserva de Compensación**  |          |          |          |           |           |          | X         |          |          |           |           |           |           |           |
| Fondo de Fomento Municipal   |          | X        | X        | X         | X         | X        | X         | X        | X        | X         | X         | X         | X         | X         |
| 2% y 3% Adicional al Comercio Exterior 5/  |          | X        | X        | X         | X         | X        |           |          |          |           |           |           |           |           |
| 5% sobre Hidrocarburos   |          | X        | X        | X         | X         | X        |           |          |          |           |           |           |           |           |
| Participaciones por IEPS ( 8% Tab Lab y 20% Cervezas y Beb Alcoh)  |          |          |          |           |           |          |           |          | X        | X         | X         | X         | X         | X         |
| Impuesto Sobre Tenencia o Uso de Vehículos (en 1983 del 80% y a partir de 1991 del 100%)   |          |          |          | X         | X         | X        | X         | X        | X        | X         | X         |           |           |           |
| Impuesto sobre Automóviles Nuevos (100%)   |          |          |          |           |           |          |           |          |          | X         | X         | X         | X         | X         |
| Fondo de Fiscalización/Fondo de Fiscalización y Recaudación  |          |          |          |           |           |          |           |          |          |           | X         | X         | X         | X         |
| Fondo de Extracción de Hidrocarburos   |          |          |          |           |           |          |           |          |          |           | X         | X         | X         | X         |
| Participaciones derivadas de la aplicación de las cuotas previstas en el artículo 2°-A, fracción II de la Ley del IEPS   |          |          |          |           |           |          |           |          |          |           | X         | X         | X         | X         |
| ISR Participable   |          |          |          |           |           |          |           |          |          |           |           |           | X         | X         |
| Participaciones a Municipios por los que se realice materialmente la salida de hidrocarburos 5/  |          |          | X        | X         | X         | X        | X         | X        | X        | X         | X         | X         | X         | X         |
| Participaciones a Municipios colindantes con frontera o litorales por los que se realice materialmente la entrada al país o salida de él de bienes que se importen o exporten (0.136% de RFP) 6/ |          |          |          |           |           |          |           | X        | X        | X         | X         | X         | X         | X         |
| ISR a los Ingresos por la Enajenación de Bienes Inmuebles  |          |          |          |           |           |          |           |          |          |           |           |           |           | X         |
| <b>Total Fondos de Participaciones</b>   | <b>2</b> | <b>5</b> | <b>7</b> | <b>8</b>  | <b>9</b>  | <b>8</b> | <b>8</b>  | <b>8</b> | <b>9</b> | <b>10</b> | <b>11</b> | <b>10</b> | <b>11</b> | <b>12</b> |

**Fuente:** INDETEC a partir de las reformas de la Ley de Coordinación Fiscal publicadas en el Diario Oficial de la Federación, y con base en Ortiz Ruiz (1998, pp. 167-312).

**Notas:**

1/ Incluye impuestos y derechos de estados y municipios suspendidos a partir de 1980.

2/ Por medio de este Fondo se brindó apoyo financiero para favorecer a las entidades que obtenían menos participaciones del FGP, estaba integrado en 1980 por 0.37% del ITAF y en 1981 por el 0.50% del ITAF, en el periodo 1984-1989 se adicionaron a este porcentaje, 3% de los recursos con que se integre el Fondo General de Participaciones, aportada por las

entidades federativas, más una cantidad igual al 3% del Fondo General, aportada por la Federación. En 1990 los recursos de este fondo se adicionan al FGP.

**3/** Durante 1987 y 1988 incluye Reserva de Contingencia.

**4/** Durante 1990 incluye la primera y segunda parte del Fondo General. A partir de 1996 el FGP se integra con el 20% de la RFP.

**5/** En 1980 se participaba a los estados por los impuestos adicionales al Comercio Exterior: 3% al general de exportación y 2% al general de importación, y el 1% sobre el impuesto general en exportación de petróleo crudo, gas natural y sus derivados; de los dos primeros se distribuía el 95% a los municipios donde se encontraba ubicada la aduana marítima o fronteriza. En 1981 se establece en la LCF el artículo 2-A donde se señalan los procedimientos de distribución de los impuestos adicionales. En 1987 se distribuyen participaciones del 95% del 2.8% del impuesto y 2% a la exportación y el 3.17% del derecho adicional sobre hidrocarburos que se exporten, excluyendo el derecho extraordinario de los mismos. A partir de 1995 las participaciones a municipios que exportan hidrocarburos se integran solamente por el 3.17% del derecho adicional sobre la extracción de petróleo, excluyendo el derecho extraordinario sobre el mismo.

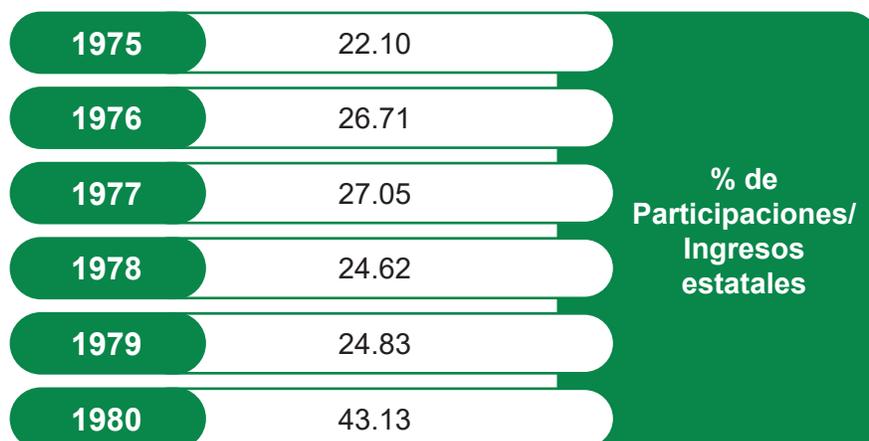
**6/** En 1987 se deja de participarles a los municipios donde se encuentran ubicadas las aduanas marítimas o fronteras, para participarles a los municipios colindantes con la frontera o litoral por donde se realice materialmente la entrada al país o salida de él de los bienes que se importen o exporten. En 1995 ante la derogación de los impuestos adicionales y ante la preocupación de los municipios de ver mermados sus ingresos, se circunscribió su cálculo a la RFP, quedando el porcentaje a participar del 0.136% de RFP, como se encuentra actualmente.

\* La Coordinación en Derechos del periodo 1982 a 1989 formaba parte del FGP, y a partir de 1990 se distribuye de forma independiente, y a partir de 1994 su integración pasa de 0.5% al 1% de la RFP.

\*\* La Reserva de compensación se creó en 1991 y funcionó hasta el año 2007, se distribuía a aquellas entidades que salieron afectadas por el cambio en la fórmula de distribución del Fondo General de Participaciones. Ésta se formaba con los remanentes que se tienen de la participación del 0.5% de la RFP para estados coordinados en derechos y 70% que se distribuye del Fondo de Fomento Municipal a los estados coordinados en derechos. (Castañeda, 2009, p. 114)

Resulta relevante mencionar que, si bien los estados empezaron a recibir mayores participaciones a partir de 1980 con la entrada en vigor del SNCF, esto se tradujo en una mayor dependencia de los gobiernos locales de las participaciones federales; es así que previo a 1980, el peso de las participaciones en los ingresos estatales era menor (24.83%) que el obtenido a partir de 1980 (43.13%) como se muestra a continuación:

### GRÁFICO 4.5 Participaciones Federales respecto a Ingresos Estatales



**Fuente:** INDETEC con información publicada por el INEGI en Finanzas Públicas Estatales y Municipales de México 1975-1980.

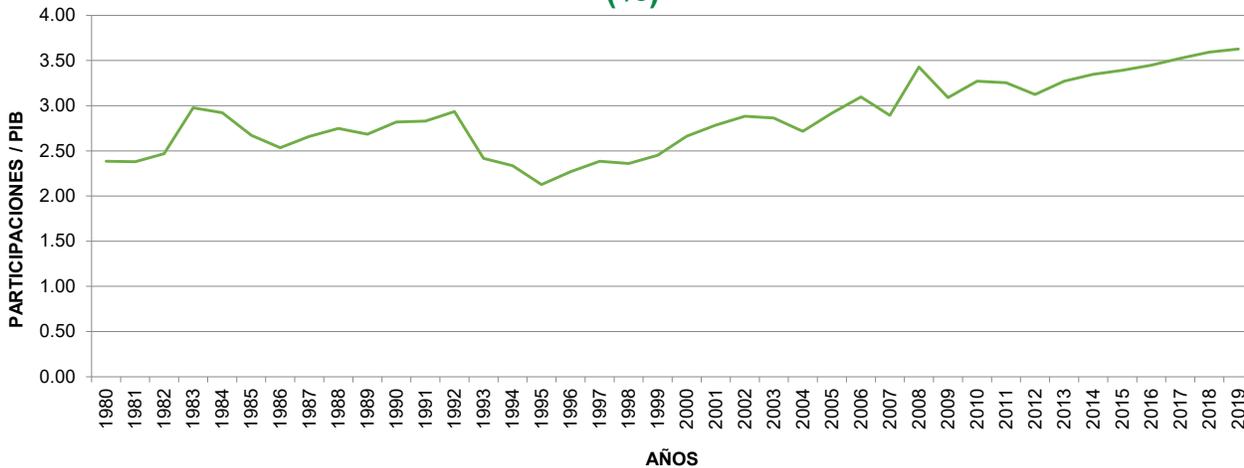
Derivado del dinamismo de la RFP y el aumento en el número de fondos participables, el comportamiento que han mostrado los montos de participaciones federales desde 1980 a 2019 ha sido de crecimiento, como se muestra en los Gráficos 4.6 y 4.7, donde advertimos que las participaciones en términos reales, en miles de pesos de 2019, iniciaron en 1980 con un monto de \$193,264,711, y para 2019 alcanzaron los \$878,997,186, que equivale a un crecimiento de 354.8% con un promedio anual de 4.35%; en tanto que como porcentaje del Producto Interno Bruto (PIB), en 1980 representaron el 2.39%, y en 2019 el 3.63%, es decir, 1.24 puntos adicionales del PIB, esto es, un 51.8% de crecimiento.

**GRÁFICO 4.6**  
**Evolución de las Participaciones Federales pagadas a**  
**Entidades Federativas 1980-2019**  
**(miles de pesos constantes, indizados al 2019)**



**Fuente:** INDETEC con información de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público; y deflatores del Producto Interno Bruto (PIB) consultados en el portal Transparencia Presupuestaria.

**GRÁFICO 4.7**  
**Participaciones Federales respecto a Producto Interno Bruto 1980-2019**  
**(%)**



**Fuente:** INDETEC con datos de la Unidad de Coordinación con Entidades Federativas de la SHCP. La información del PIB se tomó del Banco Mundial (BM, 1960-2019).

De tal manera que, efectivamente, con el constante dinamismo que ha tenido la RFP, el mecanismo de vincular la integración de los fondos de participaciones a la recaudación federal funcionó para superar la disminución relativa que se venía presentando en las participaciones a entidades federativas y municipios con respecto a la recaudación federal, comportamiento que también fue influido por aumentos en el porcentaje de integración de los fondos de participaciones, tal como se puede apreciar en el Cuadro 4.6 para el caso del FGP, que inició en 1980 con un porcentaje de integración del 16.894851% del ITAF<sup>44</sup>, y en la actualidad es del 20% de la RFP, al que se adicionan las participaciones por Bases Especiales de Tributación (BET).

### CUADRO 4.6 Evolución en la Integración del Fondo General de Participaciones (% de la Recaudación Federal Participable)

| AÑO       | CONCEPTO   | PORCENTAJE DE INTEGRACIÓN              |   |
|-----------|--|--|---|
|           |  | Estados Coordinados en Derechos        | Estados No Coordinados en Derechos        |
| 1980      | Conforme a la Ley de Coordinación Fiscal   | 13.000000                              |   |
|           | Por concepto de impuestos derogados o suspendidos al iniciar la coordinación fiscal (Anexo N° 1, Convenio de Adhesión) | 1.578399                               |   |
|           | Por gastos de administración de impuestos federales (Anexo N° 1, Convenio de Adhesión)                                 | 0.354475                               |   |
|           | Por tratamiento especial a los Estados petroleros (Anexo N° 2, Convenio de Adhesión)                                   | 0.692872                               |   |
|           | Por apoyo fiscal al Sistema Alimentario Mexicano (SAM), (Anexo N° 3/4, Convenio de Adhesión)                           | 1.269105                               |   |
|           | <b>Integración del Fondo</b>   | <b>16.894851</b>                       |   |
| 1981      | Fondo General de 1980  | 16.894851                              |   |
|           | Por la suspensión del cobro de derechos de pasaporte (Anexo N° 2/3)  | 0.018462                               |   |
|           | Por impuestos a suspender por reformas a la Ley del IVA (Anexo N° 4/5)   | 0.024537                               |   |
|           | <b>Integración del Fondo</b>   | <b>16.937850</b>                       |   |
|           |  | <b>Estados Coordinados en Derechos</b> | <b>Estados No Coordinados en Derechos</b> |
| 1982      | Fondo General 1981   | 16.937850                              |   |
|           | Por la Coordinación en Materia de Derechos 1/  | 0.500000                               |   |
|           | <b>Integración del Fondo</b>   | <b>17.437850</b>                       | <b>16.937850</b>                          |
| 1983-1987 | Fondo General 1982   | 16.937850                              | 16.937850                                 |
|           | Por la Suspensión de Impuestos a Profesionistas 2/   | 0.026918                               | 0.026918                                  |
|           | Por la Recaudación de Pozos Artesianos en el D.F. 3/   | 0.019255                               | 0.019255                                  |
|           | Por la Coordinación en Materia de Derechos   | 0.500000                               |   |
|           | <b>Integración del Fondo</b>   | <b>17.48023</b>                        | <b>16.984023</b>                          |

44 El 13% del ITAF que integra el FGP, considerado en la Ley de Coordinación Fiscal, resultaba de la estimación que en su momento realizó la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, y que pretendía que, con el nuevo régimen de participaciones federales, las entidades federativas recibieran mayores recursos, respecto a los que se venían recibiendo en años anteriores (12% de la recaudación tributaria federal); al porcentaje citado en la Ley se adicionaron otros porcentajes derivado de la suspensión de algunos gravámenes y apoyos que les otorgó el Gobierno Federal a algunas entidades federativas, los cuales se citan en el Cuadro 4.4.

| AÑO              | CONCEPTO   | PORCENTAJE DE INTEGRACIÓN  |                  |
|------------------|--|--|------------------|
| <b>1988-1989</b> | <b>Integración del Fondo 4/</b>  | 30% de la Recaudación del IVA obtenido en entidades + Fondo Ajustado - devoluciones atribuidas a las Entidades |                  |
| <b>1990</b>      | Fondo General  | 16.984023  | 16.984023        |
|                  | Aumento por Tasa de Crecimiento en la Recaudación del IVA superior a la RFP                                  | 0.248126   | 0.248126         |
|                  | Representación Porcentual de los Recursos del Fondo Financiero Complementario                                | 1.029121   | 1.029121         |
|                  | <b>Integración del Fondo General 5/</b>  | <b>18.260270</b>   | <b>18.260270</b> |
|                  | Fondo de Coordinación en Derechos  | 0.500000   |                  |
| <b>1991-1993</b> | Fondo General 1990   | 18.260270  | 18.260270        |
|                  | Adición del 50% de la Reserva de Contingencia  | 0.250000   | 0.250000         |
|                  | <b>Integración del Fondo General 6/</b>  | <b>18.51</b>   | <b>18.51</b>     |
|                  | 80% de la recaudación obtenida por Bases Especiales de Tributación (BET) en 1989, actualizadas por inflación | BET  | BET              |
|                  | Fondo de Coordinación en Derechos  | 0.500000   |                  |
| <b>1994-1995</b> | <b>Integración del Fondo General</b>   | <b>18.51</b>   | <b>18.51</b>     |
|                  | 80% de la recaudación obtenida por Bases Especiales de Tributación en 1989, actualizada por inflación        | BET  | BET              |
|                  | Fondo de Coordinación en Derechos 7/   | 1.0  |                  |
| <b>1996-2007</b> | Fondo General 1995   | 18.51  | 18.51            |
|                  | El Congreso Federal adiciona sin condición alguna un porcentaje  | 1.49   | 1.49             |
|                  | <b>Integración del Fondo General</b>   | <b>20.0</b>  | <b>20.0</b>      |
|                  | 80% de la recaudación obtenida por Bases Especiales de Tributación en 1989, actualizada por inflación        | BET  | BET              |
|                  | Fondo de Coordinación en Derechos  | 1.0  |                  |
| <b>2008-2020</b> | <b>Integración del FGP (porciento de la RFP)</b>   | <b>20.0</b>  | <b>20.0</b>      |
|                  | 80% de la recaudación obtenida por Bases Especiales de Tributación en 1989, actualizada por inflación        | BET  | BET              |
|                  | Fondo de Coordinación en Derechos 8/   |  |                  |

**Fuente:** Actualización de Castañeda Ortega (2009, pp. 93-96) con la Ley de Coordinación Fiscal vigente.

1/ La Coordinación en Derechos consistió en que el estado y sus municipios dejaran de cobrar ciertos derechos<sup>45</sup>, dicha coordinación es opcional, es decir, la entidad que no desee coordinarse puede hacerlo sin perjuicio de su adhesión al SNCF.

2/ Con la reforma de la LCF se modificó el porcentaje de integración del Fondo General, puesto que los estados y municipios dejaron de gravar las actividades realizadas por los profesionistas gravadas por el IVA (LIVA, art. 41), acción que representó pérdida para las entidades y municipios, por lo que la Federación resarcó dicha pérdida al adicionar el 0.03% aproximadamente en el tanto por ciento de constitución del Fondo General.

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

**3/** Adicional a este porcentaje fue el 0.02% de los Ingresos Participables de la Federación, que se integró al Fondo General como resarcimiento por la suspensión del cobro del impuesto sobre la explotación de pozos artesianos del Departamento del Distrito Federal.

**4/** Para los ejercicios 1988-1989 se establece una nueva forma de integración y distribución del Fondo General, puesto que se rompe con el esquema tradicional de porcentaje fijo, creándose un elemento dinámico: 30% del Impuesto al Valor Agregado recaudado por las entidades federativas más un fondo ajustado, menos las devoluciones atribuibles a las entidades con la reforma a la Ley de Coordinación Fiscal.

**5/** En el año 1990, con la firma de un nuevo Convenio de Colaboración Administrativa, las entidades federativas dejaron de recaudar el IVA, lo que hizo necesario que se modificara la forma de integrar este fondo, por lo que regresó al sistema tradicional, un porcentaje fijo de la recaudación. Por otra parte, se vuelve a determinar al FGP con base en una RFP integrada en términos netos. Asimismo, en este año el Fondo Financiero Complementario de Participaciones (FFCP) fue integrado al FGP como la tercera parte de éste.

**6/** Para el ejercicio fiscal 1991 al FGP se le adiciona el 50% del monto con que se integraba la Reserva de Contingencia (0.25%), pasando con ello a representar el 18.51% de la RFP. Además, se les resarcó a los estados el 80% del impuesto recaudado en 1989 por concepto de Bases Especiales de Tributación, debido a que era un incentivo económico, proveniente del Convenio de Colaboración Administrativa en Materia Fiscal Federal, que desapareció al cambiar el régimen de las Bases Especiales de Tributación.

**7/** El incremento en el Fondo por Coordinación en Derechos en 1994 que fue del 0.5 al 1.0% de la RFP, tuvo el propósito de motivar a las entidades aún no coordinadas a hacerlo, y fue en ese año cuando todas se coordinaron en esta materia. Dicho cambio se publicó en el DOF del 3 de diciembre de 1993.

**8/** Con la reforma hacendaria de 2008, el 1% de la RFP del Fondo de Coordinación en Derechos se fusionó con el 0.25% de la Reserva de Contingencia, para conformar el Fondo de Fiscalización (FOFIE), a partir de 2013 este fondo se denomina Fondo de Fiscalización y Recaudación, el cual continúa integrándose con el 1.25% de la RFP.

Es así como en el transcurso de los años para el FGP se fue modificando el porcentaje de integración de la RFP, y también se han presentado modificaciones en la estructura de las fórmulas de distribución y en las variables que se utilizan para el cálculo de coeficientes de este fondo para su distribución a las entidades federativas, como se detalla en el Cuadro 4.7.

### CUADRO 4.7

#### Elementos que han sido aplicados en la determinación del coeficiente de Participaciones del Fondo General de Participaciones

| 1980-1983  | 1984-1989                                  | 1991-2007                                  | 2008-2020   |
|--|--|--|---|
| Monto de las participaciones recibidas por la entidad federativa en 1979.  | Impuesto al Valor Agregado                 | Población                                  | Población   |
| Recaudación que hubiese recibido la entidad en 1979 por los gravámenes estatales y municipales suspendidos al coordinarse. | Impuesto sobre Tenencia o Uso de Vehículos | Impuesto sobre Tenencia o Uso de Vehículos | Producto Interno Bruto  |
| Ingresos que las entidades recibieron en 1979 por Gastos de Administración.  | Impuesto sobre Automóviles Nuevos          | Impuesto sobre Automóviles Nuevos          | Recaudación de impuestos y derechos locales: impuestos y derechos estatales, impuesto predial, y derechos de agua |

| 1980-1983 | 1984-1989  | 1991-2007   | 2008-2020 |
|-----------|--|---|-----------|
|           | Impuesto Especial sobre Producción y Servicios: cerveza, aguas envasadas y refrescos, tabacos labrados, bebidas alcohólicas y gasolina | Impuesto Especial Sobre Producción y Servicios: cerveza, tabacos labrados, bebidas alcohólicas, gasolinas, gas natural y diésel, aguas. |           |
|           | Impuesto Sobre la Renta y al Valor Agregado de: contribuyentes menores y contribuyentes con Bases Especiales de Tributación.           |   |           |

**Fuente:** INDETEC con información contenida en la Ley de Coordinación Fiscal vigente en cada periodo.

Durante el periodo 1980-1983 la distribución del FGP equivalía a un resarcimiento para la entidad federativa del conjunto de ingresos que dejó de percibir a partir de 1979, como resultado de haberse adherido al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal. En cambio, de 1984 a 1987 predominó como criterio de distribución el crecimiento de los impuestos asignables<sup>46</sup>.

En el periodo 1988-1989 continuó aplicándose el criterio de crecimiento de los impuestos asignables en función del crecimiento de la recaudación del Impuesto al Valor Agregado, en ese entonces llevada a cabo por las entidades federativas; este sistema permitió la ruptura de la llamada “suma cero”<sup>47</sup> mediante la ampliación de los recursos del FGP.

A partir del año 1991 y hasta el año 2007, para efectos de distribución el FGP se dividía en tres partes: la primera parte (45.17%) consideraba la variable población; la segunda parte (45.17%) consideraba el crecimiento de los impuestos asignables, IEPS, el Impuesto sobre Tenencia y el Impuesto sobre Automóviles Nuevos; y la tercera parte (9.66%) se distribuía en relación inversa de las participaciones por habitante que a cada entidad le hubiese correspondido en la primera y segunda partes del Fondo.

Los impuestos asignables fueron considerados para el cálculo de la segunda parte del FGP en el periodo 1991-2007, destaca de los mismos la recaudación de combustibles (gasolinas, diésel, gas natural), que fue la de mayor proporción respecto al total, mientras que la recaudación de los otros conceptos presentó altibajos en el periodo analizado, de tal manera que fue hasta el año 2000 que la recaudación del IEPS por el consumo de cerveza se ubicó en el segundo lugar en proporción respecto al total, como se aprecia en el Cuadro 4.8.

46 Los impuestos asignables eran aquellos cuya recaudación era identificable por entidad federativa, mismos que se muestran en el Cuadro 4.8.

47 El efecto suma cero se da cuando, dado un monto a repartir del fondo, las entidades federativas que aumentan su coeficiente de participación, afectan a otras, que disminuyen.

### CUADRO 4.8

#### Estructura porcentual de los Impuestos Asignables en el periodo 1991 a 2006

| AÑO  | GASOLINA<br>GAS<br>NATURAL<br>Y DIESEL | CERVEZA | BEBIDAS<br>ALCOHOLI-<br>CAS | TABACOS<br>LABRA-<br>DOS | AUTOS<br>NUE-<br>VOS | TENEN-<br>CIA | AGUAS | SERVI-<br>CIOS |
|------|--|---------|-----------------------------|--------------------------|----------------------|---------------|-------|----------------|
| 1991 | 50.61                                  | 10.55   | 7.89                        | 15.53                    | 6.74                 | 8.68          | 0.00  | 0.00           |
| 1992 | 57.79                                  | 8.47    | 6.44                        | 11.78                    | 5.56                 | 9.97          | 0.00  | 0.00           |
| 1993 | 59.16                                  | 8.51    | 5.43                        | 11.32                    | 4.33                 | 11.24         | 0.00  | 0.00           |
| 1994 | 69.33                                  | 6.29    | 4.11                        | 7.87                     | 3.15                 | 9.24          | 0.00  | 0.00           |
| 1995 | 63.71                                  | 7.67    | 5.10                        | 11.26                    | 2.01                 | 10.24         | 0.00  | 0.00           |
| 1996 | 59.39                                  | 7.46    | 5.52                        | 11.32                    | 4.94                 | 11.36         | 0.00  | 0.00           |
| 1997 | 71.67                                  | 5.87    | 4.52                        | 7.19                     | 1.23                 | 9.52          | 0.00  | 0.00           |
| 1998 | 75.83                                  | 5.64    | 4.44                        | 5.12                     | 2.29                 | 6.68          | 0.00  | 0.00           |
| 1999 | 76.70                                  | 5.55    | 4.78                        | 4.67                     | 2.57                 | 5.73          | 0.00  | 0.00           |
| 2000 | 65.69                                  | 12.25   | 5.30                        | 6.47                     | 3.64                 | 6.65          | 0.00  | 0.00           |
| 2001 | 67.41                                  | 11.67   | 3.93                        | 6.53                     | 3.22                 | 7.24          | 0.00  | 0.00           |
| 2002 | 69.73                                  | 10.68   | 2.70                        | 6.79                     | 2.73                 | 7.20          | 0.04  | 0.14           |
| 2003 | 61.64                                  | 12.27   | 6.06                        | 8.33                     | 2.92                 | 8.26          | 0.32  | 0.19           |
| 2004 | 45.37                                  | 16.67   | 9.86                        | 12.15                    | 4.32                 | 11.28         | 0.35  | 0.00           |
| 2005 | 79.75                                  | 6.06    | 3.66                        | 4.47                     | 1.65                 | 4.29          | 0.12  | 0.00           |
| 2006 | 79.79                                  | 6.19    | 3.66                        | 4.49                     | 1.29                 | 4.50          | 0.08  | 0.00           |

**Fuente:** INDETEC con información de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

A partir de 2008, el FGP se divide para su distribución en una parte fija y en otra variable. En la parte fija se considera la participación que recibió por este fondo cada entidad federativa en 2007; mientras que la parte variable se conforma con el excedente o crecimiento del fondo entre el año 2007 y el año de cálculo. Este crecimiento se distribuye en tres partes: 60% en proporción a la variación del PIB estatal (PIBE), 30% se distribuye considerando un promedio móvil de la recaudación de impuestos y derechos locales, y el 10% restante se reparte tomando en cuenta el nivel de recaudación de impuestos y derechos locales; todas las partes se ponderan con la población.

Cabe señalar que las modificaciones en las fórmulas de distribución y de las variables que se han considerado para el cálculo de coeficientes de este Fondo, se han debido a la disminución o agotamiento que han presentado algunas variables, lo que ha propiciado la disminución de las participaciones distribuidas a algunas entidades federativas, tal es el caso de los impuestos asignables, en los que el componente de combustibles en un inicio fortaleció la distribución a algunos estados, sin embargo, éstos tuvieron un menor crecimiento en el transcurso de los años, como se muestra en el Cuadro 4.8.

En el Cuadro 4.9 se presentan los criterios de distribución considerados en la normatividad vigente en el SNCF para los actuales fondos de participaciones federales para entidades federativas y municipios, en los que se puede apreciar que prevalece el propósito de fomentar el esfuerzo recaudatorio y de resarcir el origen de la recaudación, con excepción del Fondo de Compensación que tiene un carácter redistributivo.

## CUADRO 4.9

### Criterios de Distribución de los Actuales Fondos de Participaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios

| Fondos  | Criterios de Distribución  |
|---|--|
| <b>Fondo General de Participaciones</b><br><br><b>20% RFP</b>   | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Participaciones recibidas por el Fondo en el año 2007 constante</li> <li>• Crecimiento en el Fondo entre el año 2007 y el año de cálculo:               <ul style="list-style-type: none"> <li>• 60% Crecimiento PIBE ponderado con población</li> <li>• 30% Incremento en la recaudación de impuestos y derechos locales ponderado con población</li> <li>• 10% Nivel en la recaudación de impuestos y derechos locales ponderado con población</li> </ul> </li> </ul>   |
| <b>Fondo de Fiscalización y Recaudación</b><br><br><b>1.25% RFP</b>   | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Participaciones recibidas por el Fondo de Fiscalización en el año 2013 constante.</li> <li>• Crecimiento en el Fondo entre el año 2013 y el año de cálculo:               <ul style="list-style-type: none"> <li>• 30% Cifras virtuales de la entidad respecto a su PIB ponderado con población</li> <li>• 10% Valor de mercancía embargada ponderado con población</li> <li>• 30% Incremento en recaudación de impuestos y derechos locales</li> <li>• 30% Recaudación de impuestos y derechos locales respecto a "ingresos de libre disposición" ponderado con población</li> </ul> </li> </ul> |
| <b>Fondo de Fomento Municipal</b><br><br><b>1% RFP</b>  | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Participaciones recibidas por el Fondo en el año 2013 constante</li> <li>• Crecimiento en el Fondo entre el año 2013 y el año de cálculo:               <ul style="list-style-type: none"> <li>• 70% Incremento en recaudación de impuesto predial y derechos de agua ponderado con población</li> <li>• 30% Incremento en recaudación de impuesto predial de municipios con convenio de colaboración con el Estado ponderado con su población</li> </ul> </li> </ul>   |
| <b>0.136% RFP para municipios colindantes con frontera o litoral que vigilen y controlen introducción ilegal de mercancías</b>    | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Coeficiente de distribución del año anterior multiplicado por el incremento en la recaudación de impuesto predial y derechos de agua.</li> </ul>  |
| <b>Participación a municipios colindantes con frontera o litorales por lo que se realiza exportación de petróleo</b>              | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Por ciento del importe del crudo exportado.</li> </ul>  |
| <b>Impuesto Especial sobre Producción y Servicios</b><br><br><b>(20% cerveza y bebidas alcohólicas, y 8% de tabacos labrados)</b> | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Porcentaje que represente la enajenación de cerveza, bebidas refrescantes, alcohol, bebidas alcohólicas fermentadas y bebidas alcohólicas, y tabacos labrados.</li> </ul>   |
| <b>Participación del ISR</b>  | <ul style="list-style-type: none"> <li>• 100% de la recaudación que se obtenga del ISR y que efectivamente se entere a la Federación.</li> </ul>   |

| Fondos   | Criterios de Distribución  |
|--|--|
| <b>Participaciones de Gasolinas y Diésel</b>   | <ul style="list-style-type: none"> <li>9/11 de la recaudación de las cuotas por enajenación de gasolinas y diésel conforme el consumo efectuado en cada entidad federativa.</li> </ul>   |
| <b>Fondo de Compensación</b>   | <ul style="list-style-type: none"> <li>2/11 de la recaudación de las cuotas por enajenación de gasolinas y diésel a las 10 entidades federativas que tengan los menores niveles de PIB per cápita no minero y no petrolero.</li> </ul>       |
| <b>Fondo de Extracción de Hidrocarburos</b>  | <ul style="list-style-type: none"> <li>Valor de la extracción bruta de hidrocarburos de la entidad y el volumen de producción de gas natural asociado y no asociado de la entidad.</li> </ul>  |
| Otras Participaciones  | Criterios de Distribución  |
| <b>Impuesto sobre Automóviles Nuevos</b>   | <ul style="list-style-type: none"> <li>100% a la entidad federativa que lo recauda, y resarcimiento de la disminución de ingresos relacionada con la ampliación de exenciones, mediante el Fondo de Compensación del ISAN.</li> </ul>        |
| <b>ISR a los Ingresos por la Enajenación de Bienes Inmuebles</b>                             | <ul style="list-style-type: none"> <li>100% de la recaudación neta del Impuesto sobre la Renta que se hubiera causado por las enajenaciones realizadas en la entidad federativa de que se trate, por colaboración administrativa.</li> </ul> |
| <b>Otros Incentivos Económicos por Colaboración Administrativa en Materia Fiscal Federal</b> | <ul style="list-style-type: none"> <li>Diversos criterios vinculados con la eficiencia y eficacia tributaria.</li> </ul>   |

**Fuente:** INDETEC conforme disposiciones de la Ley de Coordinación Fiscal, artículo 14 de la Ley Federal del Impuesto sobre Automóviles Nuevos, y Convenio de Colaboración Administrativa en Materia Fiscal Federal, vigentes.

Como puede observarse en el Cuadro 4.9, otros de los principales fondos de participaciones, que como el FGP se integran como porcentaje de la RFP, son el Fondo de Fomento Municipal (FMM) y el Fondo de Fiscalización y Recaudación (FOFIR), de los cuales a continuación se reseñan sus antecedentes y evolución:<sup>48</sup>

El antecedente del Fondo de Fomento Municipal se remite a las participaciones directas a los municipios derivadas de los impuestos adicionales a las tarifas generales de los impuestos al comercio exterior, que fueron creados con el fin de que con su rendimiento se mejoraran los servicios públicos de las ciudades fronterizas y los puertos marítimos.

Este fondo se creó en 1981, año en el que para la determinación y distribución del mismo se consideraba la recaudación del 1% del Impuesto Adicional sobre la Exportación de Petróleo Crudo, Gas Natural y sus derivados; de la que el 95% se dividía en dos partes para su distribución: i) 50% se destinaba al Fondo de Fomento Municipal, y se distribuía entre todos los municipios del país considerando tres criterios (25% se distribuía en partes iguales, 50% en proporción a la erogación por habitante de las participaciones recibidas del FGP más el gasto corriente en materia de educación, y el gasto corriente de la Federación en apoyos financieros en la entidad; y el 25% en función de la inversa de las participaciones recibidas del FGP en el año inmediato anterior), finalmente para la determinación del coeficiente se consideraba la suma de resultados obtenidos de los tres criterios anteriores. ii) El otro 50% se distribuía en forma directa a los municipios por los que se exportaban los hidrocarburos.

<sup>48</sup> El siguiente contenido del apartado, como algunas partes del apartado precedente, abrevia directamente del estudio referido aquí como INDETEC y LXIV Legislatura CDD, 2019, pp. 109-114..

En 1982 la tasa del impuesto adicional pasó del 1 al 3%, y el 95% de su recaudación se dividía en dos partes: 1/3, cuyo 50% era para los municipios donde hubiera aduanas, y el restante 50% integraba el FFM, para distribuirse entre todos los municipios del país; con los otros 2/3 se establece el incremento al FFM, que sólo se distribuía entre las entidades coordinadas en derechos. En 1983, se incrementa la tasa del impuesto adicional a 5%, y del 1/3 del 95% de su recaudación, 70% integraba el FFM, y el restante 30% se distribuía a los municipios donde hubiera aduanas. En 1985 dicho 1/3 cambia su distribución y se integra el FFM con el 90%, y el 10% para los municipios con aduanas.

En 1986 se produjo una caída importante en los precios del petróleo (de 32.7 a 8.9 dólares por barril), por lo que a partir de 1987 el FFM deja de vincularse directamente con los volátiles ingresos por hidrocarburos, de tal forma que el Fondo se integró con el 0.42% de los ingresos totales anuales que obtenga la Federación, del cual el 30% constituye el FFM a distribuirse entre todos los municipios del país, y el 70% restante incrementa el FFM para los municipios de los estados coordinados en materia de derechos.

Es en 1991 cuando el Distrito Federal, actualmente Ciudad de México, participa de este Fondo, y en ese año se le distribuyeron cantidades mensuales fijas equivalentes a 15 mil millones de pesos aportados por la Federación, asimismo a partir de ese año se consideran como variables para la distribución del FFM la recaudación del impuesto predial y los derechos por suministro de agua, por lo que se considera que es a partir de 1991 que la distribución del FFM se realiza en función del esfuerzo recaudatorio y administrativo que realicen los municipios en las contribuciones locales, lo anterior considerando que el monto de participaciones federales que recibían las entidades federativas para distribuir a sus municipios estaba en función del incremento en la recaudación de estos dos gravámenes municipales multiplicado por el coeficiente de participación del año anterior.

Para 1992, el FFM se integra con el 0.5644% de la RFP, en virtud de que a partir de este año el Distrito Federal participa del Fondo considerando los mismos criterios de distribución establecidos en la Ley de Coordinación Fiscal, por lo que el monto fijo que se participaba al Distrito Federal se adicionó al 0.42% de la RFP que integraba el FFM; y el procedimiento de distribución de este Fondo fue el mismo que el aplicado en 1991.

En 1994, el FFM se integró con el 1% de la RFP, del cual el 0.56% del mismo se destinaba en un 30% a formar el FFM, y el 70% incrementaba el FFM y era solamente para las entidades coordinadas en derechos (para ese año, todas las entidades estaban coordinadas en materia de derechos); y el restante 0.44% se distribuía únicamente a las entidades coordinadas en derechos para el Programa de Reordenamiento del Comercio Urbano.

A partir de 1996 el monto que integra el FFM se constituye con el 1% de la RFP, del cual el 16.8% se distribuye a todas las entidades, y con el 83.2% se incrementa el FFM para ser distribuido solamente entre las entidades coordinadas en derechos. La mecánica de distribución continuó igual que la establecida en 1991 hasta el año 2008, en que la fórmula de distribución considera una parte constante equivalente al FFM distribuido en 2007, y el incremento en el FFM del año de cálculo respecto al 2007, en función del crecimiento de la recaudación del impuesto predial y los derechos de agua, pero ahora ponderado con la población.

Del 2015 a la fecha, la fórmula de distribución contempla como constante la participación del FFM en 2013, y el incremento del año de cálculo en relación al 2013, en un 70% en función del crecimiento de la recaudación del impuesto predial y los derechos por suministro de agua por entidad federativa ponderado por el número de

habitantes de cada entidad, y el otro 30% considerando el crecimiento en la recaudación del impuesto predial de los municipios que tengan celebrado convenio de colaboración para la administración de este impuesto con su respectiva entidad, sin exceder del 100%, ponderado por el número de habitantes de los municipios que celebraron dicho convenio.

Respecto al Fondo de Fiscalización y Recaudación, su antecedente data del año 2008, en que se creó el Fondo de Fiscalización (FOFIE), el cual se integró con el 1.25% de la RFP, derivado de la fusión de la Reserva de Contingencia (0.25% de la RFP) y el Fondo por la Coordinación en Derechos (1% de la RFP). Hasta el año 2013 el FOFIE se distribuyó partiendo de dos componentes: un componente fijo constituido por las participaciones que las entidades federativas recibieron en 2007 por la Reserva de Contingencia y por la Coordinación en Derechos, y un componente variable integrado por el crecimiento entre las participaciones recibidas en 2007 y el año de cálculo, el cual se distribuía considerando las siguientes variables: cifras virtuales, Producto Interno Bruto por entidad federativa, valor de la mercancía embargada o asegurada, recaudación del régimen de pequeños contribuyentes e intermedios, así como el número de habitantes de cada entidad federativa; con lo que se trataba de incentivar las labores de fiscalización coordinada de las entidades federativas.

A partir del año 2014, este fondo se denomina Fondo de Fiscalización y Recaudación (FOFIR), el cual se sigue integrando por el 1.25% de la RFP, y se distribuye considerando dos componentes: un componente fijo correspondiente a las participaciones que las entidades federativas recibieron en 2013 por el FOFIE, y un componente variable integrado por la diferencia resultante del FOFIR del año de cálculo y el FOFIE del año 2013; dicho componente variable considera para su distribución las siguientes variables: cifras virtuales, Producto Interno Bruto por entidad federativa, valor de la mercancía embargada o asegurada, recaudación de impuestos y derechos locales de la entidad incluyendo predial y derechos de agua, ingresos de libre disposición, y el número de habitantes de las entidades federativas; con lo que ahora se trata de incentivar tanto algunas labores de fiscalización coordinada como el esfuerzo recaudatorio.

Ahora bien, respecto a la transparencia de la información de las participaciones federales, la LCF ha tenido varias reformas que en conjunto dan certeza a las entidades federativas y los municipios en cuanto a la conformación de cada fondo participable, estableciendo la obligación de la SHCP de publicar en el DOF el calendario de entrega, porcentaje, fórmulas y variables utilizadas; así como los montos estimados que recibirá cada entidad del FGP y del FFM, para cada ejercicio fiscal. Así también, la LCF obliga a los gobiernos de las entidades federativas a publicar en su Periódico Oficial, y en su página oficial de Internet, a más tardar el 15 de febrero de cada año, el calendario de entrega, porcentaje, fórmulas y variables utilizadas, y los montos estimados, de las participaciones que las entidades reciban y de las que tengan obligación de participar a sus municipios o demarcaciones territoriales. Las entidades también deberán publicar trimestralmente el importe de las participaciones entregadas y, en su caso, el ajuste realizado al término de cada ejercicio fiscal. Asimismo, en el artículo 26 de la Ley del Servicio de Administración Tributaria, se mandata a este órgano proporcionar la información necesaria para que el Ejecutivo Federal, a través de la SHCP, publique mensualmente en el DOF, dentro de los 30 días siguientes a la terminación del mes de que se trate, la información relativa a la recaudación federal participable y a las participaciones federales, por estados y la correspondiente a la Ciudad de México, incluyendo los procedimientos de cálculo, con el propósito de transparentar la relación fiscal entre la Federación y sus miembros y de garantizar el estricto cumplimiento de la LCF.

## 4.2 Evolución y Resultados de los Incentivos Económicos por Colaboración Administrativa en Materia Fiscal Federal

Como se vio en el capítulo anterior, la colaboración administrativa en materia fiscal federal es un instrumento optativo mediante el cual los órdenes de gobierno locales (estatal y municipal) en coordinación con el Gobierno Federal, ejercen funciones en materia de administración de ingresos federales; funciones por las que los gobiernos locales reciben a cambio un incentivo económico encaminado a fortalecer sus finanzas públicas. Esta colaboración está regulada por la Ley de Coordinación Fiscal en su Capítulo III, y por los Convenios de Colaboración Administrativa en Materia Fiscal Federal (CCAMFF) y sus anexos, que cada entidad puede celebrar con la Federación.

Con la consolidación de la colaboración administrativa se han alcanzado varios propósitos, entre ellos: aprovechar la cercanía que las autoridades locales tienen con la comunidad, lo que las hace más sensibles a las necesidades y a la mejor resolución de problemas locales; superar el excesivo centralismo en los trámites y la misma resolución de problemas; procurar el incremento en la recaudación de los impuestos federales y mejorar el oportuno cumplimiento de las obligaciones fiscales de los contribuyentes, como resultado de la administración tributaria compartida y la dotación a las autoridades fiscales estatales de facultades que eliminen trámites y demoras en los procesos de recaudación, fiscalización y cobranza; y mantener administraciones tributarias locales fuertes y modernas.

Hasta la fecha se han firmado varios CCAMFF entre la SHCP y las entidades federativas, que estuvieron sucesivamente en vigor durante los años de 1980 a 1983, 1984 a 1988, 1988 a 1989, 1990 a 1996, 1997 a 2015, y 2015 a 2020. Como resultado de la colaboración administrativa estos convenios han ido transformándose, su contenido original ha sufrido cambios sustanciales y se les han añadido o cambiado anexos para concretar reformas sin necesidad de modificar los convenios. Con la intención de remarcar la evolución y los logros de la colaboración administrativa en materia fiscal federal, analizamos a continuación la figura del CCAMFF desde su inyección hasta el presente en tres periodos, 1980 a 1997, 1997 a 2015 y 2015 a 2020:<sup>49</sup>

### 1980 a 1997

En el periodo 1980-1997 inició la colaboración administrativa en materia fiscal federal a través del naciente SNCF, que tuvo mucho dinamismo y en el cual, como se mencionó al principio, se celebraron varios convenios entre la Federación y las entidades federativas.

Del periodo 1980-1983 podemos destacar como hecho significativo la continuidad del instrumento para mejorar la eficiencia en la recaudación de los impuestos federales y algunos cobros que el Gobierno Federal no recuperaba en prácticamente las mismas materias en las que ya se venía colaborando antes de la Ley de Coordinación Fiscal, con la salvedad de que el entonces Impuesto sobre Ingresos Mercantiles se sustituyó para dar paso al Impuesto al Valor Agregado (IVA).

En 1984 se firmó un nuevo convenio de colaboración administrativa caracterizado por un avance hacia la administración integral del IVA, que consideró las diez funciones en la materia: registro de contribuyentes, recaudación, fiscalización, liquidación, cobranza, asistencia al contribuyente, imposición de sanciones, condona-

<sup>49</sup> Actualización de García Lepe (2003 y 2011).

ción de multas, resolución de recursos administrativos e intervención en juicios. Adicionalmente, el Convenio del año 1984 mantuvo la colaboración administrativa para las entidades federativas en materia del Impuesto sobre Tenencia o Uso de Vehículos (ISTUV), así como respecto a los contribuyentes menores y sujetos a bases especiales de tributación afectos al Impuesto sobre la Renta. Al igual que las entidades, los municipios mantuvieron la colaboración administrativa en materia de multas federales no fiscales y la administración de los derechos por uso o aprovechamientos de la Zona Federal Marítimo Terrestre (ZOFEMAT).

En el periodo comprendido entre 1984 a 1988, el avance en la colaboración fue mucho más notorio, lo que propició que las estructuras administrativas de los gobiernos estatales se vieran fortalecidas y experimentaran un mayor dinamismo e integración en los procesos de su administración.

En 1988 se dio la firma de un nuevo convenio de colaboración administrativa, el cual mantuvo en esencia aspectos sustantivos, casi en los mismos términos en que se venía operando el anterior convenio, pero con la excepción de una nueva incorporación relacionada con el Sistema de Participaciones Federales. De esta manera se incorporó una retención directa en materia del IVA, consistente en un 30% de lo recaudado por parte de las entidades federativas. Como se sabe, este hecho permitía la posibilidad de que las entidades federativas rompieran el llamado “efecto suma cero” de sus participaciones, ya que en la medida que las entidades incrementaran la tasa de crecimiento del IVA por encima del promedio de lo recaudado por otros impuestos federales participables, se beneficiarían sin que esto trajera consigo una disminución de las participaciones para otra entidad. En otras palabras, cada entidad podía crecer sus ingresos por esta vía sin afectar los de otra entidad.

Un cambio drástico en materia de colaboración administrativa se dio en 1990, cuando se firmó un nuevo convenio que dio marcha atrás en la administración integral del IVA por parte de las entidades federativas bajo el argumento de que una administración centralizada superaría los problemas técnicos que se presentaban bajo la administración subnacional. En contrapartida a esta disminución de la colaboración administrativa, se buscó dar una nueva orientación al convenio para privilegiar las tareas de vigilancia y control fiscal de las obligaciones de los contribuyentes respecto a los impuestos federales, un enfoque que se manifestó en el cuerpo del propio convenio y en los 14 anexos, en su mayoría orientados hacia las funciones de control y vigilancia de contribuyentes sobre materias específicas. No obstante, la suspensión de las actividades de colaboración administrativa en materia del IVA, continuó la colaboración en materia del Impuesto sobre Tenencia o Uso de Vehículos (ISTUV) y del Impuesto sobre Automóviles Nuevos (ISAN) para los estados, así como multas federales no fiscales y administración de derechos por uso o aprovechamientos de la ZOFEMAT, para el caso de los municipios.

Así las cosas, los años de 1990 a 1996 reflejan que la colaboración administrativa entre la Federación y las entidades, más que un mecanismo de descentralización de funciones tributarias hacia las entidades, se pensó como un mecanismo orientado a eliminar la evasión fiscal de los principales impuestos federales, aunque en los hechos sólo se hizo en materia de Impuesto al Valor Agregado (IVA). Al dejar de recaudar el IVA, las entidades se vieron afectadas, no sólo en la pérdida de liquidez que ello supuso, sino porque también habían orientado su organización, estructura y tecnología a la administración tributaria plena de una fuente de alto rendimiento como lo es el IVA.

---

## 1997 a 2015

---

En el año 1997 se firmó un nuevo convenio que rigió hasta 2015 con algunos cambios menores. En este convenio se dio un impulso a la colaboración administrativa al permitirse que las funciones de control y veri-

ficación fiscal se ampliaran a otros impuestos federales distintos al IVA, como es el Impuesto sobre la Renta (ISR), Impuesto al Activo (IA), y el Impuesto Especial sobre Producción y Servicios (IEPS). Fue así como nacieron nuevas facultades para los estados en materia de recaudación, notificación, cobranza, resoluciones de recursos administrativos, intervención en juicios, entre otras. A la par de estas nuevas facultades continuó la colaboración en las otras materias previstas que contenía el convenio anterior.

A partir del convenio del año 1997 se intentó dar un mayor impulso a los mecanismos de colaboración relacionados con el control fiscal de los denominados pequeños contribuyentes, a través de la incorporación del Anexo 3 al Convenio, que se formalizó en el año 1998 y se modificó en el año 2000. La intención era que los municipios participaran de una manera más activa en la identificación e incorporación al padrón de estos contribuyentes, a cambio de recibir incentivos económicos derivados de la recaudación en ISR que los contribuyentes del régimen pagarían al Gobierno Federal. Sin embargo, estos esfuerzos no rindieron los frutos esperados, lo que puso de manifiesto la necesidad de adecuar y fortalecer por otras vías más integrales la colaboración administrativa en materia fiscal federal.

En el año 2011, los mecanismos de colaboración administrativa dieron un giro importante en la descentralización de los ingresos federales hacia los gobiernos locales, esto es, se puso énfasis en el control y fiscalización para dar lugar a mecanismos más integrales en la administración de algunos contribuyentes afectos al ISR. En este sentido, las autoridades hacendarias federales y estatales iniciaron una etapa de concertación y formalización para ampliar los ingresos locales vía incentivos económicos, producto de una mayor colaboración en la administración tributaria local del ISR para el régimen de pequeños contribuyentes; coparticipación en la administración tributaria local del ISR derivado de la enajenación de bienes inmuebles, y coparticipación en la administración del ISR para personas físicas que tributan en el régimen intermedio.

En el marco de la reforma hacendaria efectuada en 2013, se presentaron varios cambios que volvieron necesario un nuevo convenio, entre los cuales destacan dos: 1) la abrogación de algunos impuestos y regímenes fiscales; y 2) los avances en las tecnologías de información y de la contabilidad electrónica. En efecto, en el año 2014 se abrogó el Impuesto Empresarial a Tasa Única y el Impuesto a los Depósitos en Efectivo, que se sumó a la abrogación del ISTUV a partir de 2012, que a nivel local continúa recaudándose por algunas entidades; y en 2014 también desaparecen los regímenes de pequeños contribuyentes y el intermedio, que quedan incluidos dentro del nuevo Régimen de Incorporación Fiscal. Por otra parte, los avances tecnológicos impactaron en la contabilidad electrónica, lo que hizo posible la expedición de facturas fiscales electrónicas que, sumadas a la presentación de las declaraciones fiscales de forma electrónica, hicieron posible la creación del buzón tributario. También se reformó el Código Fiscal de la Federación, que facultó a las autoridades fiscales a realizar notificaciones electrónicas, así como otros procedimientos de la administración tributaria por esta vía.

## 2015 a 2020

En el año 2015 las entidades federativas y la SHCP celebraron un nuevo Convenio de Colaboración Administrativa en Materia Fiscal Federal, en el cual las entidades continúan ejerciendo las funciones de administración, a partir de la fiscalización, de los impuestos sobre la renta, al valor agregado, especial sobre producción y servicios, sobre automóviles nuevos, así como sobre las multas impuestas por las autoridades administrativas federales no fiscales, y sobre las diversas actividades coordinadas relativas a la vigilancia del cumplimiento de

obligaciones fiscales, y sobre la aplicación del procedimiento administrativo de ejecución para hacer efectivos los créditos fiscales determinados por la Federación, entre otras.

En dicho Convenio también se incluye de manera específica que las entidades pueden llevar a cabo el ejercicio de las facultades relacionadas con la administración de los ingresos derivados de los contribuyentes que tributen en el Régimen de Incorporación Fiscal, a que se refiere la Ley del Impuesto sobre la Renta, en términos del Anexo 19.

Tratándose de los actos de comprobación en materia de los impuestos al valor agregado, sobre la renta y especial sobre producción y servicios, las entidades federativas además de las facultades ya delegadas que han venido ejerciendo, pueden practicar revisiones electrónicas a los contribuyentes, responsables solidarios o terceros con ellos relacionados, basándose en el análisis de la información y documentación que obre en poder de la autoridad, sobre uno o más rubros o conceptos específicos de una o varias contribuciones, así como analizar y resolver las objeciones que se formulen respecto de la participación de los trabajadores en las utilidades de las empresas, y dictar las resoluciones que procedan en esta materia, así como las que se desprendan del ejercicio de las facultades de comprobación delegadas.

Como parte de las obligaciones de las entidades en materia de los impuestos coordinados, se incorporó el indicador Valor de Incentivo de la Entidad Federativa (VIE), mismo que se aplica para el otorgamiento del 30% de los incentivos derivados del ejercicio de facultades de fiscalización, que sustituyó el único parámetro Programa Operativo Anual, por los parámetros establecidos en el Tablero Global, que considera cuatro indicadores: 1) eficacia recaudatoria, 2) eficiencia operativa, 3) ejemplaridad y 4) cumplimiento normativo. Con el VIE se busca impulsar: la mejora continua, las mejores prácticas en las áreas de eficacia recaudatoria, eficiencia operativa, ejemplaridad y cumplimiento normativo; y el alineamiento de los objetivos de las entidades federativas con el Servicio de Administración Tributaria.

La última modificación realizada al Convenio fue en el año 2020, ya que se adicionó la facultad de la entidad para ejercer las funciones operativas de administración de los ingresos generados en su territorio derivados de los contribuyentes que tributen en los términos de los artículos 126 y 127 de la Ley del Impuesto sobre la Renta, en relación con los ingresos por la enajenación de bienes inmuebles, y por la ganancia de la enajenación de terrenos, construcciones o terrenos y construcciones, ubicados dentro de la circunscripción territorial de la entidad; así como el incentivo que recibirán las entidades federativas en las que se enajenen bienes inmuebles y que por dichas operaciones se cause el impuesto a que se refiere el artículo 126 de la Ley del Impuesto sobre la Renta.

Asimismo, en 2020 se modificó el Anexo 19 del CCAMFF en el que se realizan algunas precisiones para brindar apoyo en la actualización y cumplimiento de las obligaciones fiscales de quienes ya se encuentren inscritos en el Registro Federal de Contribuyentes.

### CUADRO 4.10

## Incentivos Económicos derivados del Convenio de Colaboración Administrativa en Materia Fiscal Federal

| Concepto  | Porcentaje | Descripción   | Fundamento   |
|---|------------|---|--|
| Multas firmes así como de los honorarios de notificación que se generen en materia del Registro Federal de Contribuyentes (RFC).  | 100%       | De las multas que la misma imponga y que hayan quedado firmes, así como de los honorarios de notificación que se generen en materia del RFC. Tratándose de las multas sobre los impuestos sobre la renta y al valor agregado, así como su actualización y recargos, la entidad percibirá el 100% de aquéllas que imponga y que hayan quedado firmes.  | Fracción I de la cláusula Décima Novena del CCAMFF   |
| Cuando en el dictamen fiscal se hayan reflejado omisiones en las obligaciones del contribuyente y éstas sean requeridas por la entidad.                                     | 100%       | Del monto que haya quedado firme en materia de los impuestos al valor agregado y sobre la renta, así como sus correspondientes accesorios, cuando en el dictamen fiscal se hayan reflejado omisiones en las obligaciones del contribuyente y éstas sean requeridas por la entidad.  | Fracción II de la cláusula Décima Novena del CCAMFF  |
| Contribuyentes que no hayan presentado dictamen fiscal en materia de los impuestos al valor agregado y sobre la renta y dicha omisión haya sido descubierta por la entidad. | 100%       | De las multas que hayan quedado firmes en materia de los impuestos al valor agregado y sobre la renta, de aquellos contribuyentes que no hayan presentado dictamen fiscal en materia de esos impuestos y dicha omisión haya sido descubierta por la entidad.  | Fracción III de la cláusula Décima Novena del CCAMFF |
| Acción fiscalizadora de la Entidad en materia del Impuesto sobre la Renta e Impuesto al Valor Agregado.   | 70%        | Del monto de los créditos fiscales determinados y que hayan quedado firmes en materia de los impuestos sobre la renta y al valor agregado, así como su actualización y recargos, con base en la acción fiscalizadora que realice la entidad en dicho gravamen. El 30% restante corresponderá a la Federación, con excepción de lo siguiente:  | Fracción IV de la cláusula Décima Novena del CCAMFF  |
|   | 100%       | La entidad podrá percibir el 100% del monto de los créditos fiscales y sus accesorios determinados y que hayan quedado firmes en materia del Impuesto sobre la Renta e Impuesto al Valor Agregado, siempre y cuando cumpla con el Valor de Incentivo de la Entidad Federativa (VIE) a que hace referencia la cláusula décima, fracción III del CCAMFF.  |  |
| Acción fiscalizadora de la Entidad en materia del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios (IEPS).  | 100%       | Del monto de los créditos fiscales determinados y que hayan quedado firmes en materia del IEPS y sus accesorios, con base en la acción fiscalizadora que realice de dicho gravamen.   | Fracción V de la cláusula Décima Novena del CCAMFF   |
| Contribuyentes con ingresos por enajenación de inmuebles.   | 100%       | De la recaudación del Impuesto sobre la Renta, su actualización, recargos, multas, honorarios por notificación, gastos de ejecución y la indemnización a que se refiere el artículo 21, séptimo párrafo del Código Fiscal de la Federación (CFF), que realicen respecto de los contribuyentes a que se refiere el artículo 127 de la Ley del Impuesto sobre la Renta, por la realización de las funciones operativas de administración de dicho impuesto. | Fracción VI de la cláusula Décima Novena del CCAMFF  |

| Concepto   | Porcentaje | Descripción   | Fundamento  |
|--|------------|---|---|
| Administración del Impuesto sobre Automóviles Nuevos (ISAN).   | 100%       | De la recaudación del ISAN, su actualización, recargos, multas, honorarios por notificación, gastos de ejecución y la indemnización a que se refiere el artículo 21, séptimo párrafo del CFF, que se obtengan en su territorio, por la realización de las funciones operativas de administración de dicho impuesto.   | Fracción VII de la cláusula Décima Novena del CCAMFF  |
| Multas firmes impuestas por autoridades federales no fiscales.   | 98%        | Del monto que haya quedado firme en materia de las multas impuestas por autoridades administrativas federales no fiscales a que se refiere la cláusula Décima Cuarta del CCAMFF, cuando el pago se haya obtenido mediante acciones de cobro persuasivo o derivado de un requerimiento por parte de la entidad. El 2% restante corresponderá a la Federación.  | Fracción VIII de la cláusula Décima Novena del CCAMFF |
| Realización de los actos de vigilancia del cumplimiento de obligaciones fiscales, a que se refiere la cláusula Décima Quinta del CCAMFF. | 100%       | <p>a). Del monto de los impuestos, actualizaciones y recargos que se recauden por la entidad, con motivo de los requerimientos formulados por la misma, a partir de la fecha de la notificación del requerimiento o de su citatorio, en caso de haber procedido.</p> <p>b). De las multas que la misma imponga y que hayan quedado firmes.</p> <p>c). De los honorarios que se recauden por la notificación de requerimientos para el cumplimiento de obligaciones fiscales, en términos del artículo 137, último párrafo del CFF.</p> <p>d). De los gastos de ejecución que se recauden en términos del artículo 150, fracciones I, II y III del CFF, por la aplicación del procedimiento administrativo de ejecución para hacer efectivos los créditos fiscales que se determinen conforme a lo señalado en la fracción III de la cláusula Décima Quinta del CCAMFF.</p> <p>e). De la diferencia que pague el contribuyente en la declaración complementaria o de corrección fiscal que se presente con base en la información solicitada por la entidad en términos del artículo 41-A del CFF, considerando para tales efectos la fecha de notificación del oficio a través del cual se solicitó la información o su citatorio en caso de haber procedido.</p> | Fracción IX de la cláusula Décima Novena del CCAMFF   |
| Multas impuestas como resultado de la acción fiscalizadora.  | 100%       | Multas impuestas como resultado de la acción fiscalizadora del uso de equipos y sistemas electrónicos de registro fiscal y, en su caso, máquinas registradoras de comprobación fiscal, de la expedición de comprobantes fiscales digitales por Internet, de la presentación de solicitudes o avisos en materia del RFC y por la inspección de que los envases o recipientes de bebidas alcohólicas tengan adherido el marbete o precinto correspondiente, y por verificar que las cajetillas de cigarros para su venta en el país contengan impreso el código de seguridad o, en su caso, que éste sea auténtico, así como por la expedición de comprobantes fiscales y el cobro coactivo de dichas multas.   | Fracción X de la cláusula Décima Novena del CCAMFF    |

| Concepto  | Porcentaje | Descripción  | Fundamento   |
|---|------------|--|--|
| Acciones de cobro de créditos fiscales federales a que se refiere la cláusula Décima Séptima del CCAMFF.  | 75%        | a). Acciones de cobro de créditos fiscales federales a que se refiere la cláusula Décima Séptima del CCAMFF. Del monto que haya quedado firme de los créditos fiscales federales con sus correspondientes accesorios.  | Fracción XI de la cláusula Décima Novena del CCAMFF  |
|   | 100%       | b). Acciones de cobro de créditos fiscales federales a que se refiere la cláusula Décima Séptima del CCAMFF. De los gastos de ejecución que se generen en términos del artículo 150 del CFF, por las acciones y aplicación del procedimiento administrativo de ejecución para hacer efectivos los créditos fiscales federales.   | Fracción XI de la cláusula Décima Novena del CCAMFF  |
| Realización de las acciones necesarias para implementar el procedimiento establecido en el artículo 69-B del CFF.   | 50%        | a). Del total de los pagos efectuados por los contribuyentes que corrijan su situación fiscal, derivados de las operaciones observadas mediante el procedimiento establecido en el artículo 69-B del CFF, cuando la autocorrección suceda con posterioridad a la notificación de la presunción y hasta la fecha de publicación definitiva en el Diario Oficial de la Federación. El 50% restante corresponderá a la Federación.<br>b). Del total de los pagos efectuados por los terceros vinculados que corrijan su situación fiscal, como efecto de las operaciones observadas a que se refiere el inciso anterior, siempre y cuando las declaraciones y pagos se presenten a más tardar dentro de los treinta días hábiles posteriores a la fecha de la publicación definitiva. El 50% restante corresponderá a la Federación. La entidad podrá percibir los incentivos a que se refiere esta fracción, siempre y cuando cumpla con el VIE a que hace referencia la fracción III de la cláusula décima del CCAMFF; de no ser así solo percibirá el 70% del equivalente de dichos porcentajes. | Fracción XII de la cláusula Décima Novena del CCAMFF |
| Realización de las funciones en materia del Impuesto sobre la Renta, en relación con los ingresos por la enajenación de bienes inmuebles, y por la ganancia de la enajenación de terrenos, construcciones o terrenos y construcciones, ubicados dentro de la circunscripción territorial de la misma, cláusulas Décima Primera y Décima Novena. | 70%        | a) De la recaudación del ISR, su actualización, recargos, honorarios por notificación, gastos de ejecución, indemnización a que se refiere el artículo 21, séptimo párrafo del CFF, y por el monto efectivamente pagado de los créditos determinados y que hayan quedado firmes, de los contribuyentes a que se refiere el artículo 126 de la LISR.<br><br>La entidad podrá percibir el 100% del monto señalado en este apartado A, siempre y cuando cumpla con las metas establecidas en el programa operativo anual, en un porcentaje de al menos el 95% y conforme a los criterios que para tal efecto emita la Administración General de Auditoría Fiscal Federal del SAT.   | Fracción VI de la cláusula Décima Novena del CCAMFF  |

| Concepto  | Porcentaje | Descripción   | Fundamento  |
|---|------------|---|---|
| Realización de las funciones en materia del Impuesto sobre la Renta, en relación con los ingresos por la enajenación de bienes inmuebles, y por la ganancia de la enajenación de terrenos, construcciones o terrenos y construcciones, ubicados dentro de la circunscripción territorial de la misma, cláusulas Décima Primera y Décima Novena. | 100%       | b) De la recaudación del ISR, su actualización, recargos, honorarios por notificación, gastos de ejecución, la indemnización a que se refiere el artículo 21, séptimo párrafo del CFF y por el monto efectivamente pagado de los créditos determinados y que hayan quedado firmes, de los contribuyentes a que se refiere el artículo 127 de la LISR. | Fracción VI de la cláusula Décima Novena del CCAMFF |
|   | 100%       | Tratándose de las multas sobre los impuestos referidos en esta fracción, que la misma imponga, efectivamente pagadas y que hayan quedado firmes.  | Fracción VI de la cláusula Décima Novena del CCAMFF |

**Fuente:** INDETEC con información del Convenio de Colaboración Administrativa en Materia Fiscal Federal vigente.

En el Convenio de Colaboración Administrativa en Materia Fiscal Federal se precisan las facultades y obligaciones que asumen los gobiernos locales, así como los incentivos económicos que recibirán por la administración de los ingresos federales, además contiene las reglas del Sistema de Compensación de Fondos y Rendición de Cuentas.

Adicionales a los incentivos estipulados en el Convenio de Colaboración Administrativa, hay otros incentivos específicos derivados de anexos al propio Convenio y que son en su mayoría de funciones y facultades específicas que no son aplicables para todas las entidades y en su caso para sus municipios.

### CUADRO 4.11 Incentivos Económicos derivados de los Anexos al Convenio de Colaboración Administrativa en Materia Fiscal Federal

| ANEXO 1.- Zona Federal Marítimo Terrestre  |     |  |
|--|-----|--|
| 90%  |     | Por la administración de los derechos que se deriven de la Zona Federal Marítimo Terrestre   |
|  | 10% | Para el Estado de lo recaudado en el Municipio y sus correspondientes recargos   |
|  | 80% | Para el Municipio de lo recaudado en su territorio y sus correspondientes recargos   |
| 80%  |     | Para el Municipio de los gastos de ejecución   |
| 100%   |     | Para el Municipio de las multas impuestas por él, en los términos del CFF y de la indemnización por cheques recibidos por las autoridades fiscales municipales |
| ANEXO 4.- Zona Federal contigua a los cauces de las corrientes y vasos o depósitos de Propiedad Nacional |     |  |
| 90%  |     | Para el Municipio de lo recaudado en su territorio y sus correspondientes recargos   |
| 100%   |     | Para el Municipio de los gastos de ejecución   |
| 100%   |     | Para el Municipio de las multas impuestas por él, en los términos del CFF y de la indemnización por cheques recibidos por las autoridades fiscales municipales |
| ANEXO 5.- Administración de Derechos por Control de Obra Pública   |     |  |
| 100%   |     | Para el Estado de lo recaudado en su territorio y sus correspondientes recargos  |

| <b>ANEXO 8.- Vigilancia de mercancías de procedencia extranjera, incluyendo vehículos</b>  |   |
|--|---|
| 100%   | De los créditos fiscales con sus correspondientes accesorios, tratándose de las mercancías de procedencia extranjera  |
| 100%   | De las mercancías embargadas precautoriamente, tratándose de las mercancías de procedencia extranjera   |
| 100%   | De los créditos fiscales con sus correspondientes accesorios, tratándose de vehículos de procedencia extranjera   |
| 100%   | Del producto neto de la enajenación de vehículos inutilizados permanentemente para la circulación   |
| 100%   | De los vehículos embargados precautoriamente por el Estado y que hayan sido adjudicados definitivamente al fisco federal  |
| <b>ANEXO 9.- Administración en Derechos por Exportación y Permisos de Pesca Deportiva</b>  |   |
| 100%   | Para el Estado de lo recaudado en su territorio y sus correspondientes recargos   |
| <b>ANEXO 11.- Para los Municipios Fronterizos en materia de vigilancia y control de mercancías extranjeras</b>   |   |
| 100%   | Del 0.136% de la RFP, para municipios fronterizos   |
| <b>ANEXO 13.- En materia de Servicios Turísticos</b>   |   |
| 100%   | De los derechos como contraprestación por las funciones realizadas para mejorar el ejercicio y desempeño de las facultades en materia de planeación, programación, vigilancia de los prestadores de servicios, capacitación, protección y asistencia al turista |
| <b>ANEXO 16.- Administración de Derechos en materia de Vida Silvestre y Flora y Fauna</b>  |   |
| 100%   | Para el Estado o Municipios de lo recaudado en su territorio y sus correspondientes recargos, de los servicios forestales   |
| <b>ANEXO 19.- En materia de incorporación fiscal de los Contribuyentes al ISR</b>  |   |
| 50%  | De la recaudación efectivamente enterada en los sistemas de pago establecidos por el SAT de los contribuyentes pertenecientes al RIF  |
| 100%   | Por la determinación y cobro de los créditos fiscales determinados como resultado del ejercicio de las facultades delegadas a la entidad será el 100% del pago recibido.  |
| 100%   | Por la determinación y cobro de los créditos fiscales.  |
| <b>ANEXO 15.- Verificación de documentos de autotransporte de pasajeros urbano y suburbano, en materia de emplacamiento, revalidación de tarjeta de circulación o reemplacamiento; la legal importación de los vehículos, inscripción en el RFC, la repotenciación de los vehículos con autopartes extranjeras, la regularización de vehículos y la validez de la documentación de dichos vehículos.</b> |   |

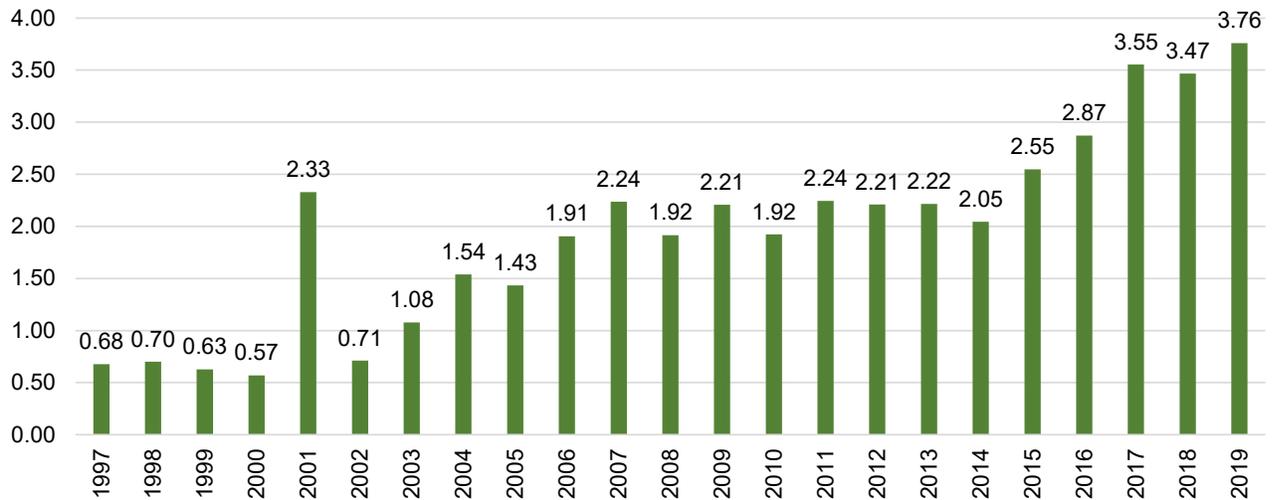
**Fuente:** INDETEC con información del Convenio de Colaboración Administrativa en Materia Fiscal Federal vigente.

**Nota:** No todas las entidades federativas tienen celebrados todos los anexos con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Resulta importante destacar que los incentivos económicos que se autoliquidan las entidades federativas han tenido en el transcurso de los años un peso relevante en la integración del Ramo 28 “Participaciones Federales a Entidades Federativas y Municipios”, pues en 1997 representaban el 0.68% del citado Ramo, para alcanzar el 3.76% en el 2019, como deja ver el Gráfico 4.8. Según la información más reciente de la SHCP, en el año 2020 representaron cerca del 5%.

### GRÁFICO 4.8

#### Incentivos Económicos por Colaboración Administrativa en Materia Fiscal Federal como porcentaje del Ramo 28

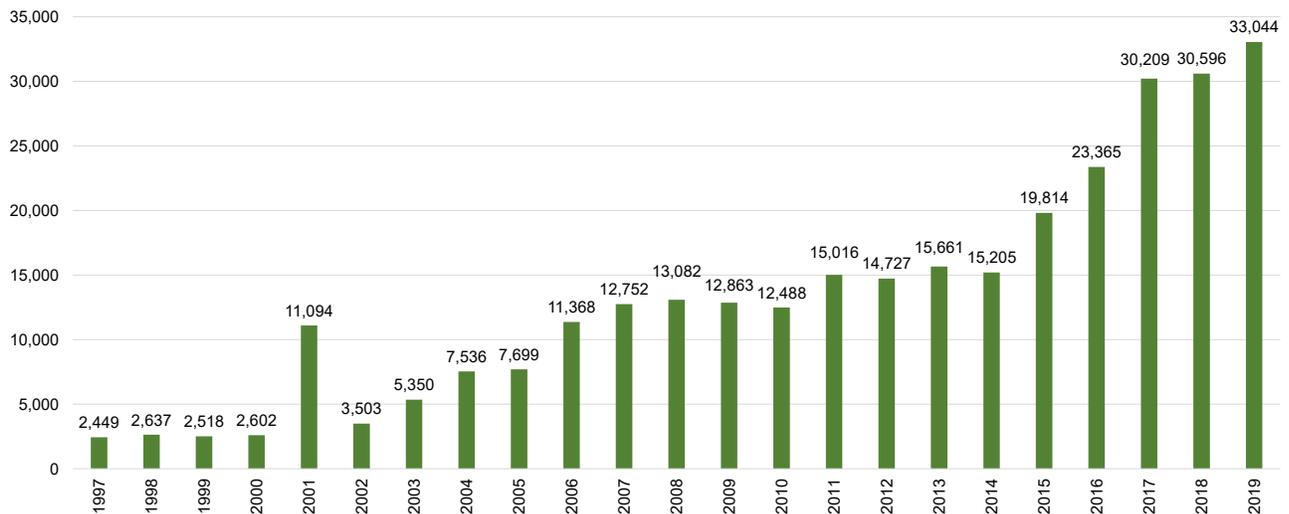


**Fuente:** INDETEC con información de incentivos económicos contenida en Estadísticas Oportunas de Finanzas Públicas, publicadas por la SHCP.

A lo largo de los años, los incentivos económicos distribuidos a las entidades federativas se han incrementado significativamente, esto puede apreciarse en el Gráfico 4.9, toda vez que, a precios del año 2019, pasaron de 2,449 millones de pesos en 1997 a 33,044 millones en 2019.

### GRÁFICO 4.9

#### Evolución de los Incentivos Económicos por Colaboración Administrativa en Materia Fiscal Federal (millones de pesos de 2019)



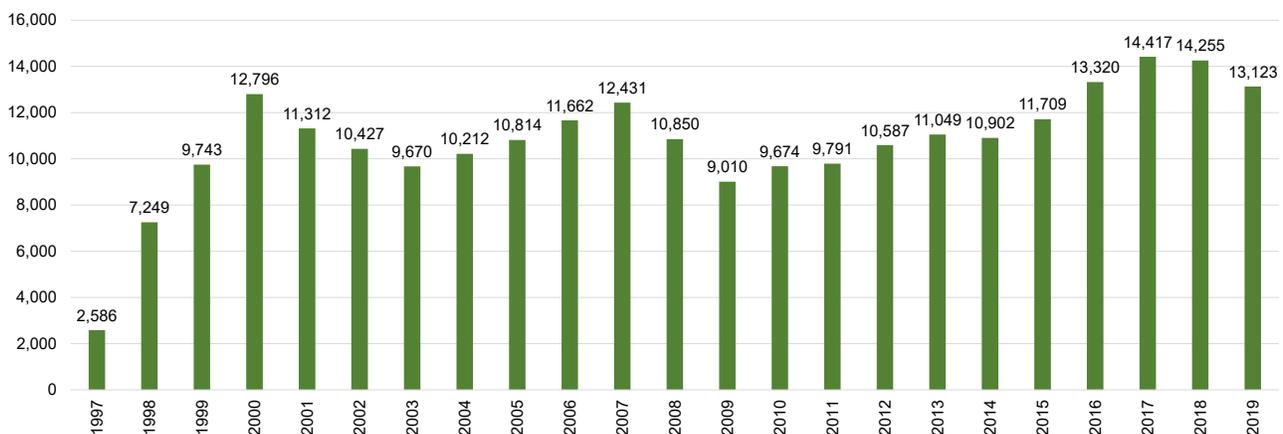
**Fuente:** INDETEC con información de incentivos económicos contenida en Estadísticas Oportunas de Finanzas Públicas, publicadas por la SHCP; y deflatores del PIB consultados en el portal Transparencia Presupuestaria.

Asimismo, tal como se establece en el último párrafo del artículo 2 de la Ley de Coordinación Fiscal, las entidades adheridas al SNCF pueden celebrar con la Federación convenio de colaboración administrativa en materia del Impuesto sobre Automóviles Nuevos (ISAN), mismo que celebraron las 32 entidades federativas conforme lo disponen las cláusulas Segunda, fracción IV, Décima Tercera, y Décima Novena, fracción VII, del Convenio de Colaboración Administrativa en Materia Fiscal Federal, donde las entidades se comprometen a ejercer las funciones administrativas de recaudación, comprobación, determinación y cobro en los términos de las disposiciones jurídicas federales aplicables, a cambio de percibir como incentivo económico el 100% de la recaudación del ISAN, su actualización, recargos, multas, honorarios por notificación, gastos de ejecución y la indemnización a que se refiere el artículo 21, séptimo párrafo del Código Fiscal de la Federación, que se obtengan en su territorio; así como de la recaudación obtenida por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público tratándose de los automóviles importados siempre que se acredite que en su territorio se autorizó el registro definitivo del automóvil.

Además, a las entidades federativas adheridas al SNCF se les participa del Fondo de Compensación del ISAN, creado para resarcir a las entidades federativas de la disminución de ingresos relacionada con la ampliación de la exención de este impuesto que se otorga mediante el artículo octavo del “Decreto por el que se establecen las condiciones para la importación definitiva de vehículos automotores usados”, publicado en el DOF del 22 de agosto de 2005. El monto de dicha compensación, conforme el artículo 14 de la Ley Federal del Impuesto sobre Automóviles Nuevos, se actualiza anualmente con la inflación y su distribución se realiza mensualmente con base en los coeficientes de recaudación del ISAN correspondientes al ejercicio fiscal de 2004 por entidad federativa.

En el Gráfico 4.10 se aprecia la evolución de los incentivos económicos por colaboración administrativa del ISAN a precios de 2019.

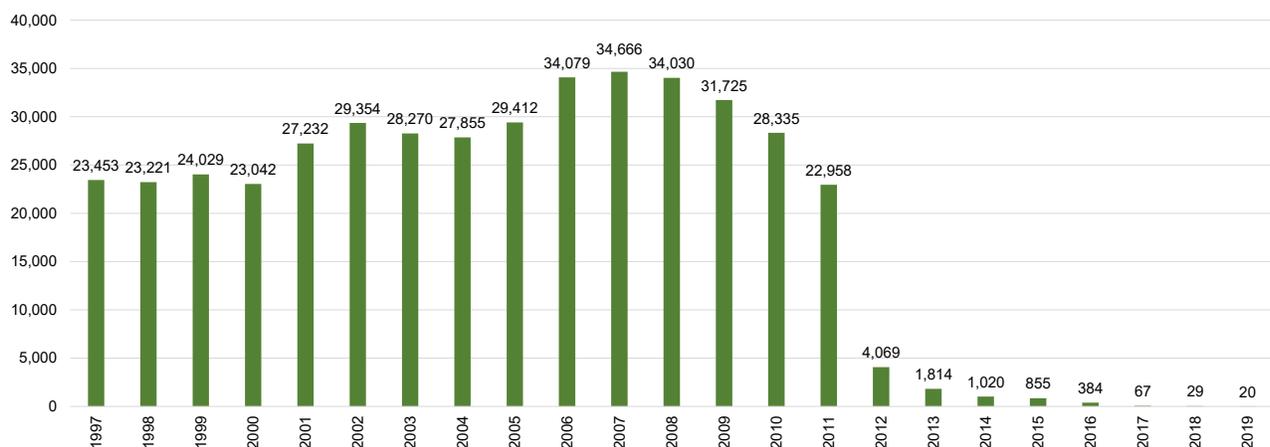
**GRÁFICO 4.10**  
**Evolución de los Incentivos Económicos por Colaboración Administrativa en Materia Fiscal Federal del Impuesto sobre Automóviles Nuevos (ISAN)**  
**(millones de pesos de 2019)**



**Fuente:** INDETEC con información de incentivos económicos contenida en Estadísticas Oportunas de Finanzas Públicas, publicadas por la SHCP, y deflatores del PIB consultados en el portal Transparencia Presupuestaria.

Igualmente, a través de la colaboración administrativa en materia fiscal federal las entidades federativas administraban en su totalidad el Impuesto sobre Tenencia o Uso de Vehículos a cambio del 100% de su recaudación, hasta que éste fue abrogado mediante el artículo tercero del “Decreto por el que se Reforman, Adicionan, Derogan y Abrogan Diversas Disposiciones de la Ley de Coordinación Fiscal, de la Ley del Impuesto sobre Tenencia o Uso de Vehículos y de la Ley del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios”, publicado en el DOF el 21 de diciembre de 2007; en cuyas disposiciones transitorias de la Ley del Impuesto sobre Tenencia o Uso de Vehículos (LISTUV) contenidas en el párrafo primero del artículo cuarto del Decreto de referencia, se desprendía que la abrogación de la Ley en comento entraría en vigor el 1 de enero de 2012, y de su segundo párrafo se deducía, que en caso de que antes del 31 de diciembre de 2011 las entidades federativas establecieran ISTUV locales respecto de vehículos por los que se debía cubrir el impuesto federal contemplado en la ley que se abrogaba, en ese caso, se suspendería el cobro del impuesto federal correspondiente en la entidad federativa de que se tratara.

**GRÁFICO 4.11**  
**Evolución de los Incentivos Económicos por Colaboración Administrativa en Materia Fiscal Federal del Impuesto sobre Tenencia o Uso de Vehículos (ISTUV)**  
**(millones de pesos de 2019)**



**Fuente:** INDETEC con información de incentivos económicos contenida en Estadísticas Oportunas de Finanzas Públicas, publicadas por la SHCP, y deflatores del PIB del portal Transparencia Presupuestaria.

La relevancia financiera que han adquirido los incentivos económicos que se distribuyen a las entidades federativas ha hecho que realicen mayores esfuerzos en la administración de los ingresos federales, para obtener mayores incentivos, y con ello mantener fortalecidas sus administraciones tributarias.

## 4.3 Potestades Tributarias de las Entidades Federativas

Como quedó apuntado en el apartado 2.2 de este documento, en México la distribución de potestades tributarias entre ámbitos de gobierno se establece con base en una interpretación realizada por la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) respecto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, misma que en la actualidad determina las facultades tributarias a ejercer i) en **conurrencia**; ii) por **limitación**

**expresa**, dado un impedimento a los gobiernos estatales; iii) **exclusivas de la Federación** a través de las atribuciones otorgadas al Congreso de la Unión, en lo que respecta a la potestad legislativa, que básicamente se refiere al gravamen de actividades económicas estratégicas a nivel nacional que tienen impacto interestatal e internacional, es decir, con efectos que van más allá de los límites territoriales de los gobiernos locales; y iv) las **contribuciones expresas a municipios**, que son en esencia las contribuciones inmobiliarias; conforme a las siguientes disposiciones:

|  |  |   |
|--|--|---|
| <b>DISTRIBUCIÓN<br/>CONSTITUCIONAL<br/>DE LA POTESTAD<br/>TRIBUTARIA</b> | <b>Artículos 31, frac. IV, 73, frac. VII y 124</b>         | <b>Concurrencia<br/>Tributaria</b>              |
|  | <b>Artículos 73, fracs. X y XXIX, y 131</b>                | <b>Fuentes Exclusivas<br/>de la Federación</b>  |
|  | <b>Artículos 117, fracs. IV a VII y IX; y 118, frac. I</b> | <b>Limitaciones Expresas<br/>a los Estados</b>  |
|  | <b>Artículo 115, frac. IV</b>                              | <b>Contribuciones Expresas<br/>a Municipios</b> |

Según se explicó en el tercer capítulo del presente estudio, la posibilidad constitucional anterior se tradujo en nuestro país en un sistema fiscal nacional que contaba con múltiples impuestos en muchos de los casos superpuestos por dos o los tres ámbitos de gobierno; por ello, a partir del año 1980 se creó el SNCF con el propósito principal de armonizar el sistema tributario nacional, tratando de evitar, hasta donde fuera posible, la superposición de gravámenes federales, estatales y municipales, que en conjunto representaban una excesiva carga fiscal para los contribuyentes, así como altos costos de cumplimiento y de administración, ya que los contribuyentes tenían que tratar con diferentes autoridades fiscales para acatar sus obligaciones fiscales, y estas autoridades debían manejar un número importante de contribuciones, muchas de ellas de bajo rendimiento.

Fue así que, con la adhesión al SNCF a través de la celebración del Convenio de Adhesión al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal y sus anexos, las entidades federativas se comprometieron a dejar sin efecto una serie de gravámenes existentes, o bien a no gravar ciertos actos o actividades de carácter concurrente, a cambio de percibir participaciones en ingresos federales, como un medio de resarcimiento por coadyuvar en la simplificación del Sistema Fiscal Nacional. Para ello, las entidades federativas acordaron suspender el cobro de gravámenes estatales y municipales que contrarían las disposiciones establecidas en la Ley del Impuesto al Valor Agregado (LIVA) y en la Ley del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios (LIEPS); y como se expuso anteriormente, para resarcirlo, se consideró el 1.578399% del ITAF (ahora RFP), equivalente al conjunto de ingresos que dejaron de percibir a partir de 1979, como parte del 16.894851% del ITAF con el que se integró el FGP en 1980. A continuación, en el Cuadro 4.12 se muestran los impuestos que las entidades federativas dejaron en suspenso a partir de 1980, mientras que el Cuadro 4.13 exhibe la recaudación estimada por cada una para el año de 1979 de los impuestos estatales y municipales que quedaron en suspenso, tal como se estableció en el Anexo número 1 del Convenio de Adhesión al SNCF, y en el Cuadro 4.14, se exhibe la recaudación de los conceptos tributarios suspendidos de manera íntegra y homologando las cifras.

### CUADRO 4.12

## Impuestos que las entidades federativas dejaron en suspenso a partir de 1980, por su adhesión al SNCF

| Entidad Federativa   | Impuesto  |
|--|---|
| <b>AGS</b>   | Impuesto sobre Producción y Destilación de Alcoholes, Aguardientes, Mostos y Bebidas Alcohólicas. Se suspende totalmente        |
|  | Impuesto sobre Enajenación de Alcohol, Vinos, Mostos, Licores, Aguardientes y demás Bebidas Alcohólicas. Se suspende totalmente |
|  | Impuesto sobre Bebidas Alcohólicas al Copeo. Se suspende totalmente   |
|  | Impuesto sobre Adquisición de Primera Mano de Gasolina y derivados del Petróleo. Se suspende totalmente                         |
|  | Impuesto sobre Erogaciones por Concepto de Publicidad o Propaganda. Se suspende totalmente                                      |
|  | Impuesto sobre Instrumentos Públicos y Operaciones Contractuales. Se suspende parcialmente                                      |
|  | Impuesto sobre Diversiones Públicas. Se suspende parcialmente   |
|  | Impuesto sobre Sacrificio de Ganado fuera de Rastros Municipales. Se suspende totalmente  |
|  | Impuesto a la Industria y al Comercio. Se suspende parcialmente   |
| <b>BC</b>  | Impuestos sobre Transmisión de Dominio. Se suspende parcialmente  |
|  | Impuesto sobre Actividades Mercantiles e Industriales. Se suspende parcialmente   |
|  | Impuesto sobre Despepite de Algodón. Se suspende totalmente   |
|  | Impuesto sobre Hospedaje. Se suspende totalmente  |
|  | Impuesto sobre Diversiones y Espectáculos Públicos. Se suspende parcialmente  |
|  | Impuesto sobre Compraventa y Operaciones Similares. Se suspende parcialmente  |
|  | Impuesto sobre Producción, Ampliación, Envasamiento o Transformación de Alcohol y Bebidas Alcohólicas. Se suspende parcialmente |
|  | Impuesto sobre Arrendamiento, Subarrendamiento de Bienes Inmuebles. Se suspende parcialmente                                    |
|  | Impuesto sobre Profesiones y Ejercicios Lucrativos. Se suspende parcialmente  |
|  | Impuesto Adicional para la Educación Media y Superior. Se suspende parcialmente   |
|  | Impuesto sobre Compraventa de Alcohol y Bebidas Alcohólicas. Se suspende totalmente   |
| Impuesto para la Educación Media y Superior sobre la Adquisición de Bienes y Servicios. Se suspende totalmente |   |
| <b>BCS</b>   | Impuesto sobre Comercio o Industria. Se suspende parcialmente   |
|  | Impuesto sobre Explotación de mármol, cantera, caliza y arena. Se suspende parcialmente   |
|  | Impuesto sobre Bebidas Alcohólicas al Copeo. Se suspende totalmente   |
|  | Impuesto sobre Venta de Alcohol. Se suspende totalmente   |
|  | Impuesto sobre Semillas Alimenticias. (Exportación). Se suspende totalmente   |
|  | Impuesto sobre Ingresos por el Ejercicio de Profesiones y Actividades Lucrativas. Se suspende parcialmente                      |
|  | Impuesto para la Educación Superior y Fomento del Turismo. Se suspende parcialmente   |
| <b>CAMP</b>  | Impuesto sobre Profesiones y Actividades Lucrativas. Se suspende parcialmente.  |
|  | Impuesto a la Industria Agropecuaria. Se suspende parcialmente  |

| Entidad Federativa   | Impuesto  |
|--|---|
| <b>CAMP</b>  | Impuesto sobre Productos o Rendimientos de Capital. Se suspende parcialmente.   |
|  | Impuesto a Instrumentos Públicos y Operaciones Contractuales. Se suspende parcialmente  |
|  | Impuesto sobre el Uso de Fachadas, Azoteas, Bardas o cualquier otro sitio visible para anuncios comerciales. Se suspende totalmente   |
|  | Impuesto Extraordinarios. [sic] Se suspende parcialmente  |
|  | Comercio e Industria. Se suspende parcialmente  |
|  | Agricultura y Ganadería. Se suspende parcialmente   |
|  | Diversiones y Espectáculos Públicos. Se suspende parcialmente   |
|  | Profesiones y Actividades Lucrativas. Se suspende parcialmente<br>Uso de Fachadas, Azoteas, Bardas o cualquier otro sitio visible para anuncios comerciales. Se suspende parcialmente |
| <b>COAH</b>  | Impuesto sobre Comercio e Industria. Se suspende parcialmente   |
|  | Impuesto sobre Honorarios. Se suspende parcialmente   |
|  | Impuesto sobre Compraventa de Algodón en Pluma o Semilla de Algodón. Se suspende parcialmente   |
|  | Impuesto sobre Despepite de Algodón en Hueso o en Rama. Se suspende totalmente  |
|  | Impuesto sobre Productos o Rendimientos del Capital. Se suspende parcialmente   |
|  | Impuesto sobre Diversiones y Espectáculos Públicos. Se suspende parcialmente  |
|  | Impuesto sobre Enajenación de Vehículos de Motor. Se suspende parcialmente  |
|  | Impuesto sobre Bebidas Alcohólicas. Se suspende totalmente  |
|  | Impuesto sobre Compraventa de Ganado (Exportación). Se suspende totalmente  |
|  | Impuesto sobre 0.03 cts. por Litro de Gasolina. Se suspende totalmente  |
| Impuesto sobre Licencias Municipales. Se suspende parcialmente |   |
| <b>COL</b>   | Impuesto sobre Traslación de Dominio y otras Operaciones con Bienes Inmuebles. Se suspende parcialmente   |
|  | Impuesto Local sobre Ingresos Mercantiles. Se suspende parcialmente   |
|  | Impuesto sobre la Ganadería. Se suspende parcialmente   |
|  | Impuesto sobre Producción y Compraventa de primera de mano de Alcohol, Aguardiente y Bebidas Alcohólicas. Se suspende totalmente  |
|  | Impuesto sobre Compraventa de segunda o ulteriores manos de Alcohol, Aguardiente y Bebidas Alcohólicas. Se suspende totalmente  |
|  | Impuesto sobre Producción de Azúcar Panela o Piloncillo y Mieles Incristalizables. Se suspende parcialmente   |
|  | Impuesto sobre el Ejercicio de Profesiones, Artes y Oficios. Se suspende parcialmente   |
|  | Impuesto sobre Productos de Capitales. Se suspende parcialmente   |
|  | Impuesto sobre Enajenación de Automóviles, Camiones y demás Vehículos de Motor. Se suspende parcialmente  |
| Impuestos Adicionales. Se suspende parcialmente                |   |
| <b>CHIH</b>  | Impuesto sobre Tenencia o Uso de Vehículos. Se suspende totalmente.   |
|  | Impuesto sobre Profesiones y Ejercicios Lucrativos. Se suspende parcialmente  |
|  | Impuesto sobre Arrendamiento y Subarrendamiento de Bienes Muebles e Inmuebles. Se suspende parcialmente   |

| Entidad Federativa                                     | Impuesto  |
|--|---|
| <b>CHIH</b>  | Impuesto sobre Productos o Rendimientos de Capitales Invertidos. Se suspende totalmente   |
|  | Impuesto sobre Producción y Venta de Bebidas Alcohólicas y Alcohol. Se suspende totalmente  |
|  | Impuesto sobre el Comercio y la Industria: Venta de Bebidas Alcohólicas. Se suspende totalmente   |
|  | Impuesto sobre el Comercio y la Industria: Venta de Alcohol. Se suspende totalmente   |
|  | Impuesto sobre el Comercio y la Industria: Ventas Accidentales. Se suspende parcialmente  |
|  | Impuesto sobre el Comercio y la Industria: Otros giros gravados por I.V.A. Se suspende parcialmente   |
|  | Impuesto Adicional del 4%. Se suspende parcialmente   |
|  | Impuesto Predial sobre Plantas de Beneficio y Establecimientos Metalúrgicos. Se suspende parcialmente   |
|  | Impuesto sobre la Ganadería. Se suspende parcialmente (en los casos en que el ganado se exporte)  |
| <b>CHIS</b>  | Impuesto sobre productos del Arrendamiento de Bienes Inmuebles. Se suspende parcialmente  |
|  | Impuesto sobre explotación ganadera. Se suspende parcialmente   |
|  | Impuesto sobre la compraventa de primera mano. Se suspende parcialmente   |
|  | Impuesto sobre producción de alcohol, aguardiente y bebidas alcohólicas, excepto cerveza. Se suspende parcialmente  |
|  | Impuesto sobre compraventa o adquisición y tenencia de alcohol, aguardiente y bebidas alcohólicas, excepto cerveza. Se suspende parcialmente                            |
|  | Impuesto sobre expendios, almacenes y porteo de alcohol, aguardientes y bebidas alcohólicas, excepto cerveza. Se suspende totalmente                                    |
|  | Impuesto sobre productos de capitales. Se suspende parcialmente   |
|  | Impuesto sobre el ejercicio profesional y de quienes ejerzan actividades lucrativas. Se suspende parcialmente   |
|  | Impuesto sobre diversiones, espectáculos públicos y aparatos mecánicos. Se suspende parcialmente  |
|  | Impuesto sobre juegos permitidos, rifas, sorteos y loterías. Se suspende parcialmente   |
|  | Impuesto sobre comercio e industria. Se suspende parcialmente   |
|  | Impuesto adicional. Se suspende parcialmente  |
|  | Impuesto sobre traslación de dominio de vehículos. Se suspende parcialmente   |
|  | Impuesto sobre producción o elaboración de alcohol, azúcar y mieles. Se suspende parcialmente   |
| Contratista del sector público. Se suspende totalmente |   |
| <b>CDMX antes DF</b>                                   | Impuesto sobre matanza de ganado y otros animales. Se suspende parcialmente   |
|  | Impuesto sobre venta de alcohol y aguardiente. Se suspende totalmente   |
|  | Impuesto sobre expendios de bebidas alcohólicas. Se suspende totalmente   |
|  | Impuesto sobre productos de capitales. Se suspende parcialmente   |
|  | Impuesto sobre diversiones y espectáculos públicos y sobre aparatos mecánicos accionados con monedas o fichas. Se suspende parcialmente                                 |
|  | Impuesto sobre venta en el Distrito Federal de boletos o de tarjetas de derecho de apartado para diversiones y espectáculos públicos foráneos. Se suspende parcialmente |
|  | Impuesto sobre juegos permitidos y sobre apuestas permitidas. Se suspende parcialmente  |

| Entidad Federativa  | Impuesto   |
|---|--|
| <b>CDMX antes DF</b>  | Impuestos sobre loterías, rifas, sorteos y concursos. Se suspende parcialmente   |
|   | Impuesto de mercados*  |
|   | Impuesto sobre venta de gasolina. Se suspende totalmente   |
|   | Impuesto adicional del 15%. Se suspende parcialmente   |
|   | Impuesto sobre honorarios por actividades profesionales. Se suspende parcialmente  |
| <b>DGO</b>  | Impuesto sobre Despepite de Algodón en Hueso o Rama. Se suspende totalmente  |
|   | Impuesto Sobre Plantas de Beneficio y Establecimientos Metalúrgicos. Se suspende parcialmente                            |
|   | Impuesto sobre Ventas de Gasolina y demás derivados del Petróleo. Se suspende totalmente                                 |
|   | Impuesto sobre Productos o Rendimientos del Capital. Se suspende parcialmente  |
|   | Impuesto sobre la Ganadería. Se suspende parcialmente  |
|   | Impuesto sobre la Avicultura. Se suspende parcialmente   |
|   | Impuesto sobre Expendios de Bebidas Alcohólicas. Se suspende totalmente  |
|   | Impuesto para el Fomento de la Educación Pública en el Estado. Se suspende parcialmente                                  |
| <b>GTO</b>  | Impuesto sobre adquisición de bienes muebles no afectos al impuesto sobre ingresos mercantiles. Se suspende parcialmente |
|   | Impuesto sobre ingresos mercantiles. Se suspende parcialmente  |
|   | Impuesto sobre producción de alcoholes y bebidas alcohólicas. Se suspende totalmente                                     |
|   | Impuesto sobre compraventa o adquisición y tenencia de alcohol y bebidas alcohólicas. Se suspende totalmente             |
|   | Impuesto sobre expendios, almacenes y porteo de alcohol y bebidas alcohólicas. Se suspende totalmente                    |
|   | Impuesto sobre aguas envasadas. Se suspende totalmente   |
|   | Impuesto sobre producción y sobre compraventa o adquisición de primera mano de cemento. Se suspende parcialmente         |
|   | Impuesto sobre productos de capitales. Se suspende totalmente  |
|   | Impuesto sobre ingresos de profesionistas y de quienes ejerzan actividades lucrativas. Se suspende parcialmente          |
|   | Impuesto sobre diversiones, espectáculos públicos y aparatos mecánicos. Se suspende parcialmente                         |
|   | Impuesto sobre juegos permitidos y sobre apuestas permitidas. Se suspende parcialmente                                   |
|   | Impuesto sobre rifas y loterías. Se suspende parcialmente  |
|   | Impuesto sobre vehículos. Se suspende parcialmente   |
| Impuesto sobre venta de gasolina y derivados del petróleo, destinados al consumo en el Estado. Se suspende totalmente |  |
| <b>GRO</b>  | Impuesto sobre compraventa de ganado y sus esquilmos. Se suspende parcialmente   |
|   | Impuesto sobre productos de capitales. Se suspende parcialmente  |
|   | Impuesto sobre traslación de dominio y otras operaciones con bienes inmuebles. Se suspende parcialmente                  |
|   | Impuesto sobre profesiones y ejercicios lucrativos. Se suspende parcialmente   |
|   | Impuesto sobre instrumentos públicos y operaciones contractuales. Se suspende parcialmente                               |

| Entidad Federativa  | Impuesto   |
|---|--|
| <b>GRO</b>  | Impuesto sobre diversiones, espectáculos públicos y juegos permitidos. Se suspende parcialmente  |
|   | Impuesto sobre loterías, rifas y sorteos. Se suspende parcialmente.  |
|   | Impuesto sobre compraventa de vehículos de motor entre particulares. Se suspende parcialmente  |
|   | Impuesto sobre operaciones mercantiles especiales. Se suspende parcialmente  |
|   | Impuesto sobre venta de gasolina y demás derivados del petróleo. Se suspende parcialmente  |
|   | Impuesto adicional para fomento educativo y asistencia social. Se suspende parcialmente  |
|   | Impuesto adicional para fomento de construcción de caminos. Se suspende parcialmente   |
|   | Impuesto adicional para el fomento turístico. Se suspende parcialmente   |
|   | Impuesto de la contribución estatal. Se suspende parcialmente  |
| <b>HGO</b>  | Impuesto sobre Traslación de Dominio y Otras Operaciones con Bienes Inmuebles o Derechos Reales. Se suspende parcialmente                            |
|   | Impuesto sobre la Venta de Productos Agropecuarios. Se suspende parcialmente   |
|   | Impuesto al Comercio y a la Industria. Se suspende parcialmente  |
|   | Impuesto sobre Ventas de Gasolina y demás Productos Derivados del Petróleo. Se suspende totalmente   |
|   | Impuesto sobre Enajenación de Automóviles, Camiones y demás Vehículos de Motor que se realicen entre particulares. Se suspende parcialmente          |
|   | Impuesto sobre Producción y Compraventa de Primera Mano y Subsecuentes de Alcohol y Aguardiente. Se suspende totalmente                              |
|   | Impuesto sobre Expendios de Bebidas Alcohólicas. Se suspende totalmente  |
|   | Impuesto sobre Expendios de Pulque. Se suspende totalmente   |
|   | Impuesto sobre Productos de Capitales. Se suspende parcialmente  |
| <b>JAL</b>  | Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales. Se suspende parcialmente   |
|   | Impuesto sobre Negocios Jurídicos e Instrumentos Notariales. Se suspende parcialmente  |
|   | Impuesto al Comercio y a la Industria. Se suspende parcialmente  |
|   | Impuesto sobre remuneraciones al trabajo personal. Se suspende parcialmente  |
|   | Impuesto sobre rendimientos de capital y contratos aleatorios. Se suspende parcialmente  |
|   | Impuesto a los Espectáculos Públicos. Se suspende parcialmente   |
|   | Impuesto sobre la Producción de Alcohol, Tequila, Mezcal, Aguardientes Regionales y otras Bebidas Alcohólicas. Se suspende parcialmente.             |
|   | Impuesto sobre Compra-venta de primera mano de Alcohol, Tequila, Mezcal, Aguardientes Regionales y otras Bebidas Alcohólicas. Se suspende totalmente |
|   | Impuesto sobre Operaciones Subsecuentes de Alcohol, Aguardientes y Bebidas Alcohólicas. Se suspende parcialmente                                     |
| Impuesto sobre la Producción de Azúcar, Piloncillo y Mieles Cristalizables e Incristalizables. Se suspende parcialmente |  |

| Entidad Federativa | Impuesto   |
|--------------------|--|
| <b>MEX</b>         | Impuesto sobre Ingresos Mercantiles y la Industria. Se suspende parcialmente   |
|                    | Impuesto sobre Venta de Alcohol y Aguardiente. Se suspende totalmente  |
|                    | Impuesto sobre Ingresos de la Venta de Bebidas Alcohólicas en Botella Cerrada. Se suspende totalmente  |
|                    | Impuesto sobre Ingresos de la Venta de Bebidas Alcohólicas al Copeo. Se suspende totalmente  |
|                    | Impuesto sobre Productos de Capitales. Se suspende parcialmente  |
|                    | Impuesto sobre Productos de Capitales. Se suspende parcialmente  |
|                    | Impuesto sobre Honorarios por Actividades profesionales y Ejercicios Lucrativos. Se suspende parcialmente  |
|                    | Impuesto Adicional. Se suspende parcialmente   |
| <b>MICH</b>        | Impuesto sobre Productos de Capitales. Se suspende parcialmente  |
|                    | Impuestos al Comercio y a la Industria. Se suspende parcialmente   |
|                    | Impuestos sobre Productos de Alcohol, Aguardiente y Similares. Se suspende parcialmente  |
|                    | Impuesto sobre Compra Venta de Primera Mano. [sic] Se suspende parcialmente  |
|                    | Impuesto sobre Aguas Envasadas. Se suspende parcialmente   |
|                    | Impuestos sobre Compra Venta de Ganado vacuno y sus Esquilmos. Se suspende parcialmente  |
|                    | Impuestos sobre Espectáculos Públicos. Se suspende parcialmente  |
|                    | Impuestos sobre Compra Venta de Vehículos de Motor. Se suspende parcialmente   |
|                    | Impuesto al Ejercicio de Profesiones. Se suspende parcialmente   |
|                    | Impuesto Adicional para Carreteras y Construcción de Edificios Escolares. Se suspende parcialmente   |
| <b>MOR</b>         | Impuesto estatal sobre ingresos mercantiles. Se suspende parcialmente  |
|                    | Impuesto sobre traslación de dominio. Se suspende parcialmente   |
|                    | Impuesto sobre productos o rendimientos de capital y otros ingresos. Se suspende parcialmente  |
|                    | Impuestos a la industria. Se suspende parcialmente   |
|                    | Impuestos sobre producción de alcohol enajenación de alcohol o aguardiente destinado a la elaboración de bebidas alcohólica y por el expediente de bebidas alcohólicas en botella cerrada o al copeo. Se suspende totalmente |
|                    | Impuestos sobre vehículos de motor que no consuman gasolina. Se suspende parcialmente  |
|                    | Impuestos a la explotación de espectáculos, diversiones, juegos, aparatos mecánicos, lotería y obtención de premios en apuestas permitidas. Se suspende parcialmente   |
|                    | Impuestos al consumo de la gasolina. Se suspende parcialmente  |
|                    | Impuesto al ejercicio de diversiones liberales, artísticas e innominadas. Se suspende parcialmente   |
|                    | Impuesto adicional. Se suspende parcialmente   |
|                    | Impuesto a la enajenación, sacrificio y tenencia de ganado. Se suspende parcialmente   |
| <b>NAY</b>         | Impuestos sobre remuneraciones al trabajo personal en forma independiente. Se suspende parcialmente  |
|                    | Impuesto sobre productos o rendimientos de capital. Se suspende parcialmente   |
|                    | Impuesto al comercio y a la industria. Se suspende parcialmente  |

| Entidad Federativa   | Impuesto   |
|--|--|
| <b>NAY</b>   | Impuesto sobre producción de alcohol y bebidas alcohólicas. Se suspende parcialmente   |
|  | Impuesto a la compra venta de primera mano de alcohol y bebidas alcohólicas, excepto cerveza.- Se suspende totalmente  |
|  | Impuesto sobre expendio de alcohol y bebidas alcohólicas excepto cerveza. Se suspende totalmente   |
|  | Impuesto a la producción y a la compraventa de primera mano de azúcar, piloncillo y mieles cristalizables e incristalizables. Se suspende parcialmente                             |
|  | Impuesto sobre diversiones, espectáculos públicos y aparatos electromecánicos. Se suspende parcialmente  |
|  | Impuesto sobre juegos y apuestas permitidas y sobre rifas, loterías y sorteos. Se suspende parcialmente  |
|  | Impuesto sobre adquisición de bienes muebles no afectos al impuesto sobre actividades mercantiles. Se suspende parcialmente  |
|  | Para el fomento de la educación. Se suspende parcialmente  |
|  | Para la asistencia social. Se suspende parcialmente  |
|  | Para la Universidad Autónoma de Nayarit. Se suspende parcialmente  |
|  | Impuesto a la Agricultura y a la Ganadería. Se suspende parcialmente   |
|  | Aparatos electromecánicos. Se suspende totalmente  |
|  | Juegos permitidos por la Ley. Se suspende parcialmente   |
|  | Adicionales. Se suspende parcialmente  |
|  | Comercio. Se suspende parcialmente   |
|  | Diversiones y espectáculos públicos. Se suspende parcialmente  |
|  | Aparatos fono-electromecánicos. Se suspende parcialmente   |
|  | Especiales. Se suspende parcialmente   |
| Remates públicos. Se suspende parcialmente                 |  |
| Prestamistas. Se suspende parcialmente                     |  |
| Expendios de bebidas alcohólicas. Se suspende parcialmente |  |
| <b>NL</b>  | Impuestos sobre ingresos mercantiles. Se suspende totalmente   |
|  | Impuesto sobre enajenación de automóviles, camiones y demás vehículos de motor. Se suspende parcialmente   |
|  | Impuesto sobre capitales invertidos con garantía de inmuebles. Se suspende totalmente  |
|  | Impuesto sobre diversiones, espectáculos públicos y aparatos fono-electromecánicos. Se suspende totalmente   |
|  | Impuesto sobre honorarios. Se suspende totalmente  |
|  | Impuesto sobre erogaciones turísticas. Se suspende totalmente  |
|  | Impuesto sobre empresas porteadoras de personas o cosas. Se suspende totalmente  |
|  | Impuesto sobre expendios de bebidas alcohólicas. Se suspende totalmente  |
|  | Impuesto sobre sacrificio de ganado y aves. Se suspende parcialmente   |
| <b>OAX</b>   | Impuesto general al comercio, la industria y la agricultura. Se suspende parcialmente  |
|  | Impuesto adicional de 25% sobre los ingresos que obtengan las oficinas recaudadoras por el impuesto general al comercio, a la industria y la agricultura. Se suspende parcialmente |
|  | Impuesto especial de compraventa en general. Se suspende parcialmente  |

| Entidad Federativa  | Impuesto   |
|---|--|
| <b>OAX</b>  | Impuesto especial sobre operaciones de compra-venta de aceites. Se suspende totalmente   |
|   | Impuesto especial sobre operaciones de compra-venta de alcoholes y aguardientes. Se suspende totalmente  |
|   | Impuesto especial sobre operaciones de compra-venta de huaraches. Se suspende totalmente   |
|   | Impuesto especial sobre operaciones de compra-venta de patente comercial. Se suspende parcialmente   |
|   | Impuesto especial sobre operaciones de compra-venta de gasolina y derivados del petróleo*  |
|   | Impuesto sobre la producción de alcohol, mezcales y aguardientes. Se suspende parcialmente   |
|   | Impuesto sobre el producto de capitales impuestos. Se suspende parcialmente  |
|   | Impuesto sobre diversiones. Se suspende parcialmente   |
|   | Impuesto sobre traslación de dominio de inmuebles. Se suspende parcialmente  |
|   | Impuesto sobre los ingresos de contratistas de obras para el sector público. Se suspende totalmente  |
|   | Impuesto sobre ingresos mercantiles. Se suspende parcialmente  |
|   | Impuesto sobre compraventa de automóviles y vehículos de motor. Se suspende parcialmente   |
|   | Impuesto sobre expendio de bebidas alcohólicas. Se suspende totalmente   |
|   | Impuesto sobre honorarios. Se suspende parcialmente  |
| <b>PUE</b>  | Impuesto sobre el producto de inversión de capitales. Se suspende parcialmente   |
|   | Impuesto al comercio y a la industria en general. Se suspende parcialmente   |
|   | Impuesto a sinfonolas, carros de sonido, aparatos mecánicos y electromecánicos; billares y boliches. Se suspende parcialmente                            |
|   | Impuesto a la venta de gasolina y demás productos derivados del petróleo que se efectúen en el Estado. Se suspende totalmente                            |
|   | Impuesto a la compraventa de automóviles y demás vehículos de motor. Se suspende parcialmente  |
|   | Impuesto sobre elaboración de alcoholes, aguardientes, tequilas, mezcales, zotoles y similares. Se suspende totalmente                                   |
|   | Impuesto sobre compraventa de primera mano de alcoholes, aguardientes, tequilas, mezcales, zotoles y similares y vinos y licores. Se suspende totalmente |
|   | Expendio de bebidas alcohólicas. Se suspende totalmente  |
|   | Impuesto sobre elaboración de alcohol o aguardiente, azúcar y máscabado que efectúen los ingenios. Se suspende parcialmente                              |
|   | Impuesto sobre compraventa de mieles incristalizables. Se suspende totalmente  |
|   | Impuesto sobre matanza de ganado lanar y cabrío. Se suspende parcialmente  |
|   | Impuesto sobre diversiones, espectáculos públicos, rifas y loterías. Se suspende parcialmente  |
|   | Impuesto adicional. Se suspende parcialmente   |
| Impuesto sobre primas, premios y regalías. Se suspende totalmente |  |
| <b>QRO</b>  | Impuesto sobre alcohol, aguardiente y bebidas alcohólicas. Se suspende parcialmente  |
|   | Impuesto de bebidas alcohólicas al copeo. Se suspende totalmente   |
|   | Impuesto sobre productos de capitales. Se suspende parcialmente  |
|   | Impuesto sobre productos de capitales. Se suspende parcialmente  |

| Entidad Federativa | Impuesto   |
|--------------------|--|
| <b>QRO</b>         | Impuesto sobre honorarios por actividades profesionales y ejercicios lucrativos. Se suspende parcialmente  |
|                    | Impuestos para el fomento de la educación pública en el Estado, para caminos y servicios sociales. Se suspenden parcialmente                           |
|                    | Impuestos sobre ingresos diversos. Se suspenden parcialmente   |
|                    | Compraventa entre particulares de vehículos de propulsión mecánica y maquinaria agrícola. Se suspende parcialmente                                     |
|                    | Arrendamiento de toda clase de vehículos de propulsión mecánica y maquinaria agrícola. Se suspende parcialmente  |
| <b>QROO</b>        | Impuesto sobre comercio e industria. Se suspende parcialmente  |
|                    | Impuesto sobre el producto de inversión de capitales. Se suspende parcialmente   |
|                    | Impuesto sobre actos, operaciones civiles o mercantiles. Se suspende parcialmente  |
|                    | Impuesto sobre compraventa de ganado. Se suspende parcialmente   |
|                    | Impuesto sobre la explotación de cal, arena y piedra. Se suspende parcialmente   |
|                    | Impuesto adicional. Se suspende parcialmente   |
|                    | Impuesto sobre compraventa de primera mano de aguas gaseosas y compuestas en los casos que no se perciba participación federal. Se suspende totalmente |
|                    | Impuesto sobre ejercicio de profesiones y actividades lucrativas. Se suspende parcialmente   |
|                    | Producción Agrícola*   |
|                    | 6 al millar por importaciones  |
| <b>SLP</b>         | Impuesto sobre producción de alcoholes. Se suspende totalmente   |
|                    | Impuesto sobre compraventa de alcoholes, aguardientes y bebidas alcohólicas en general. Se suspende totalmente   |
|                    | Impuesto sobre el desepite de algodón. Se suspende totalmente  |
|                    | Impuesto sobre compraventa, permuta o sacrificio de ganado y producto de ganadería. Se suspende parcialmente   |
|                    | Impuesto sobre productos de capitales. Se suspende parcialmente  |
|                    | Impuesto sobre traslación de dominio. Se suspende parcialmente   |
|                    | Impuesto sobre profesiones y ejercicios lucrativos. Se suspende parcialmente   |
|                    | Impuesto sobre actos y operaciones mercantiles e industriales. Se suspende parcialmente  |
|                    | Impuesto sobre operaciones accidentales. Se suspende parcialmente  |
|                    | Impuesto sobre diversiones, espectáculos y juegos permitidos. Se suspende parcialmente   |
|                    | Impuesto sobre loterías rifas y sorteos permitidos. Se suspende parcialmente   |
|                    | Impuesto sobre instrumentos públicos y privados. Se suspende parcialmente  |
|                    | Impuesto sobre la ampliación, envasamiento o transformación de alcohol o bebidas de contenido alcohólico. Se suspende totalmente                       |
| <b>SIN</b>         | Impuesto Estatal sobre ingresos mercantiles. Se suspende parcialmente  |
|                    | Impuesto sobre producto de capitales. Se suspende parcialmente   |
|                    | Impuesto sobre profesiones y oficios. Se suspende parcialmente   |

| Entidad Federativa   | Impuesto   |
|--|--|
| <b>SIN</b>   | Impuesto sobre plantas de beneficio y establecimientos metalúrgicos. Se suspende totalmente  |
|  | Impuesto sobre adquisición de alcohol. Se suspende totalmente.   |
|  | Impuesto sobre enajenación de alcohol. Se suspende totalmente  |
|  | Impuesto sobre elaboración y adquisición de bebidas alcohólicas. Se suspende totalmente  |
|  | Impuesto sobre almacenes y expendios de bebidas alcohólicas. Se suspende totalmente  |
|  | Impuesto sobre juegos permitidos. Se suspende totalmente   |
|  | Impuesto sobre traslación de dominio, promesa de compraventa y sobre el contrato de mandato. Se suspende parcialmente  |
|  | Impuesto sobre primera venta de gasolina, grasas, fabricantes y demás derivados del petróleo. Se suspende totalmente   |
|  | Impuesto a la industria congeladora de mariscos. Se suspende parcialmente  |
|  | Impuesto a la industria algodonera. Se suspende parcialmente   |
|  | Impuesto a la industria arrocera. Se suspende parcialmente   |
|  | Impuesto sobre ingreso por venta de primera mano de hortalizas y frutas. Se suspende parcialmente  |
|  | Impuesto adicional 21%. Se suspende parcialmente   |
|  | Impuesto adicional 10% Universidad. Se suspende parcialmente   |
| Impuesto adicional 20% Municipal. Se suspende parcialmente   |  |
| <b>SON</b>   | Impuesto estatal sobre Ingresos Mercantiles. Se suspende parcialmente  |
|  | Impuestos del Despepite de Algodón. Se suspende parcialmente   |
|  | Impuesto sobre Aguas Envasadas y Refrescos. Se suspende parcialmente   |
|  | Impuesto sobre Enajenación de Alcohol. Se suspende parcialmente  |
|  | Impuesto sobre Productos o Rendimientos de Capital y otros ingresos. Se suspende parcialmente  |
|  | Impuesto sobre Ingresos por la Enajenación o Expendio de Bebidas Alcohólicas en Botella Cerrada o al Copeo y de Aguardiente a Granel de Segunda o Ulteriores Manos. Se suspende totalmente |
|  | Impuesto a la Enajenación, Sacrificio y Tenencia de Ganado. Se suspende parcialmente   |
|  | Impuesto sobre Traslación de Dominio. Se suspende parcialmente   |
|  | Impuesto al Ejercicio de Profesiones Liberales, Artísticas e Innominadas. Se suspende parcialmente   |
|  | Impuesto para el Sostenimiento para la Universidad de Sonora. Se suspende parcialmente   |
|  | Adicional del Comité Estatal de Fomento y Defensa de la Ganadería*   |
|  | Adicional para la Unión Ganadera Regional de Sonora.- Contribución para Fomento a la Industria Pecuaria*   |
|  | Contribución por Junta para el Progreso y Bienestar*   |
|  | Contribución para la Conservación de Caminos Vecinales, Fondo Comunal y de Junta Local de Caminos Vecinales*   |
| Contribución para la Investigación de nuevos Pastos, Suplementación de Ganado y Mejoría de Pies de Cría* |  |
| Contribución para la realización del Programa de Carreteras Especiales U. G. R. S. Caminos Ganaderos*    |  |

| Entidad Federativa  | Impuesto  |
|---|---|
| <b>TAB</b>  | Impuesto sobre traslado de Dominio de bienes Muebles e Inmuebles. Se suspende parcialmente                                    |
|   | Impuesto de Actos, Contratos e Instrumentos Notariales. Se suspende parcialmente  |
|   | Impuesto sobre traslado de Dominio de Automóviles, Camiones y demás vehículos de motor. Se suspende parcialmente              |
|   | Impuesto sobre Pieles no Curtidas. Se suspende totalmente   |
|   | Impuesto al Comercio y a la Industria. Se suspende parcialmente   |
|   | Impuesto sobre Expendio de Bebidas Alcohólicas, excepto cerveza. Se suspende totalmente                                       |
|   | Impuesto sobre Empresas Porteadoras de Personas o Cosas. Se suspende parcialmente   |
|   | Impuesto sobre Compraventa de segunda o ulteriores manos de Pescados y Mariscos. Se suspende parcialmente                     |
|   | Impuesto sobre Producción de Azúcar, Piloncillo, Mieles Cristalizables e Incristalizables. Se suspende parcialmente           |
|   | Impuesto sobre Alcoholes y Aguardientes. Se suspende parcialmente   |
|   | Impuesto sobre Diversiones y Espectáculos Públicos. Se suspende parcialmente  |
|   | Impuesto sobre Juegos Permitidos, Explotación de Aparatos Mecánicos, Electromecánicos. Se suspende parcialmente               |
|   | Impuesto sobre Productos de Capitales. [sic] Se suspende parcialmente   |
|   | Impuesto sobre Arrendamiento y Sub-arrendamiento de Bienes Inmuebles. Se suspende parcialmente                                |
|   | Impuesto sobre Honorarios por Actividades Profesionales y Ejercicios Lucrativos. Se suspende parcialmente                     |
| 2% sobre ventas de petróleo, gasolina y derivados. Se suspende totalmente |   |
| <b>TAMPS</b>  | Impuestos sobre Actos y Operaciones Civiles. Se suspende parcialmente   |
|   | Impuesto sobre Productos de Inversión de Capitales. Se suspende parcialmente  |
|   | Impuesto sobre Juegos Permitidos y Aparatos Mecánicos, Electromecánicos y Fono-electromecánicos. Se suspende parcialmente     |
|   | Impuesto sobre Venta y Explotación de Ganado, Aves y Colmenas. Se suspende parcialmente                                       |
|   | Impuesto sobre Espectáculos Públicos. Se suspende parcialmente  |
|   | Impuesto sobre Honorarios. Se suspende parcialmente   |
|   | Impuesto sobre Producción, Distribución y Venta de Alcohol y Sobre Expendios de Bebidas Alcohólicas. Se suspende parcialmente |
|   | Impuesto para la Educación Universitaria. Se suspende parcialmente  |
|   | Impuestos Adicionales. Se suspende parcialmente   |
| <b>TLAX</b>   | Impuesto sobre el Comercio y la Industria. Se suspende parcialmente   |
|   | Impuesto sobre Producción y compraventa de Bebidas Alcohólicas. Se suspende parcialmente                                      |
|   | Impuesto sobre Diversiones, Espectáculos Públicos y Juegos Permitidos. Se suspende parcialmente                               |
|   | Impuesto sobre Ejercicio de Profesiones y Actividades Lucrativas. Se suspende parcialmente                                    |
|   | Impuesto Adicional para la Construcción de Caminos y Carreteras. Se suspende parcialmente                                     |
|   | Impuesto Adicional para la Asistencia Social y Construcción de Escuelas. Se suspende parcialmente                             |

| Entidad Federativa  | Impuesto  |
|---|---|
| <b>VER</b>  | Impuesto Especial del Estado. Se suspende parcialmente  |
|   | Impuesto Sobre Alcoholes y Aguardientes. Se suspende parcialmente   |
|   | Impuesto sobre Honorarios. Se suspende parcialmente   |
|   | Impuesto sobre Producto de Capitales. se suspende parcialmente  |
|   | Impuesto sobre Diversiones y Espectáculos Públicos para la Asistencia Pública. Se suspende parcialmente   |
|   | Impuesto Adicional para el Fomento de la Educación. Se suspende parcialmente  |
|   | 2% sobre Ingresos Brutos por Venta de Gasolina. Se suspende totalmente  |
| <b>YUC</b>  | Impuesto al Comercio y a la Industria. Se suspende parcialmente   |
|   | Impuesto sobre Sacrificio de Ganado. Se suspende parcialmente   |
|   | Impuesto sobre Compraventa de Segunda Mano de Pescado y Mariscos. Se suspende parcialmente  |
|   | Impuesto a la Compraventa de vehículos y Bienes Muebles. Se suspende parcialmente   |
|   | Impuesto a la Desfibración de Henequén y cualesquiera otra fibra. Se suspende totalmente  |
|   | Impuesto a la Elaboración de Henequén y cualesquiera otras fibras que provengan de plantas o frutas. Se suspende totalmente                       |
|   | Impuesto a la Producción y Venta de Alcohol, Aguardiente y Bebidas Alcohólicas. Se suspende parcialmente  |
|   | Impuesto a los Expendios de Bebidas Alcohólicas, excepto cerveza y los vinos de mesa elaborados con uvas frescas del país. Se suspende totalmente |
|   | Impuesto a los Portereros de Alcohol, Aguardiente y Bebidas Alcohólicas. Se suspende totalmente   |
|   | Impuesto sobre Pieles no Curtidas. Se suspende totalmente   |
|   | Impuesto sobre la Compraventa de Sombreros de Palma. Se suspende totalmente   |
|   | Impuesto a la Compraventa de Desperdicios de Papel, Cartón y Cartoncillo*   |
|   | Impuesto a la Distribución o ventas de Leche Envasadas. Se suspende parcialmente  |
|   | Impuesto a los Juegos Permitidos. Se suspende parcialmente  |
|   | Impuesto sobre Diversiones y Espectáculos Públicos. Se suspende parcialmente  |
|   | Impuesto a los Salones de Baile y Bailes Públicos de Paga. Se suspende parcialmente   |
|   | Impuesto a los Aparatos Fono-electromecánicos, Electromecánicos y Amplificadores de Sonido. Se suspende totalmente                                |
|   | Impuesto a la Panela, Piloncillo y Miel de Caña. Se suspende parcialmente   |
|   | Impuesto a la Cera y Miel de Abeja. Se suspende parcialmente  |
|   | Impuesto sobre Productos o Rendimientos de Capital. Se suspende parcialmente  |
|   | Impuesto sobre Ejercicio Profesional o Actividades Lucrativas. Se suspende parcialmente   |
|   | Impuesto a la Compraventa de Chatarra. Desperdicios de Metales y Similares. Se suspende totalmente  |
|   | Impuesto Adicional del 15%. Se suspende parcialmente  |
| Impuesto Adicional del 5%. Se suspende parcialmente   |   |
| Participación ordinaria sobre diecisiete impuestos derogados por la implantación del I.V.A.*                          |   |
| Importe de la participación del 45% del impuesto sobre Ingresos Mercantiles derogados por la implantación del I.V.A.* |   |

| Entidad Federativa  | Impuesto  |
|---|---|
| <b>YUC</b>  | Aparatos Fono electromecánicos, Electromecánicos y Amplificadores de Sonido que funcionan a base de monedas. Se suspende totalmente   |
|   | Especiales al comercio y a la industria. Se suspende parcialmente   |
|   | Especiales sobre ingresos que procedan de la venta de hielo, con excepción del anhídrido ceptcarbónico. Se suspende totalmente  |
|   | Expendios de bebidas alcohólicas, excepto los de cerveza y los vinos de mesa elaborados. Se suspende totalmente   |
|   | Especiales sobre diversiones y espectáculos públicos. Se suspende parcialmente  |
|   | Juegos permitidos por la Ley, rifas y sorteos. Se suspende parcialmente   |
|   | Vendedores ambulantes. Se suspende totalmente   |
|   | Anuncios. Se suspende parcialmente  |
|   | Especial sobre agricultura y ganadería. Se suspende parcialmente  |
| <b>ZAC</b>  | Impuesto Predial a las Plantas de Beneficio y Establecimientos Metalúrgicos. Se deroga parcialmente el impuesto, para dejar de tomar en consideración en relación al mismo, el valor de las maquinarias   |
|   | Impuesto Sobre Profesiones y Actividades lucrativas. Se deroga parcialmente, para dejar de gravar los ingresos percibidos por desarrollar actividades lucrativas  |
|   | Impuesto Estatal a los Ingresos Mercantiles. Se deroga parcialmente, para dejar de gravar los ingresos obtenidos en: restaurantes, cafés, fondas, loncherías y cocinas económicas; tendajones, estanquillos y misceláneas; compra-venta de hielo; constructores, contratistas y subcontratistas de inmuebles para obras públicas, derivados de contratos celebrados con la Federación, Estados y Municipios |
|   | Impuesto Sobre Traslado de Dominio de Vehículos.- Se modifica para adecuarlo a la Ley del Impuesto al Valor Agregado  |
|   | Impuesto a la Producción y Compra Venta de Primera Mano de Azúcar, Piloncillo y Mieles Incristalizables. Se deroga parcialmente para dejar de gravar la producción y compra venta de mieles incristalizables  |
|   | Impuesto Sobre Ventas de Segunda Mano de Gasolina y demás derivados del Petróleo. Se deroga totalmente  |
|   | Impuesto sobre Compra-Venta de Primera Mano de Diversos Materiales para construcción. Se deroga totalmente  |
|   | Impuesto sobre Rendimiento de Capitales. Se modifica para adecuarlo a la Ley del Impuesto al Valor Agregado   |
|   | Impuesto a los Ingresos de Expendios y Almacenes de Alcohol y Bebidas Alcohólicas. Se deroga totalmente   |
|   | Impuesto sobre Erogaciones Turísticas. Se deroga totalmente   |
| Impuesto para la Universidad Autónoma de Zacatecas. Se deja de percibir en la medida en que se derogan los impuesto Estatales |   |

**Fuente:** INDETEC con información tomada íntegramente del Anexo número 1 al Convenio de Adhesión al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal suscrito por cada entidad federativa con el Gobierno Federal, publicados en el DOF el 28 de diciembre de 1979.

**Nota:** Como se señaló en cada concepto, algunas contribuciones se suspendieron parcialmente y no en su totalidad. Las marcadas con asterisco son aquellas señaladas como suspendidas en el referido anexo sin que se explicite el alcance de la suspensión.

**CUADRO 4.13**  
**Recaudación estimada por cada Estado para el año de 1979 de los impuestos estatales y municipales que quedaron en suspenso, conforme el Anexo número 1 del Convenio de Adhesión al SNCF (cifras tomadas textualmente del Anexo 1 correspondiente)**

| Entidades           | Impuestos Estatales | Impuestos Municipales | Gastos de Administración que percibe el Estado en 1979 por los impuestos federales que administra | Total            |
|---------------------|---------------------|-----------------------|---|------------------|
| Aguascalientes *    | 80.660,000.00       | 4.840,000.00          | 8.676,747.00  |                  |
| Baja California *   | 237.287,000.00      | 47.704,838.14         | 42.172,000.00   |                  |
| Baja California Sur | 29.312,520.00       |                       | 6.350,000.00  | 46.442,920.00    |
| Campeche *          | 19.681,500.00       |                       | 3.710,000.00  |                  |
| Coahuila            | 66.170,498.00       | 35.029,782.00         | 46.811,377.00   | 148.011,657.00   |
| Colima              | 31.161,799.66       | 15.412,166.11         | 4.508,174.68  | 51.082,140.45    |
| Chiapas             | 48.977,699.00       | 33.746,000.00         | 8.457,000.00  | 91.180,699.00    |
| Chihuahua *         |                     |                       |   | 223.958,250.00   |
| Ciudad de México *  | 676.499,000.00      |                       | 440.330.613.15  | 1,116.829,613.17 |
| Durango             | 24.812,517.00       | 26.052,307.62         | 10.039,000.00   | 60.903,824.62    |
| Guanajuato          | 110,700.00          | 25,250.00             | 42,000.00   | 177,950.00       |
| Guerrero            | 133.694,076.47      | 30.046,010.24         | 18.079,102.88   | 181.819,189.59   |
| Hidalgo             | 55.700,000.00       | 8.132,000.00          | 18.400,000.00   | 82.232,000.00    |
| Jalisco *           |                     | 504,000.00            | 113,000.00  | 948,000.00       |
| México              | 1,364'0             | 62'0                  | 233'0   | 1,659'0          |
| Michoacán *         | 194.252,125.00      | 308.802,425.00        |   |                  |
| Morelos *           |                     |                       |   |                  |
| Nayarit             | 10.879,929.62       | 22.406,694.52         | 2.332,016.48  | 35.618,640.62    |
| Nuevo León          | 62.413,000.00       | 144.168,000.00        | 140.642,000.00  | 358.501,000.00   |
| Oaxaca *            |                     |                       | 9.415,790.09  |                  |
| Puebla              | 191.395,772.00      | 8,050,000.00          | 66.993,000.00   | 266.438,772.00   |
| Querétaro           | 35.865,000.00       | 12.782.958.86         | 24.000,000.00   | 72.647,958.86    |
| Quintana Roo        | 51,807,462.72       | 31.542,193.20         | 4.913,064.00  | 88.262,719.92    |
| San Luis Potosí     | 81.442,633.00       | 51.290,944.00         | 19.046,234.00   | 151.779,811.00   |
| Sinaloa *           | 199,683.10          | 52,276.90             | 39,049.00   |                  |
| Sonora              | 275.807,335.44      | 76.076,388.32         | 35.038.007.49   | 386.921,731.25   |
| Tabasco *           | 144.171.601.70      | 26.533.065.22         | 13.000,000.00   |                  |
| Tamaulipas *        | 112.925,200.00      | 60.000,000.00         | 39.796,000.00   |                  |
| Tlaxcala            | 17.209,000          | 2.668,000             | 7.256,000   | 27.133.000       |
| Veracruz            | 318.946,000.00      | 235.906,000.00        | 70.324,000.00   | 625.176,000.00   |
| Yucatán             | 528.998,900.00      | 28.107,200.00         | 16.450,000.00   | 573.556,100.00   |
| Zacatecas           | 31.760,000.00       | 10.004,000.00         | 5.000,000.00  | 46.764,000.00    |

**Fuente:** INDETEC con información que se tomó íntegramente del Anexo número 1 del Convenio de Adhesión al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal suscrito por cada entidad federativa con el Gobierno Federal, que puede encontrarse en el portal del SNCF [https://sncf.gob.mx/#id\\_otranormatividad](https://sncf.gob.mx/#id_otranormatividad).

\* En el Anexo número 1 del Convenio de Adhesión al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal suscrito, no se incluyó subtotal y/o total.

### CUADRO 4.14

#### Suma de todos los conceptos de figuras tributarias suspendidas por cada Estado para el año de 1979, conforme el Anexo num. 1 del Convenio de Adhesión al SNCF

| Entidades              | Impuestos Estatales | Impuestos Municipales | Gastos de Administración que percibe el Estado en 1979 por los impuestos federales que administra | Total *          |
|------------------------|---------------------|-----------------------|---|------------------|
| Aguascalientes         | 80,660,000.00       | 4,840,000.00          | 8,676,747.00  | 94,176,747.00    |
| Baja California        | 237,287,000.00      | 47,704,838.14         | 42,172,000.00   | 327,163,838.14   |
| Baja California Sur ** | 29,312,520.00       | SD                    | 6,350,000.00  | 46,442,920.00    |
| Campeche               | 10,380,900.00       | 19,681,500.00         | 3,710,000.00  | 33,772,400.00    |
| Coahuila               | 66,170,498.00       | 35,029,782.00         | 46,811,377.00   | 148,011,657.00   |
| Colima                 | 31,161,799.66       | 15,412,166.11         | 4,508,174.68  | 51,082,140.45    |
| Chiapas                | 48,977,699.00       | 33,746,000.00         | 8,457,000.00  | 91,180,699.00    |
| Chihuahua              | 111,088,007.00      | 72,264,050.00         | 20,606,193.00   | 203,958,250.00   |
| Ciudad de México       | 676,499,000.00      | SD                    | 440,330,613.15  | 1,116,829,613.17 |
| Durango                | 24,812,517.00       | 26,052,307.62         | 10,039,000.00   | 60,903,824.62    |
| Guanajuato             | 110,700.00          | 25,250.00             | 42,000.00   | 177,950.00       |
| Guerrero               | 133,694,076.47      | 30,046,010.24         | 18,079,102.88   | 181,819,189.59   |
| Hidalgo                | 55,700,000.00       | 8,132,000.00          | 18,400,000.00   | 82,232,000.00    |
| Jalisco                | 331,000.00          | 504,000.00            | 113,000.00  | 948,000.00       |
| México                 | 1,364,000,000.00    | 62,000,000.00         | 233,000,000.00  | 1,659,000,000.00 |
| Michoacán              | 194,252,125.00      | 308,802,425.00        | SD  | 503,054,550.00   |
| Morelos                | 79,803,000.00       | SD                    | SD  | 79,803,000.00    |
| Nayarit                | 10,879,929.62       | 22,406,694.52         | 2,332,016.48  | 35,618,640.62    |
| Nuevo León **          | 62,413,000.00       | 144,168,000.00        | 140,642,000.00  | 358,501,000.00   |
| Oaxaca                 | 119,416,895.90      | 98,751,610.30         | 9,415,790.09  | 227,584,296.29   |
| Puebla                 | 191,395,772.00      | 8,050,000.00          | 66,993,000.00   | 266,438,772.00   |
| Querétaro              | 35,865,000.00       | 12,782,958.86         | 24,000,000.00   | 72,647,958.86    |
| Quintana Roo           | 51,807,462.72       | 31,542,193.20         | 4,913,064.00  | 88,262,719.92    |
| San Luis Potosí        | 81,442,633.00       | 51,290,944.00         | 19,046,234.00   | 151,779,811.00   |
| Sinaloa                | 199,683.10          | 52,276.90             | 39,049.00   | 291,009.00       |
| Sonora                 | 275,807,335.44      | 76,076,388.32         | 35,038,007.49   | 386,921,731.25   |
| Tabasco                | 144,171,601.70      | 26,533,065.22         | 13,000,000.00   | 183,704,666.92   |
| Tamaulipas             | 112,925,200.00      | 60,000,000.00         | 39,796,000.00   | 212,721,200.00   |
| Tlaxcala               | 17,209,000.00       | 2,668,000.00          | 7,256,000.00  | 27,133,000.00    |
| Veracruz               | 318,946,000.00      | 235,906,000.00        | 70,324,000.00   | 625,176,000.00   |
| Yucatán                | 528,998,900.00      | 28,107,200.00         | 16,450,000.00   | 573,556,100.00   |
| Zacatecas              | 31,760,000.00       | 10,004,000.00         | 5,000,000.00  | 46,764,000.00    |

**Fuente:** INDETEC con información que se tomó íntegramente del Anexo número 1 del Convenio de Adhesión al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal suscrito por cada entidad federativa con el Gobierno Federal, que puede encontrarse en el portal del SNCF [https://snf.gob.mx/#id\\_otranormatividad](https://snf.gob.mx/#id_otranormatividad).

\* Se exhibe la estimación de la recaudación de todos los conceptos de figuras tributarias suspendidas, de forma íntegra y homolgando las cifras. Así mismo, en aquellos casos donde el Anexo correspondiente no incluía subtotales y/o totales, éstos se calcularon sumando las cifras de cada concepto.

\*\* El total se tomó tal como se publicó en el Anexo 1 al Convenio de Adhesión al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal.

SD: Sin Datos.

Como se mencionó con mayor detalle en el tercer capítulo dedicado al estudio del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, se han ido añadiendo anexos al Convenio de Adhesión al SNCF, de forma tal que en el Anexo 1 celebrado en 1980 se establecieron las contribuciones estatales y municipales suspendidas al adherirse al SNCF, así como el cálculo del sacrificio fiscal por entidad federativa, a fin de que las entidades recibieran, a partir de 1980, un monto de participaciones federales al menos igual a la cantidad que estimaron recaudar en 1979 mientras estuvieron vigentes los impuestos estatales y municipales suspendidos a partir de 1980 que se enlistaron en el Cuadro 4.12.

El Anexo 2 celebrado en 1980 determina los ajustes a las entidades petroleras que se les participaba de los impuestos al petróleo. A partir de este anexo se modifica el número que los identifica, de tal suerte que los estados no petroleros tendrán un número menos respecto a los petroleros. De esta manera, el Anexo 2/3 celebrado en 1982, corresponde a la suspensión de pasaportes provisionales; mientras que el Anexo 3/4 es relativo al Sistema Alimentario Mexicano, en el cual se comprometieron a dejar en suspenso y a no establecer gravámenes estatales o municipales sobre la producción, enajenación o tenencia de los alimentos especificados. El Anexo 4/5, celebrado en 1981, establece reformas al IVA con el correspondiente incremento del Fondo General de Participaciones, una nueva forma de distribución del Fondo Financiero Complementario de Participaciones, se estableció el Impuesto Especial sobre Producción de Bienes y Servicios, y se amplió el objeto del Impuesto sobre Tenencia o Uso de Automóviles. El Anexo 5/6, celebrado en 1992, sobre Espectáculos Públicos, convino en que los gravámenes locales en la materia en conjunto no excedieran del 8% y que la Federación, en consecuencia, suspendía la aplicación del IVA a los mismos en la Entidad, a fin de fomentar el desarrollo de esas actividades.

El último, Anexo 6/7, celebrado en 1995, dispuso que los impuestos sobre artes plásticas pagados en obras de su producción por las personas físicas dedicadas a ello, no formaran parte del Fondo General de Participaciones; y que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público transferiría a la Entidad las obras de arte que recaude, estando obligada a exhibir en una pinacoteca abierta al público, en forma permanente, la totalidad de dichas obras.

El Cuadro 4.15 muestra por entidad federativa los montos de recaudación estimados para el año en 1979 por el cobro de derechos por la expedición de pasaportes provisionales.

### CUADRO 4.15

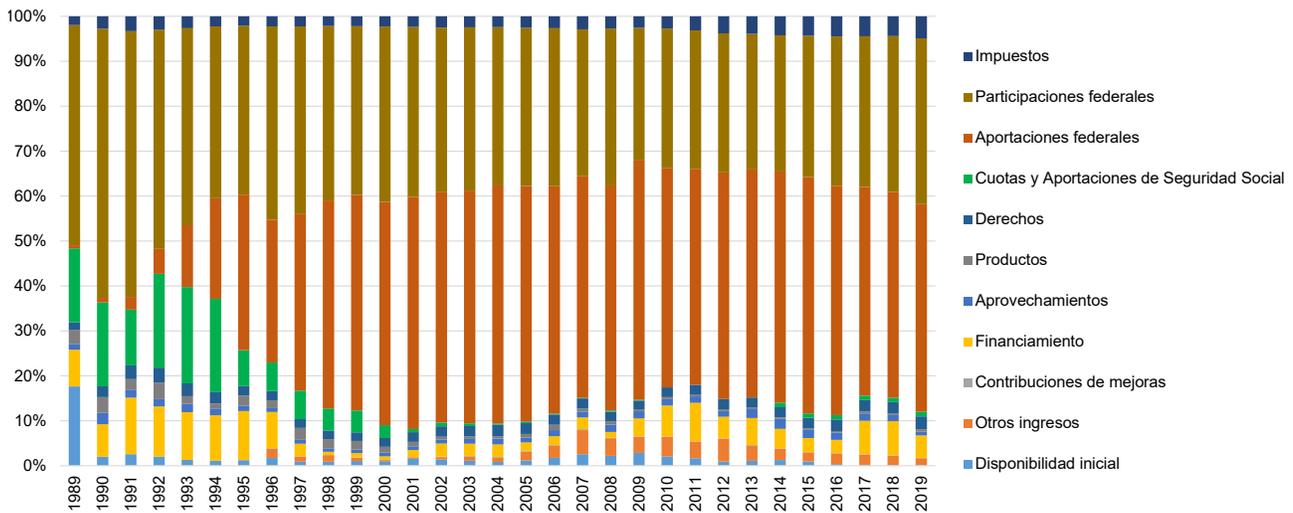
#### Montos de recaudación en 1979 por el cobro de derechos por la expedición de pasaportes provisionales

| Entidades           | Anexo 2 al Convenio de Adhesión Suspensión de Expedición de Pasaportes |
|---------------------|--|
|                     | Nominal *  |
| <b>Total</b>        | <b>70,646.32</b>   |
| Aguascalientes      | 442.80   |
| Baja California     | -  |
| Baja California Sur | 3,528.00   |
| Campeche            | 26.00  |
| Coahuila            | 1,826.00   |
| Colima              | 1,992.40   |
| Chiapas             | 2,110.00   |
| Chihuahua           | 10,587.00  |
| Ciudad de México    | -  |
| Durango             | 1.95   |
| Guanajuato          | 442.40   |
| Guerrero            | 422.40   |
| Hidalgo             | 580.00   |
| Jalisco             | 9,884.10   |
| México              | -  |
| Michoacán           | 1,240.80   |
| Morelos             | 1,822.88   |
| Nayarit             | 1,878.25   |
| Nuevo León          | 7,102.00   |
| Oaxaca              | 31.50  |
| Puebla              | 535.00   |
| Querétaro           | 7.50   |
| Quintana Roo        | 92.00  |
| San Luis Potosí     | 1,458.75   |
| Sinaloa             | 3,879.00   |
| Sonora              | 8,476.66   |
| Tabasco             | 2,400.30   |
| Tamaulipas          | 1,333.85   |
| Tlaxcala            | -  |
| Veracruz            | 932.15   |
| Yucatán             | 6,344.40   |
| Zacatecas           | 1,268.24   |

**Fuente:** INDETEC con información contenida en el Anexo número 2/3 del Convenio de Adhesión al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal suscrito por cada entidad federativa con el Gobierno Federal, consultada en el portal del SNCF [https://snCF.gob.mx/#id\\_otranormatividad](https://snCF.gob.mx/#id_otranormatividad).

Como se dijo antes, a cambio de suspender el cobro de diversos gravámenes estatales y municipales, las entidades federativas recibirían mayores porcentos de la recaudación federal a través de participaciones, por lo que en el transcurso de los años las transferencias federales distribuidas a las entidades federativas por concepto de Participaciones y Aportaciones Federales se han convertido en la parte más importante de los ingresos estatales, como refleja el Gráfico 4.12 a continuación:

**GRÁFICO 4.12**  
**Estructura porcentual de los Ingresos Estatales 1989-2019**



**Fuente:** INDETEC con información publicada por el INEGI en Finanzas Públicas Estatales y Municipales.

**1/ Participaciones Federales** incluye fondos participables, impuestos participables, e incentivos económicos por Colaboración Administrativa en Materia Fiscal Federal.

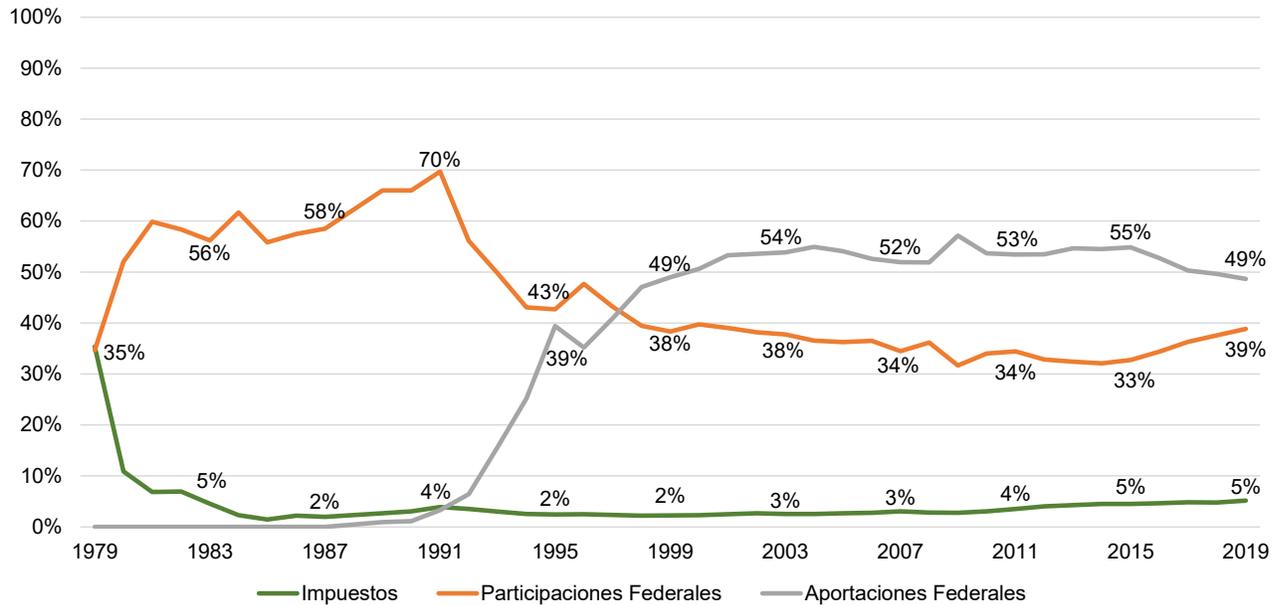
**2/ Aportaciones Federales** incluye aportaciones del Ramo General 33 a estados y municipios, recursos federales reasignados (convenios), y el Programa de apoyo para el fortalecimiento de las entidades federativas.

En relación a los ingresos propios de las entidades federativas, los impuestos estatales han experimentado una clara recuperación a través del ejercicio de las potestades tributarias liberadas a las entidades federativas a partir de 1996.

En efecto, en 1979 tanto los impuestos estatales como las participaciones federales representaron cada uno el 35% del total de ingresos de las entidades federativas; con la entrada en vigor del SNCF en 1980 esta proporción se modificó de tal forma que en 1991 los impuestos estatales representaron el 4% mientras que las participaciones federales llegaron al 70% del total de los ingresos de las entidades federativas; para 1999 los impuestos estatales representaron el 2%, las participaciones federales el 38%, y las aportaciones federales el 49%. En 2019 los impuestos estatales representaron ya con el ejercicio de las potestades tributarias liberadas a las entidades federativas, el 5%, las participaciones federales el 39% y las aportaciones federales el 49% del total de ingresos de las entidades federativas (ver Gráfico 4.13).

### GRÁFICO 4.13

## Impuestos, Participaciones Federales y Aportaciones Federales respecto al total de ingresos de las entidades federativas en el periodo 1979-2019 (porcentaje)



**Fuente:** INDETEC con datos del INEGI (1990, pp. 19-23) para los años 1979-1987; y Estadísticas de finanzas públicas estatales y municipales para los años 1989-2019.

#### Notas:

1/ A las cifras de la fuente de 1979-1987 se les quitaron los tres ceros de la moneda, para hacerlas compatibles con las de la fuente de 1989-2019. Recordemos que mediante decreto publicado el 22 de junio de 1992 en el Diario Oficial de la Federación, a partir del 1 de enero de 1993 entró en vigor el “nuevo peso” y estuvo vigente hasta 1996, equivalente a quitar tres ceros a los pesos anteriores.

2/ INEGI no publicó cifras para el año 1988.

3/ Al total de ingresos se le restó el financiamiento, disponibilidad inicial y cuentas de orden. No está considerada en la información la Ciudad de México (Distrito Federal).

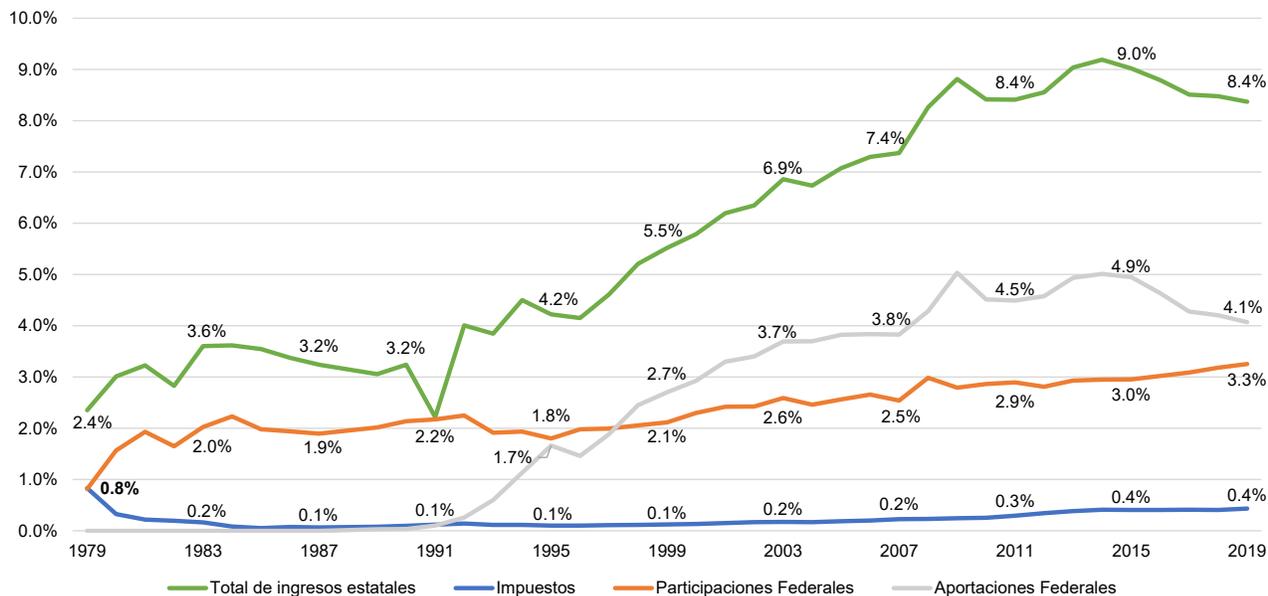
4/ Participaciones Federales incluye fondos participables, impuestos participables, e incentivos económicos por Colaboración Administrativa en Materia Fiscal Federal.

5/ Aportaciones Federales incluye aportaciones del Ramo General 33 a estados y municipios, recursos federales reasignados (convenios), y el Programa de apoyo para el fortalecimiento de las entidades federativas.

Ahora bien, en 1979 los impuestos estatales y las participaciones federales como porcentaje del PIB resultaron ser del 0.8% y el total de ingresos de las entidades federativas del 2.4% del PIB; con la entrada en vigor en 1980 del SNCF esta proporción cambió y para 1991 los impuestos estatales representaron el 0.1%, las participaciones federales el 2.2% y el total de los ingresos estatales el 3.2% del PIB. En 1999 los impuestos estatales representaron el 0.1%, las participaciones federales el 2.1%, las aportaciones federales el 2.7% y el total de ingresos de las entidades federativas el 5.5% del PIB; mientras que en 2019 los impuestos estatales representaron el 0.4%, las participaciones federales el 3.3%, las aportaciones federales el 4.1% y el total de ingresos de las entidades federativas el 8.4% del PIB (ver Gráfico 4.14).

### GRÁFICO 4.14

## Impuestos, Participaciones Federales, Aportaciones Federales y Total de ingresos de las entidades federativas como porcentaje del PIB en el periodo 1979-2019



**Fuente:** INDETEC con datos del INEGI (2009, pp. 19-23) para los años 1979-1987; y Estadísticas de finanzas públicas estatales y municipales para los años 1989-2019.

Notas:

- 1/ A las cifras de la fuente de 1979-1987 se les quitaron los tres ceros de la moneda, para hacerlas compatibles con las de la fuente de 1989-2019. Recordemos que mediante decreto publicado el 22 de junio de 1992 en el Diario Oficial de la Federación, a partir del 1 de enero de 1993 entró en vigor el “nuevo peso” y estuvo vigente hasta 1996, equivalente a quitar tres ceros a los pesos anteriores.
- 2/ INEGI no publicó cifras para el año 1988.
- 3/ Al total de ingresos se le restó el financiamiento, disponibilidad inicial y cuentas de orden. No está considerada en la información la Ciudad de México (Distrito Federal).
- 4/ Participaciones Federales incluye fondos participables, impuestos participables, e incentivos económicos por colaboración administrativa en materia fiscal federal.
- 5/ Aportaciones Federales incluye aportaciones del Ramo General 33 a estados y municipios, recursos federales reasignados (convenios), y el Programa de apoyo para el fortalecimiento de las entidades federativas.
- 6/ La información del PIB se tomó del Banco Mundial (BM, 1960-2019).

### 4.3.1 Principales Potestades Tributarias liberadas a los Estados

A lo largo de la evolución del SNCF se han aprobado reformas que liberaron a las entidades federativas importantes potestades tributarias.

En efecto, a finales de 1995 se sentaron las bases para que las entidades federativas establecieran el impuesto estatal sobre Hospedaje, a través de la modificación del artículo 41 último párrafo de la fracción I de la Ley del Impuesto al Valor Agregado (LIVA), el cual establece como una excepción limitativa para que las entidades puedan establecer impuestos locales o municipales: la prestación de servicios de hospedaje, campamentos, paraderos de casas rodantes y tiempos compartidos. De acuerdo con García Sotelo y Castañeda

Ortega (2000, pp. 23- 25), el 15 de diciembre de 1995 se publicó en el DOF la citada reforma que entró en vigor en 1996, y que tuvo como origen la necesidad de incrementar los recursos de las entidades federativas para promover y fortalecer la actividad turística, “ya que a pesar de que existían mecanismos para promover esta actividad, los recursos destinados para la misma se volvieron insuficientes”.

Por otra parte, respecto al Impuesto sobre Nóminas, si bien desde 1984 algunas entidades federativas ya lo habían establecido en su legislación fiscal estatal<sup>50</sup>, en esa época también estaba vigente un impuesto federal denominado “Impuesto sobre las erogaciones por remuneración al trabajo personal prestado bajo la dirección y dependencia de un patrón”, lo que en la práctica representaba doble tributación. Por otro lado, cabe recordar que sobre dicha contribución estatal algunos particulares presentaron amparos ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) argumentando, entre otras cuestiones, que el Impuesto sobre Nómina gravaba actividades económicas reservadas a la Federación. De resultar resueltos dichos amparos a favor de los particulares, se impactaría negativamente a las finanzas de las entidades que en ese entonces tenían vigente dicho impuesto. Fue así que en la XXV Reunión Nacional de Funcionarios Fiscales se informó que el grupo que estudiaba la problemática jurídica del Impuesto a la Nómina analizaría posibles reformas legales y promovería una representación ante la SCJN. Gracias a estas acciones de coordinación entre las entidades federativas y el Gobierno Federal, a partir de 1994 el mencionado impuesto federal ya no estuvo vigente en la Ley de Ingresos de la Federación (LIF), con lo cual se eliminó la doble tributación en esta materia.

Por su parte, la SCJN resolvió varios amparos a favor de que las entidades federativas gravaran la nómina, como puede verificarse a través de los expedientes 1282/95, 1977/94 y 1512/95 (SCJN, 2012, pp. 34, 41 y 44), entre otros, puesto que este impuesto grava la nómina, no actividades económicas reservadas a la Federación. Por lo anterior, a partir de 1996 se sentaron las bases jurídicas para que todas las entidades federativas establecieran el Impuesto sobre Nóminas y de esta manera, para 2012 “todas las entidades federativas, incluyendo al Distrito Federal” regulaban el impuesto “otorgándole diversas denominaciones como Impuesto sobre nóminas, Impuesto sobre remuneraciones al trabajo personal, Impuesto sobre erogaciones por remuneraciones al trabajo personal e Impuesto sobre erogaciones por remuneración al trabajo personal prestado bajo la dirección y dependencia de un patrón” (SCJN, 2012, p. 18). De este impuesto las entidades federativas obtienen los mayores montos de recaudación.

Asimismo, a partir de 2003, las entidades federativas pueden establecer el Impuesto sobre Rifas, Loterías y Juegos con Cruce de Apuestas, lo que fue posible con la reforma a la Ley del Impuesto sobre la Renta artículo 163 primero y cuarto párrafos que quedó de la siguiente forma:

**Artículo 163.** *El impuesto por los premios de loterías, rifas, sorteos y concursos, organizados en territorio nacional, se calculará aplicando la tasa del 1% sobre el valor del premio correspondiente a cada boleto o billete entero, sin deducción alguna, siempre que las Entidades Federativas no graven con un impuesto local los ingresos a que se refiere este párrafo, o el gravamen establecido no exceda del 6%. La tasa del impuesto a que se refiere este artículo será del 21%, en aquellas Entidades Federativas que apliquen un impuesto local sobre los ingresos a que se refiere este párrafo, a una tasa que exceda del 6%.*

50 En 1984 lo incorporaron a su marco jurídico Baja California, Chihuahua, Hidalgo, Estado de México, Nuevo León, Sonora, Tabasco y Tamaulipas, de acuerdo con el estudio de la Suprema Corte de Justicia de la Nación *El impuesto sobre nóminas a través del acervo documental de la SCJN* (SCJN, 2012).

*El impuesto que resulte conforme a este artículo, será retenido por las personas que hagan los pagos y se considerará como pago definitivo, cuando quien perciba el ingreso lo declare estando obligado a ello en los términos del segundo párrafo del artículo 106 de esta Ley. No se efectuará la retención a que se refiere este párrafo cuando los ingresos los reciban los contribuyentes señalados en el Título II de esta Ley o las personas morales a que se refiere el artículo 102 de esta Ley. (Decreto DOF 30/12/2002)*

Ahora bien, como resultado de los trabajos de la Primera Convención Nacional Hacendaria, en 2004 se publicó el documento *Declaratoria a la Nación y Acuerdos de los Trabajos de la Primera Convención Nacional Hacendaria*, en cuyo apartado “4.2 Tema: Ingresos”, en la “Estrategia uno: Restituir potestades tributarias a los gobiernos locales”, se determinó la acción 2, que consideró el establecimiento de impuestos estatales en forma cedular:

**2.** Establecer un impuesto de carácter estatal, en forma cedular, para las personas físicas que obtengan ingresos por: salarios (respetando la exención constitucional a un salario mínimo), honorarios profesionales, arrendamiento de inmuebles, enajenación de inmuebles y actividades empresariales. Tendría una tasa única entre 2 y 5%, su base se homologaría a la base del ISR federal, del cual sería deducible. El impuesto que se propone, en su parte salarios, permitiría eliminar, en su caso, los impuestos sobre nóminas que actualmente tienen los Estados, con lo que se mejora la competitividad del Estado que haga la sustitución. (INDETEC, 2004, pp. 153-154)

De esta manera, mediante el Decreto por el que se reforma y adiciona la Ley del Impuesto al Valor Agregado, publicado el 1 de diciembre de 2004 en el DOF, a partir del 1 de enero de 2005, las entidades federativas tienen la facultad de establecer los impuestos cedulares sobre los ingresos de las personas físicas que perciban ingresos por la prestación de servicios profesionales, por otorgar el uso o goce temporal de bienes inmuebles, por enajenación de bienes inmuebles, o por actividades empresariales, sin que se considere un incumplimiento de los convenios celebrados con la SHCP, ni del artículo 41 de la Ley del Impuesto al Valor Agregado (LIVA), considerando, entre otras características, una tasa de entre 2 y 5%, y la posibilidad de deducirlos del Impuesto sobre la Renta Federal, tal como se establece en el artículo 43 de la LIVA.

Por otra parte, desde 1980 y hasta 1991, conforme el artículo 16 de la Ley del Impuesto sobre Tenencia o Uso de Vehículos (LISTUV), las entidades federativas adheridas al SNCF no debían mantener en vigor impuestos locales o municipales sobre tenencia o uso de vehículos. De acuerdo con Castañeda Ortega, con la reforma al artículo 16 de la LISTUV publicada en el DOF el 20 de diciembre de 1991, a partir del 1 de enero de 1992 se permitió que las entidades federativas gravaran los vehículos de antigüedad superior a 10 años, y:

A consecuencia de las reiteradas peticiones de las entidades federativas para fortalecer sus ingresos, en el año 1996 se reformó el artículo 16 de la LISTUV, eliminándose totalmente la restricción para que establecieran un impuesto de esta naturaleza aplicable prácticamente a cualquier tipo de vehículos sin importar los años de antigüedad, como asienta en el texto que a continuación se reproduce:

**Artículo 16.-** *Las entidades federativas podrán establecer impuestos locales o municipales sobre tenencia o uso de vehículos sin perjuicio de continuar adheridas al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal.*

Conviene señalar que, a pesar de dicha reforma, ninguna entidad estableció el gravamen aplicable a vehículos nuevos o de modelos recientes, y más bien continuaron con la imposición del impuesto a vehículos de más de 10 años de antigüedad. (Castañeda Ortega coord., 2020, pp. 17-18)

En el marco de la denominada “Reforma Integral de la Hacienda Pública”, el 21 de diciembre de 2007 se publicó en el DOF la abrogación de la LISTUV, que abrió la posibilidad para que las entidades federativas establecieran un impuesto local, como lo señalan García Lepe y De la O Hernández:

En la iniciativa se señaló que la propuesta obedece a que en la actualidad dicho impuesto, a pesar de ser federal, es administrado en su totalidad por las entidades federativas y el 100% de su recaudación pertenece a las mismas en virtud de otorgarse como incentivo por la colaboración administrativa en dicho impuesto.

No obstante, se aclara que la abrogación del impuesto en el orden tributario federal, se realiza sin perjuicio de que las entidades federativas que así lo estimen conveniente podrán establecer este tipo de contribución con la plena libertad de determinar sus características esenciales y demás requisitos y condiciones que consideren pertinentes, tal y como actualmente acontece.

Igualmente se destaca en la exposición de motivos, que con el objeto de que las entidades federativas no sufran un impacto inmediato en sus haciendas públicas, la abrogación de referencia entrará en vigor a partir del 1 de enero del año 2012.

En las condiciones en que quedó aprobada la reforma a la Ley de Tenencia o Uso de vehículos, se precisa que en términos de lo dispuesto por el artículo 16 de la Ley del citado impuesto, en las entidades federativas que establezcan impuestos locales sobre tenencia o uso de vehículos respecto de vehículos por los que se deba cubrir el impuesto federal contemplado en la Ley que se plantea abrogar, se suspenderá el cobro del impuesto federal correspondiente en la entidad federativa de que se trate, a fin de evitar una duplicidad del impuesto. (García Lepe y De la O Hernández, 2009, pp. 82-83)

De esta manera, a partir de 2008 en las entidades federativas en las que se estableciera el Impuesto Estatal sobre Tenencia o Uso de Vehículos se suspendía el Impuesto Federal, y a partir del año 2012 este último quedó abrogado.

También en 2007 se aprobó una reforma que permitió a las entidades federativas establecer a partir de 2008 impuestos a las ventas finales de bienes y servicios gravados por el Impuesto Especial sobre Producción y Servicios que no sean constitucionalmente exclusivos de la Federación (bebidas con contenido alcohólico, alcohol, alcohol desnaturalizado, mieles incristalizables y la realización de juegos con apuestas y sorteos). De acuerdo con González Macías:

El Ejecutivo Federal propuso permitir a las entidades federativas establecer impuestos locales a la venta final de todos aquellos bienes que en la actualidad o en el futuro sean objeto de gravamen conforme a la Ley del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios sin que ello implique un incumplimiento al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal y siempre y cuando se cumplan diversos requisitos a fin de que los impuestos no difieran en gran medida de una entidad federativa a otra. (González Macías, 2007, p. 51)

Con base en lo expuesto, el Cuadro 4.16 presenta las principales potestades tributarias liberadas a los estados y los años en que fueron liberadas.

## CUADRO 4.16

### Principales potestades tributarias liberadas a los Estados (1996 – 2020)

| Impuestos Estatales:  | Año en que se liberó la potestad |
|---|----------------------------------|
| Impuesto sobre Hospedaje  | 1996                             |
| Impuesto sobre Erogaciones por Remuneraciones al Trabajo Personal (Nóminas)   | 1996 <sup>1/</sup>               |
| Impuesto sobre Rifas, Loterías y Juegos con Cruce de Apuestas   | 2003                             |
| Impuestos Cedulares (servicios profesionales, uso o goce temporal de bienes inmuebles, enajenación de bienes inmuebles, o por actividades empresariales)  | 2005                             |
| Impuesto sobre Tenencia o Uso de Vehículos (en sustitución del federal)   | 2008 <sup>2/</sup>               |
| Impuestos a las ventas finales de bienes y servicios gravados por el Impuesto Especial sobre Producción y Servicios que no sean constitucionalmente exclusivos de la Federación (bebidas con contenido alcohólico, alcohol, alcohol desnaturalizado, mieles incristalizables y a la realización de juegos con apuestas y sorteos) | 2008                             |

**Fuente:** INDETEC y LXIV Legislatura CDD, 2019, p. 123.

1/ El Impuesto sobre Nóminas ya se había establecido desde 1984 en la legislación fiscal estatal de algunas entidades federativas, sin embargo existían dificultades de carácter jurídico que implicaron la coordinación entre el Gobierno Federal y las entidades federativas para impulsar reformas jurídicas que se aprobaron entre 1993 y 1995, así como varias resoluciones de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en 1995 a favor de que las entidades federativas gravaran este impuesto, que dieron como resultado que a partir de 1996 todas las entidades federativas lo pudieran establecer en su legislación, como sucedió en los años subsecuentes.

2/ Respecto al Impuesto sobre Tenencia o Uso de Vehículos, de 1980 a 1991 conforme el artículo 16 de la LISTUV, las entidades federativas adheridas al SNCF no debían mantener en vigor impuestos locales o municipales sobre tenencia o uso de vehículos; y debido a reiteradas peticiones de las entidades federativas, a partir de 1992 éstas pudieron establecer un impuesto estatal que gravara a los vehículos automotores de más de 10 años de antigüedad. Desde 1996 este impuesto podía gravarse de manera concurrente, y a partir de 2008 fue posible que las entidades federativas que lo establecieran lo hicieran en sustitución del impuesto federal, y a partir de 2012 este último quedó abrogado.

### 4.3.2 Impuestos Estatales Vigentes en 2021

Para dimensionar el abanico de contribuciones cobradas por las entidades federativas, de las cuales obtienen sus ingresos propios, enseguida referimos de forma general los impuestos y derechos estatales actualmente vigentes en las entidades federativas:

#### *Impuestos sobre los Ingresos*

- Sobre organización o enajenación de boletos de Loterías, Rifas, Sorteos Apuestas y Concursos
- Sobre Premios de Loterías, Rifas, Sorteos y Concursos
- Diversiones y Espectáculos Públicos y Juegos Permitidos
- Ejercicio de Profesiones
- Cedulares por la Prestación de Servicios Profesionales
- Cedulares por el Otorgamiento del Uso o Goce Temporal de Bienes Inmuebles
- Cedulares a la Enajenación de Bienes Inmuebles
- Cedulares por la Realización de Actividades Empresariales

### ***Impuesto sobre el Patrimonio***

- Sobre Tenencia o Uso de Vehículos
- Negocios Jurídicos e Instrumentos Notariales
- A las Demasías Caducas (Casas de empeño)
- Para la Modernización de Registros Públicos

### ***Impuesto sobre la Producción, el Consumo y las Transacciones***

- Hospedaje
- Transmisión y/o Adquisición de la Propiedad de Vehículos Automotores Usados
- Transmisiones Patrimoniales de Bienes Muebles
- Sobre Adquisiciones de Bienes Inmuebles por la Desincorporación del Régimen Ejidal
- Sobre venta de bienes cuya enajenación se encuentra gravada por IEPS (bebidas con contenido alcohólico)
- Ejercicios Lucrativos / Actividades Mercantiles e Industriales
- Sobre Erogaciones en Juegos y Concursos
- Al Comercio de Libros, Periódicos y Revistas
- Sobre funciones Notariales y Correduría Pública
- Sobre los Servicios de Parques Acuáticos y Balnearios

### ***Impuesto al Trabajo***

- Impuesto sobre nómina

### ***Impuestos Ecológicos***

- Extracción de Materiales del Suelo, Subsuelo, Pétreos y Minerales
- De la Emisión de Gases a la Atmósfera
- De la Emisión de Contaminantes al Suelo, Subsuelo y Agua
- Al Depósito o Almacenamiento de Residuos

### ***Impuestos Adicionales***

- Por Derechos del Registro Público
- Para la Ejecución de Obras Materiales y Asistencia Social
- Para la Educación
- Para la Salud
- Para el Desarrollo Social
- Para el Municipio
- Para Cultura y Deporte
- Para el Fomento a la Construcción de los Caminos
- Para el Fomento del Turismo
- De la Recuperación Ecológica y Forestal
- Al empleo

A continuación, se pormenorizan los impuestos estatales vigentes en 2021 por entidad federativa.

**CUADRO 4.17**  
**Impuestos estatales vigentes en las Entidades Federativas 2021**

| CONCEPTO 1/   | A<br>G<br>S | B<br>C | B<br>C<br>S | C<br>A<br>M<br>P | C<br>O<br>A<br>H | C<br>O<br>L | C<br>H<br>I<br>S | C<br>H<br>I<br>H | C<br>D<br>M<br>X | D<br>G<br>O | G<br>T<br>O | G<br>R<br>O | H<br>G<br>O | J<br>A<br>L | M<br>E<br>X | M<br>I<br>C<br>H | M<br>O<br>R | N<br>A<br>Y | N<br>L | O<br>A<br>X | P<br>U<br>E | Q<br>R<br>O | Q<br>R<br>O<br>O | S<br>L<br>P | S<br>I<br>N | S<br>O<br>N | T<br>A<br>B | T<br>A<br>M<br>P<br>S | T<br>L<br>A<br>X | V<br>E<br>R | Y<br>U<br>C | Z<br>A<br>C |   |   |   |   |
|---|-------------|--------|-------------|------------------|------------------|-------------|------------------|------------------|------------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|------------------|-------------|-------------|--------|-------------|-------------|-------------|------------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-----------------------|------------------|-------------|-------------|-------------|---|---|---|---|
| <b>SOBRE LOS INGRESOS</b>   |             |        |             |                  |                  |             |                  |                  |                  |             |             |             |             |             |             |                  |             |             |        |             |             |             |                  |             |             |             |             |                       |                  |             |             |             |   |   |   |   |
| Impuesto sobre Loterías, Rifas, Sorteos, Concursos y Juegos con Apuestas                                | X           | X      | X           | X                | X                | X           | X                | X                | X                | X           | X           | X           | X           | X           | X           | X                | X           | X           | X      | X           | X           | X           | X                | X           | X           | X           | X           | X                     | X                | X           | X           | X           | X | X | X |   |
| Impuesto sobre Diversiones, Espectáculos Públicos y Juegos Permitidos                                   | X           | X      |             | X                |                  |             |                  | X                |                  | X           |             | X           |             |             |             | X                |             |             | X      |             |             |             |                  |             |             |             |             | X                     |                  |             |             |             |   |   |   |   |
| Impuestos a Empresas de Redes de Transporte   |             | X      |             |                  |                  |             |                  |                  |                  |             |             |             |             |             |             |                  |             | X           |        |             |             |             |                  |             |             |             |             |                       |                  |             |             |             |   |   |   |   |
| Impuesto sobre el Ejercicio de Profesiones  |             |        |             |                  | X                |             |                  |                  |                  |             |             | X           | X           |             |             |                  |             |             |        |             |             | X           |                  |             |             | X           | X           | X                     |                  |             |             |             | X |   |   |   |
| <b>Impuestos Cedulares</b>  |             |        |             |                  |                  |             |                  |                  |                  |             |             |             |             |             |             |                  |             |             |        |             |             |             |                  |             |             |             |             |                       |                  |             |             |             |   |   |   |   |
| Cedular por la Enajenación de Bienes Inmuebles  |             |        |             |                  |                  |             |                  | X                |                  | X           |             |             |             |             |             |                  |             |             |        |             |             | X           |                  |             |             |             |             |                       |                  |             |             |             |   | X |   |   |
| Cedular por el Arrendamiento de Bienes Inmuebles  |             |        |             |                  |                  |             | X                |                  |                  | X           | X           |             |             |             |             |                  | X           |             | X      |             |             |             |                  |             |             |             |             |                       |                  |             |             |             |   |   |   |   |
| Cedular por la Prestación de Servicios Profesionales  |             |        |             |                  |                  |             |                  |                  |                  | X           |             |             |             |             |             |                  | X           |             |        |             |             |             |                  |             |             |             |             |                       |                  |             |             |             |   |   |   |   |
| Cedular sobre la Obtención de Ingresos por Actividades Empresariales                                    |             |        |             |                  |                  |             |                  |                  |                  |             | X           |             |             |             |             |                  |             |             |        |             |             |             |                  |             |             |             |             |                       |                  |             |             |             |   |   | X |   |
| <b>SOBRE PATRIMONIO</b>   |             |        |             |                  |                  |             |                  |                  |                  |             |             |             |             |             |             |                  |             |             |        |             |             |             |                  |             |             |             |             |                       |                  |             |             |             |   |   |   |   |
| Tenencia o Uso de Vehículos   |             | X      | X           |                  | X                |             |                  | X                | X                | X           | X           | X           | X           | X           | X           |                  |             |             |        | X           | X           | X           | X                |             |             |             |             |                       | X                | X           |             |             |   |   | X |   |
| Sobre Negocios Jurídicos e Instrumentos Notariales  | X           |        |             |                  |                  |             | X                |                  |                  |             | X           |             |             |             |             |                  |             |             |        |             |             |             |                  | X           |             |             | X           |                       |                  |             |             |             |   |   |   |   |
| Demasías Caducas y casas de empeño  |             | X      |             |                  |                  |             |                  |                  |                  |             |             |             |             |             |             |                  | X           |             | X      |             | X           | X           | X                | X           |             |             |             |                       |                  |             |             |             |   | X |   |   |
| Modernización de Registros Públicos   |             |        |             |                  |                  |             |                  |                  |                  | X           |             |             |             |             |             |                  |             |             |        |             |             |             |                  |             |             |             |             |                       |                  |             |             |             |   |   |   |   |
| <b>SOBRE LA PRODUCCIÓN, CONSUMO Y LAS TRANSACCIONES</b>   |             |        |             |                  |                  |             |                  |                  |                  |             |             |             |             |             |             |                  |             |             |        |             |             |             |                  |             |             |             |             |                       |                  |             |             |             |   |   |   |   |
| Impuesto sobre la Prestación de Servicios de Hospedaje  | X           | X      | X           | X                | X                | X           | X                | X                | X                | X           | X           | X           | X           | X           | X           | X                | X           | X           | X      | X           | X           | X           | X                | X           | X           | X           | X           | X                     | X                | X           | X           | X           | X | X | X | X |
| Transmisión y/o Adquisición de la Propiedad de Vehículos Automotores y Bienes Muebles Usados            | X           | X      | X           |                  | X                | X           | X                | X                |                  | X           | X           |             | X           | X           | X           | X                | X           | X           | X      | X           |             | X           | X                | X           | X           | X           | X           | X                     | X                | X           | X           | X           | X | X | X | X |
| Transmisiones Patrimoniales de Bienes Muebles   |             |        |             |                  |                  |             |                  |                  |                  |             |             |             |             | X           |             |                  |             |             |        |             |             |             |                  |             |             |             |             |                       |                  |             |             |             |   |   |   |   |
| Impuesto sobre Adquisiciones por Desincorporación de Bienes Ejidales                                    |             |        |             |                  |                  |             |                  |                  |                  |             |             |             |             |             |             |                  |             |             |        |             |             |             |                  | X           |             |             |             |                       |                  |             |             |             |   |   |   |   |
| Sobre Venta de Bienes cuya Enajenación se Encuentra Gravada por IEPS (Bebidas con contenido alcohólico) | X           | X      |             | X                |                  |             |                  |                  | X                | X           |             |             |             |             | X           | X                |             | X           |        |             | X           |             |                  |             |             |             | X           | X                     |                  |             |             |             | X |   |   |   |
| Al Comercio de Libros, Periódicos y Revistas  |             |        |             | X                |                  |             |                  |                  |                  |             |             |             |             |             |             |                  |             |             |        |             |             |             |                  |             |             |             |             |                       |                  |             |             |             |   |   |   |   |
| Impuesto sobre Actividades Mercantiles e Industriales   |             | X      |             |                  |                  |             |                  |                  |                  |             |             |             |             |             |             |                  |             |             |        |             |             |             |                  |             |             |             | X           |                       |                  |             |             |             |   |   |   |   |

| CONCEPTO 1/  | AGS | BC | BCS | CAMP | COAH | COL | CHIS | CHIH | CDMX | DGO | GTO | GRO | HGO | JAL | MEX | MICH | MOR | NAY | NL | OAX | PUE | QRO | QROO | SLP | SIN | SON | TAB | TAMP | TLA | VER | YUC | ZAC |   |
|--|-----|----|-----|------|------|-----|------|------|------|-----|-----|-----|-----|-----|-----|------|-----|-----|----|-----|-----|-----|------|-----|-----|-----|-----|------|-----|-----|-----|-----|---|
| Impuesto a las Erogaciones en Sorteos, Concursos y Juegos con Apuestas | X   |    |     | X    |      |     |      | X    |      |     |     |     |     | X   | X   | X    |     |     | X  |     |     | X   |      | X   | X   | X   | X   |      |     |     | X   |     |   |
| Impuesto sobre Funciones Notariales Y Correduría Pública               |     |    |     |      |      |     |      |      |      |     |     |     |     |     |     |      |     |     |    |     |     |     |      |     |     |     |     |      | X   |     |     |     |   |
| Sobre los Servicios de Parques Acuáticos y Balnearios                  |     |    |     |      |      |     |      |      |      |     |     |     |     |     |     |      | X   |     |    |     |     |     |      |     |     |     |     |      |     |     |     |     |   |
| <b>SOBRE NÓMINAS Y ASIMILABLES</b>                                     |     |    |     |      |      |     |      |      |      |     |     |     |     |     |     |      |     |     |    |     |     |     |      |     |     |     |     |      |     |     |     |     |   |
| Impuesto sobre Nóminas   | X   | X  | X   | X    | X    | X   | X    | X    | X    | X   | X   | X   | X   | X   | X   | X    | X   | X   | X  | X   | X   | X   | X    | X   | X   | X   | X   | X    | X   | X   | X   | X   | X |
| <b>IMPUESTOS ECOLÓGICOS</b>  |     |    |     |      |      |     |      |      |      |     |     |     |     |     |     |      |     |     |    |     |     |     |      |     |     |     |     |      |     |     |     |     |   |
| Extracción de Materiales del Suelo, Subsuelo, Pétreos y Minerales      |     | X  |     | X    | X    |     |      |      |      |     |     |     |     |     |     | X    |     |     |    | X   |     | X   |      |     |     |     |     |      |     |     |     | X   |   |
| Impuesto de la Emisión de Gases a la Atmósfera                         |     | X  |     |      |      |     |      |      |      |     |     |     |     |     |     |      |     |     |    |     |     |     |      |     |     |     |     |      |     |     |     | X   |   |
| Impuesto a la Emisión de Contaminantes al Suelo, Subsuelo y Agua       |     |    |     |      |      |     |      |      |      |     |     |     |     |     |     |      |     |     |    |     |     |     |      |     |     |     |     |      |     |     |     | X   |   |
| Impuesto al Depósito o Almacenamiento de Residuos                      |     |    |     |      |      |     |      |      |      |     |     |     |     |     |     |      |     |     |    |     |     |     |      |     |     |     |     |      |     |     |     | X   |   |
| <b>ADICIONALES</b>   |     |    |     |      |      |     |      |      |      |     |     |     |     |     |     |      |     |     |    |     |     |     |      |     |     |     |     |      |     |     |     |     |   |
| Adicional por Derechos del Registro Público                            |     |    |     |      | X    |     |      |      |      |     |     |     |     |     |     |      |     |     |    |     |     |     |      |     |     |     |     |      |     |     |     |     |   |
| Adicional para la Ejecución de Obras Materiales y Asistencia Social    |     |    |     |      |      |     |      |      |      |     |     |     |     |     |     |      | X   |     |    |     |     |     |      |     |     |     |     |      |     | X   | X   |     |   |
| Adicional para la Educación  |     |    |     |      |      |     | X    | X    | X    |     |     |     |     |     |     |      | X   |     |    |     |     |     |      | X   | X   |     |     |      | X   | X   |     |     |   |
| Adicional para la Salud  |     |    |     |      |      | X   | X    |      |      |     |     |     |     |     |     |      |     |     |    |     |     |     |      |     |     |     |     |      |     |     |     |     |   |
| Adicional para el Desarrollo Social                                    |     |    |     |      |      | X   |      |      |      |     |     |     |     |     |     |      |     |     |    | X   |     |     |      |     |     |     |     |      |     |     |     |     |   |
| Adicional para el Municipio  |     |    |     |      |      |     |      |      |      |     |     |     |     |     |     |      |     |     |    |     |     |     |      | X   |     |     |     |      |     |     |     |     |   |
| Adicional para Cultura y Deporte                                       |     |    |     | X    |      |     |      |      |      |     |     |     |     |     |     |      |     |     |    |     |     |     |      |     |     |     |     |      |     |     |     |     |   |
| Adicional para el Fomento a la Construcción de los Caminos             |     |    |     |      |      |     |      |      |      |     |     | X   |     |     |     |      |     |     |    |     |     |     |      |     |     |     |     |      |     |     |     |     |   |
| Adicional para el Fomento del Turismo                                  |     |    |     |      |      |     |      |      |      |     |     | X   |     |     |     |      |     |     |    |     |     |     |      |     |     |     |     |      |     |     |     |     |   |
| Adicional de la Recuperación Ecológica y Forestal                      |     |    |     |      |      |     |      |      |      |     |     | X   |     |     |     |      |     |     |    |     |     |     |      |     |     |     |     |      |     |     |     |     |   |
| Adicional al empleo  |     |    |     |      |      |     |      |      |      |     |     |     |     |     |     |      |     |     |    |     |     | X   |      |     |     |     |     |      |     |     |     |     |   |

**Fuente:** INDETEC con base en las leyes de hacienda y de ingresos de las Entidades Federativas correspondiente al ejercicio fiscal 2021.

**Nota 1/:** Las denominaciones que aparecen en esta columna son genéricas y pudieran no corresponderse con exactitud con la denominación que tengan en las Entidades Federativas.

**Nota 2/:** En los conceptos de impuestos arriba mencionados no se consideró el impuesto predial, ni el impuesto sobre adquisición de inmuebles, ya que éstos son de carácter municipal.

En materia de derechos, los conceptos más comunes que cobran las entidades son los siguientes:

## ***Derechos por el uso o goce, aprovechamiento o explotación de bienes de dominio público***

### ***Registros***

- Registro Civil
- Registro Público de la Propiedad y del Comercio
- Servicios Notariales y de Archivo

### ***Certificaciones y Constancias***

- Educación Pública
- Certificaciones y Constancias diversas

### ***Licencias y Permisos***

- Comercio Nocivo
- Licencias de Funcionamiento
- Servicios de Vialidad y Transporte
- Uso y Suministro de Agua Potable
- Servicios de Desarrollo Urbano y Obras Públicas
- Urbanización
- Diversos Servicios de Desarrollo y Obras Públicas
- Diversos derechos por el uso, goce y aprovechamiento o explotación de bienes de dominio público
- Derechos por Prestación de Servicios
- Otros derechos

Cabe precisar que los conceptos de derechos que cobran las entidades federativas son diversos y heterogéneos, por ello se enunciaron de forma genérica los conceptos más comunes.

De acuerdo con lo estimado en las Leyes de Ingresos estatales correspondientes al ejercicio fiscal 2021, se espera que a nivel nacional las entidades federativas obtengan ingresos totales por 2,209,726 millones de pesos (mdp), y que cada persona en el país contribuya con 17,327.93 pesos, mismos que podrían representar el 9.6% del PIB.

Por otra parte, se espera que los ingresos estatales propios de las entidades federativas asciendan a 297,204 mdp, lo que representa el 13.45% del total de ingresos. Al interior de éstos, los impuestos son los que ocupan el primer lugar respecto del total de ingresos estatales propios, ascendiendo a 143,614 mdp, lo que representa el 6.5% de los ingresos totales y el 48.3% de los ingresos estatales propios; le siguen en importancia por el monto recaudado, los derechos con 75,130 mdp y las cuotas y aportaciones de seguridad social con 32,073 mdp. Respecto de los ingresos provenientes del Gobierno Federal, se espera que sumen un monto de 1,829,573 mdp, lo que representa el 82.8% de los ingresos totales. Al interior de estos ingresos, las participaciones se encuentran en primer lugar, alcanzando una suma de 858,845 mdp, misma que representa 38.87% de los ingresos totales y 46.9% de los ingresos federales. Por último, los ingresos por financiamiento corresponden al 1.73% de los ingresos totales, cifra que asciende a 38,296 mdp (ver Cuadro 4.18).

### CUADRO 4.18 Estructura de ingresos estatales, 2021 (millones de pesos)

| Concepto   | Total de las Entidades Federativas |                       |                     |                        |
|--|------------------------------------|-----------------------|---------------------|------------------------|
|  | Recaudación Estimada (Millones)    | % Estructura Relativa | Pesos Per Cápita a/ | % Respecto del PIBE b/ |
| <b>Total</b>   | <b>2,209,726</b>                   | <b>100.00</b>         | <b>17,327.93</b>    | <b>9.60</b>            |
| <b>Ingresos Estatales Propios</b>  | <b>297,204</b>                     | <b>13.45</b>          | <b>2,330.58</b>     | <b>1.29</b>            |
| Impuestos  | 143,614                            | 6.50                  | 1,126.17            | 0.62                   |
| Cuotas y Aportaciones de Seguridad Social  | 32,073                             | 1.45                  | 251.51              | 0.14                   |
| Contribuciones de Mejoras  | 1,209                              | 0.05                  | 9.48                | 0.01                   |
| Derechos   | 75,130                             | 3.40                  | 589.15              | 0.33                   |
| Productos  | 18,907                             | 0.86                  | 148.26              | 0.08                   |
| Aprovechamientos   | 26,271                             | 1.19                  | 206.00              | 0.11                   |
| <b>Ingresos por Venta de Bienes, Prestación de Servicios y Otros Ingresos</b>      | <b>35,729</b>                      | <b>1.62</b>           | <b>280.18</b>       | <b>0.16</b>            |
| <b>Ingresos Federales</b>  | <b>1,829,573</b>                   | <b>82.80</b>          | <b>14,346.90</b>    | <b>7.95</b>            |
| Participaciones  | 858,845                            | 38.87                 | 6,734.77            | 3.73                   |
| Aportaciones   | 775,554                            | 35.10                 | 6,081.63            | 3.37                   |
| Convenios  | 108,190                            | 4.90                  | 848.39              | 0.47                   |
| Incentivos Derivados de la Colaboración Fiscal                                     | 31,560                             | 1.43                  | 247.48              | 0.14                   |
| Fondos Distintos de Aportaciones   | 6,692                              | 0.30                  | 52.48               | 0.03                   |
| Transferencias, Asignaciones, Subsidios y Subvenciones, y Pensiones y Jubilaciones | 48,732                             | 2.21                  | 382.14              | 0.21                   |
| <b>Ingresos Derivados de Financiamientos</b>                                       | <b>38,296</b>                      | <b>1.73</b>           | <b>300.30</b>       | <b>0.17</b>            |
| <b>Otros Ingresos</b>  | <b>8,924</b>                       | <b>0.40</b>           | <b>69.98</b>        | <b>0.04</b>            |

**Fuente:** INDETEC con base en las Leyes de Ingresos de las entidades federativas para el ejercicio fiscal 2021.

**Nota:** Se excluyen de Coahuila los ingresos por impuestos coordinados sobre los ingresos, los impuestos coordinados sobre la producción, el consumo y las transacciones, el impuesto general de importación y los accesorios de impuestos federales. Se excluyen de Ciudad de México y Nayarit a los ingresos por el impuesto predial y sobre adquisición de inmuebles. a/: La población corresponde al 4to trimestre de 2020 de la ENOE del INEGI. b/: El PIBE corresponde al año 2019 a precios corrientes, del Banco de Información Económica (BIE) del INEGI.

Por otro lado, el Impuesto sobre Nóminas y el Impuesto sobre Hospedaje son los que reportan los mayores ingresos a las entidades federativas, ya que todas ellas cobran dichas contribuciones, aunque con diferentes tasas.<sup>51</sup> Al respecto, el Impuesto sobre Nóminas supera de manera muy amplia al de Hospedaje, dado que la recaudación esperada del primero para el año 2021 asciende a alrededor de 106,361.9 mdp, mientras que la del segundo a 3,966.2 mdp. Por otra parte, el Impuesto sobre Loterías, Rifas, Sorteos, Concursos y Juegos con Apuestas ocupa el segundo lugar en términos de adopción, toda vez que 31 entidades lo implementan. En cuanto a su recaudación, se espera que este impuesto llegue a los 2,262.3 mdp. Por otro lado, la Transmisión

<sup>51</sup> El ingreso generado por la tenencia o uso de vehículos es, por monto recaudado global, superior al de hospedaje, pero conviene notar que no se cobra en la mayoría de las entidades. En algunas de las entidades donde sí se cobra el ISTUV, la contribución puede eclipsar ampliamente a la del impuesto sobre hospedaje, como los casos más representativos de Estado de México, Ciudad de México y Puebla. Ver Cuadros 4.21 y 4.22 y Gráfico 4.15.

y/o Adquisición de la Propiedad de Vehículos Automotores y Bienes Muebles Usados es el tercer impuesto más implementado, con un total de 28 entidades federativas, su monto de recaudación esperado es de 2,005 mdp. Finalmente, la Tenencia o Uso de Vehículos ha dejado de ser un impuesto aplicado por la mayor parte de las entidades federativas, siendo que para el ejercicio fiscal 2021 sólo 14 de ellas estimaron una cifra de recaudación en sus respectivas Leyes de Ingresos. A pesar de esto, dicho impuesto sigue ocupando el segundo lugar en cuanto a monto de recaudación, con un ingreso estimado para el ejercicio fiscal 2021 de 16,438.7 mdp. Lo anterior queda detallado en el Cuadro 4.19.

### CUADRO 4.19 Impuestos estatales vigentes en las Entidades Federativas y recaudación estimada a 2021

|       | IMPUESTOS VIGENTES EN LAS ENTIDADES  | Número de Entidades con recaudación estimada a 2021 | Recaudación (millones de pesos) |
|-------|--|---|---------------------------------|
| 1     | Impuesto sobre Nóminas (ISN)   | 32  | 106,361.87                      |
| 2     | Tenencia o Uso de Vehículos (ISTUV)  | 16  | 16,438.66                       |
| 3     | Impuesto sobre la Prestación de Servicios de Hospedaje                                       | 32  | 3,966.25                        |
| 4     | Impuesto sobre Loterías, Rifas, Sorteos, Concursos y Juegos con Apuestas                     | 31  | 2,262.34                        |
| 5     | Transmisión y/o Adquisición de la Propiedad de Vehículos Automotores y Bienes Muebles Usados | 28  | 2,005.04                        |
| 6     | Impuesto a las Erogaciones en Sorteos, Concursos y Juegos con Apuestas (casinos)             | 13  | 1,784.51                        |
| 7     | Cedular por la Enajenación de Bienes Inmuebles   | 4   | 408.73                          |
| 8     | Cedular por el Arrendamiento de Bienes Inmuebles   | 5   | 312.24                          |
| 9     | Impuesto sobre el Ejercicio de Profesiones   | 8   | 309.16                          |
| 10    | Impuesto sobre Diversiones, Espectáculos Públicos y Juegos Permitidos                        | 8   | 286.51                          |
| 11    | Cedular sobre la Obtención de Ingresos por Actividades Empresariales                         | 2   | 261.60                          |
| 12    | Impuesto al Depósito o Almacenamiento de Residuos  | 1   | 200.00                          |
| 13    | Extracción de materiales del suelo, subsuelo, pétreos y minerales                            | 7   | 179.12                          |
| 14    | Impuesto por Emisión de Gases a la Atmósfera   | 2   | 156.65                          |
| 15    | Cedular por la Prestación de Servicios Profesionales   | 2   | 124.85                          |
| 16    | Impuesto por Emisión de Contaminantes al Suelo, Subsuelo y Agua                              | 1   | 120.00                          |
| 17    | Sobre Negocios Jurídicos e Instrumentos Notariales   | 5   | 79.17                           |
| 18    | Demasías Caducas   | 6   | 8.54                            |
| 19    | Impuesto sobre Adquisiciones por Desincorporación de Bienes Ejidales                         | 1   | 3.09                            |
| 20    | Sobre los Servicios de Parques Acuáticos y Balnearios  | 1   | 2.32                            |
| 21    | Al Comercio de Libros, Periódicos y Revistas   | 1   | 0.29                            |
| 22    | <b>Adicionales</b>   |   |                                 |
| 22.01 | Adicional por Derechos del Registro Público  | 1   |                                 |

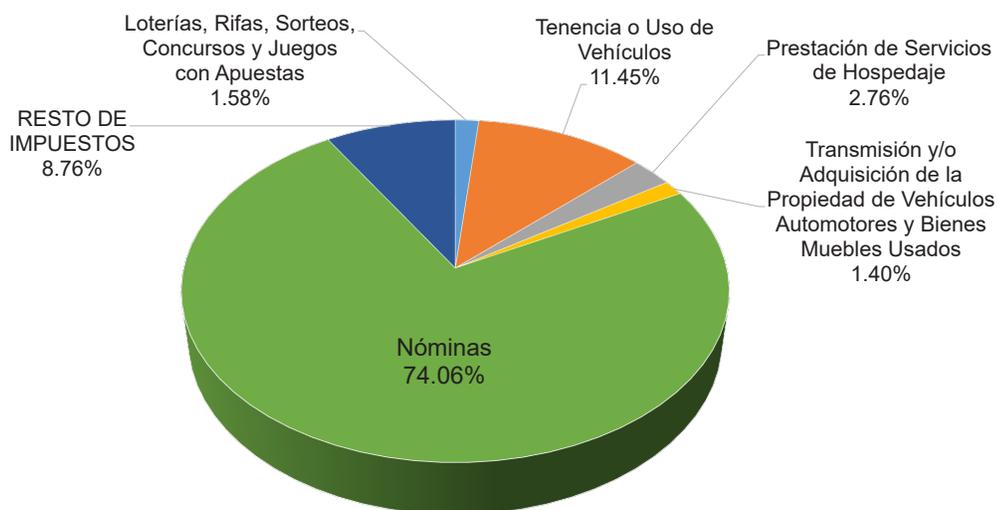
|       | IMPUESTOS VIGENTES EN LAS ENTIDADES                                 | Número de Entidades con recaudación estimada a 2021 | Recaudación (millones de pesos) |
|-------|---|---|---------------------------------|
| 22.02 | Adicional para la Ejecución de Obras Materiales y Asistencia Social | 3   | 174.94                          |
| 22.03 | Adicional para la Educación   | 8   |                                 |
| 22.04 | Adicional para la Salud   | 2   |                                 |
| 22.05 | Adicional para el Desarrollo Social                                 | 2   |                                 |
| 22.06 | Adicional para el Municipio   | 1   |                                 |
| 22.07 | Adicional para Cultura y Deporte                                    | 1   |                                 |
| 22.08 | Adicional para el Fomento a la Construcción de los Caminos          | 1   |                                 |
| 22.09 | Adicional para el Fomento del Turismo                               | 1   |                                 |
| 22.10 | Adicional para la Recuperación Ecológica y Forestal                 | 1   |                                 |
| 22.11 | Adicional al Empleo   | 1   |                                 |

**Fuente:** INDETEC con base en la normatividad hacendaria y Leyes de Ingresos de las entidades federativas vigentes en el ejercicio fiscal 2021.

**Nota:** Las denominaciones de los impuestos son genéricas y pudieran no corresponderse con exactitud con la denominación que tengan en las entidades federativas. Además, no se consideró el impuesto predial, ni el impuesto sobre adquisición de inmuebles, ya que éstos son de carácter municipal.

Con base en lo expuesto y según se observa en el Gráfico 4.15, a nivel nacional en 2021 se espera que el Impuesto sobre Nóminas represente el 74.06% de la recaudación total de impuestos. Le siguen el Impuesto a la Tenencia o Uso de Vehículos con el 11.45%, el Impuesto sobre Hospedaje con el 2.76% y el Impuesto sobre Loterías, Rifas, Sorteos, Concursos y Juegos con Apuestas con el 1.58%.

**GRÁFICO 4.15**  
**Estructura de la recaudación de impuestos estatales del año 2021**



**Fuente:** INDETEC con base en las Leyes de Ingresos de las entidades federativas para el ejercicio fiscal 2021.

**Nota:** Se excluyen de Coahuila los ingresos por impuestos coordinados sobre los ingresos, los impuestos coordinados sobre la producción, el consumo y las transacciones, el impuesto general de importación y los accesorios de impuestos federales. Se excluyen de Ciudad de México y Nayarit a los ingresos por el impuesto predial y sobre adquisición de inmuebles.

Como se muestra en el Cuadro 4.20, las tasas del Impuesto sobre Nóminas oscilan entre el 2.0 y el 3%, siendo la tasa promedio en el país de 2.54%. Para el ejercicio fiscal 2021 se estima que las entidades federativas obtengan por este impuesto un monto global de 106,361 mdp.

### CUADRO 4.20 Impuesto sobre Nóminas, presupuestado 2021

| Número de Entidad | Entidad Federativa  | Recaudación (Millones de Pesos) | Tasa impositiva (%) |
|-------------------|---------------------|---------------------------------|---------------------|
| 1                 | Ciudad de México    | 26,758.33                       | 3.0                 |
| 2                 | Estado de México    | 12,779.72                       | 3.0                 |
| 3                 | Nuevo León          | 9,649.82                        | 3.0                 |
| 4                 | Jalisco             | 4,496.13                        | 2.0                 |
| 5                 | Chihuahua           | 4,431.68                        | 3.0                 |
| 6                 | Baja California     | 4,423.25                        | 1.8                 |
| 7                 | Tamaulipas          | 4,069.19                        | 3.0                 |
| 8                 | Guanajuato          | 3,964.91                        | 3.0                 |
| 9                 | Puebla              | 3,499.99                        | 3.0                 |
| 10                | Veracruz            | 3,313.17                        | 3.0                 |
| 11                | Coahuila            | 2,647.45                        | 2.0                 |
| 12                | Quintana Roo        | 2,466.32                        | 3.0                 |
| 13                | Querétaro           | 2,285.23                        | 2.0                 |
| 14                | Sonora              | 2,248.58                        | 2.0                 |
| 15                | Sinaloa             | 2,002.75                        | De 2.4 a 3          |
| 16                | Tabasco             | 1,886.76                        | 2.5 y 3.0           |
| 17                | San Luis Potosí     | 1,822.51                        | 2.5                 |
| 18                | Yucatán             | 1,613.46                        | 2.5                 |
| 19                | Michoacán           | 1,490.93                        | 3.0                 |
| 20                | Hidalgo             | 1,379.01                        | 3.0                 |
| 21                | Chiapas             | 1,332.71                        | 2.0                 |
| 22                | Aguascalientes      | 1,325.79                        | 2.5                 |
| 23                | Campeche            | 1,114.29                        | De 2.0 a 3.0        |
| 24                | Oaxaca              | 1,064.62                        | 3.0                 |
| 25                | Baja California Sur | 655.34                          | 2.5                 |
| 26                | Morelos             | 625.14                          | 2.0                 |
| 27                | Colima              | 597.23                          | 2.0                 |
| 28                | Zacatecas           | 592.87                          | 2.5                 |
| 29                | Tlaxcala            | 538.56                          | 3.0                 |
| 30                | Durango             | 506.14                          | 2.0                 |
| 31                | Guerrero            | 456.61                          | 2.0                 |
| 32                | Nayarit             | 323.40                          | 2.0                 |

**Fuente:** INDETEC con base en la normatividad hacendaria y las Leyes de Ingresos de las entidades federativas vigentes para el ejercicio fiscal 2021.

Respecto al Impuesto sobre Tenencia o Uso de Vehículos, a pesar de que 14 de las 32 entidades federativas tienen vigente el impuesto –esto es, que en su Ley de Ingresos muestran un monto estimado y en su Legislación Hacendaria el impuesto no está derogado–, 17 entidades federativas establecieron en su Ley de Ingresos un monto de recaudación que en total asciende a 16,438.7 mdp (ver Cuadro 4.21).

### CUADRO 4.21 Impuesto sobre Tenencia o Uso de Vehículos, presupuestado 2021

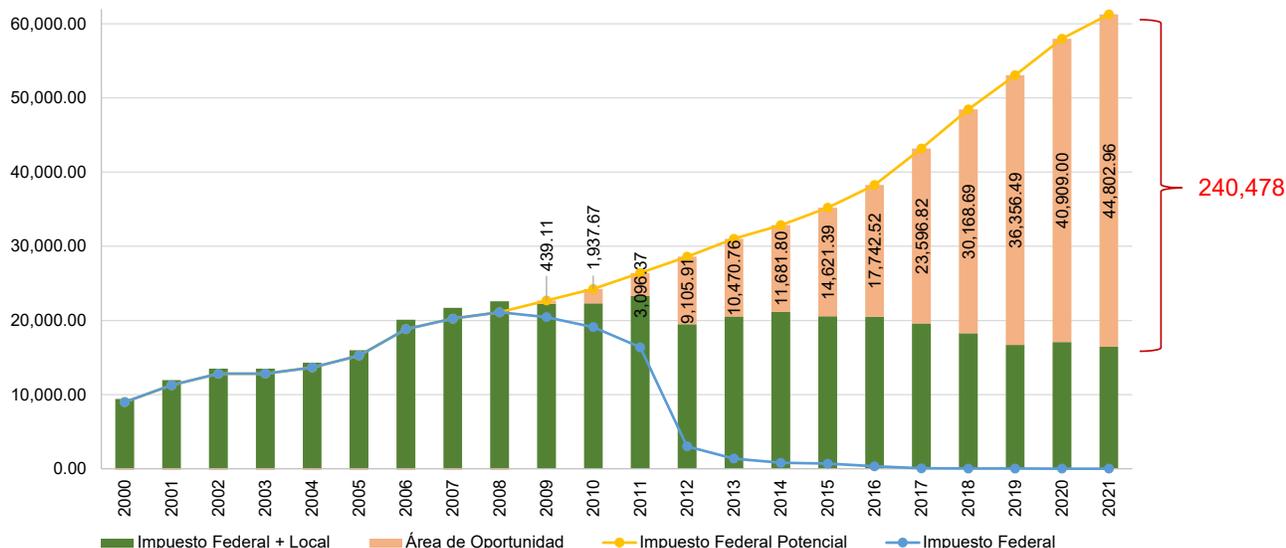
| Número de Entidad | Entidad Federativa  | Recaudación (millones de pesos) |
|-------------------|---------------------|---------------------------------|
| 1                 | Estado de México    | 7,836.00                        |
| 2                 | Ciudad de México    | 4,711.60                        |
| 3                 | Puebla              | 1,793.27                        |
| 4                 | Durango             | 565.77                          |
| 5                 | Colima              | 453.98                          |
| 6                 | Querétaro           | 318.93                          |
| 7                 | Baja California     | 205.24                          |
| 8                 | Quintana Roo        | 180.51                          |
| 9                 | Guerrero            | 112.37                          |
| 10                | Guanajuato          | 94.01                           |
| 11                | Nuevo León          | 50.00                           |
| 12                | Veracruz            | 49.85                           |
| 13                | Hidalgo             | 44.30                           |
| 14                | Oaxaca              | 19.34                           |
| 15                | Tlaxcala            | 2.07                            |
| 16                | Baja California Sur | 0.91                            |
| 17                | Zacatecas           | 0.50                            |

**Fuente:** INDETEC con base en las legislaciones hacendarias y Leyes de Ingresos de las entidades federativas para el ejercicio fiscal 2021.

Cabe recordar aquí la trayectoria descendente que ha tenido el Impuesto sobre Tenencia o Uso de Vehículos (ISTUV), como apunta Castañeda Ortega, “la mayor recaudación del ISTUV se registró en 2008, con aproximadamente 21 mil millones de pesos, y a partir de 2009 el potencial recaudatorio de este gravamen viene a la baja, situación que se agudiza en el transcurso del tiempo. (Castañeda Ortega coord., 2020, p. 237)

Con base en lo anterior, para 2021 el ISTUV nacional estimado, suponiendo que las 32 entidades federativas lo establecieron con las mismas características de cuando era Federal, habría sido de 61,241.6 millones de pesos, sin embargo, conforme las expectativas mostradas en el Cuadro 4.21, la tributación local correspondiente sólo alcanzaría 16,438.7 millones, teniéndose de 2009 a 2021 una pérdida acumulada estimada de 240,478 millones de pesos.

**GRÁFICO 4.16**  
**Estimación del Impuesto sobre Tenencia o Uso de Vehículos 2000-2021**  
 (millones de pesos corrientes)



**Fuente:** INDETEC con base en Castañeda Ortega coord., 2020, p. 238, y las Leyes de Ingresos de las entidades federativas para el ejercicio fiscal 2021.

Por otra parte, como se observa en el Cuadro 4.22, en México las tasas del Impuesto sobre Hospedaje están comprendidas entre el 2 y el 7%, siendo la tasa promedio de 3.05%. Para el ejercicio fiscal 2021 se estima que las entidades federativas obtengan en conjunto por este impuesto un monto de 3,966.3 mdp.

**CUADRO 4.22**  
**Impuesto sobre Hospedaje, presupuestado 2021**

| Número de Entidad | Entidad Federativa  | Recaudación (millones de pesos) | Tasa impositiva (%) |
|-------------------|---------------------|---------------------------------|---------------------|
| 1                 | Quintana Roo        | 1,524.24                        | 3.0                 |
| 2                 | Baja California Sur | 352.43                          | 3.0                 |
| 3                 | Ciudad de México    | 345.80                          | 3.5 y 5.0           |
| 4                 | Jalisco             | 333.87                          | 3.0                 |
| 5                 | Baja California     | 236.86                          | 5.0 y 7.0           |
| 6                 | Nayarit             | 140.00                          | 3.0                 |
| 7                 | Guerrero            | 124.28                          | 3.0                 |
| 8                 | Estado de México    | 97.02                           | 4.0                 |
| 9                 | Sinaloa             | 95.61                           | 3.0                 |
| 10                | Nuevo León          | 72.40                           | 3.0                 |
| 11                | Guanajuato          | 64.93                           | 4.0                 |
| 12                | Puebla              | 63.89                           | 3.0                 |

| Número de Entidad | Entidad Federativa | Recaudación (millones de pesos) | Tasa impositiva (%) |
|-------------------|--------------------|---------------------------------|---------------------|
| 13                | Sonora             | 59.78                           | 2.0                 |
| 14                | Coahuila           | 57.07                           | 3.0                 |
| 15                | Chihuahua          | 48.78                           | 4.0                 |
| 16                | Yucatán            | 41.04                           | 3.0                 |
| 17                | Veracruz           | 37.55                           | 2.0                 |
| 18                | Oaxaca             | 34.70                           | 3.0                 |
| 19                | Querétaro          | 29.19                           | 2.5                 |
| 20                | Morelos            | 28.24                           | 3.8                 |
| 21                | Tamaulipas         | 24.82                           | 2.0                 |
| 22                | San Luis Potosí    | 24.79                           | 3.0                 |
| 23                | Colima             | 24.61                           | 3.0 y 5.0           |
| 24                | Chiapas            | 22.94                           | 2.0 y 5.0           |
| 25                | Aguascalientes     | 21.49                           | 3.0                 |
| 26                | Michoacán          | 17.17                           | 3.0                 |
| 27                | Tabasco            | 12.97                           | 2.0                 |
| 28                | Campeche           | 10.96                           | 2.0                 |
| 29                | Durango            | 8.26                            | 2.0                 |
| 30                | Zacatecas          | 6.80                            | 3.0                 |
| 31                | Hidalgo            | 2.61                            | 2.5                 |
| 32                | Tlaxcala           | 1.18                            | 2.0                 |

Fuente: INDETEC con base en las Leyes de Ingresos de las entidades federativas para el ejercicio fiscal 2021.

En cuanto al Impuesto sobre Loterías, Rifas, Sorteos, Concursos y Juegos con Apuestas, las tasas de este impuesto varían entre el 1.5 y el 15%, dado esto, la tasa promedio en el país asciende al 6.45%. Se estima que para el ejercicio fiscal 2021 las entidades federativas recauden por dicho impuesto un monto total de 2,262.3 mdp (ver Cuadro 4.23).

### CUADRO 4.23 Impuesto sobre Loterías, Rifas, Concursos y Juegos con Apuestas, 2021

| Número de Entidad | Entidad Federativa | Recaudación (Millones de Pesos) | Tasa impositiva (%) |
|-------------------|--------------------|---------------------------------|---------------------|
| 1                 | Ciudad de México   | 428.39                          | 6.0 y 13.0          |
| 2                 | Baja California    | 320.29                          | 6.00                |
| 3                 | Jalisco            | 312.84                          | 8.00                |
| 4                 | Nuevo León         | 209.20                          | 6.00                |
| 5                 | Sonora             | 160.81                          | 6.00                |
| 6                 | Tamaulipas         | 125.59                          | 6.00                |
| 7                 | San Luis Potosí    | 106.40                          | 5.0 y 6.0           |

| Número de Entidad | Entidad Federativa  | Recaudación (Millones de Pesos) | Tasa impositiva (%) |
|-------------------|---------------------|---------------------------------|---------------------|
| 8                 | Estado de México    | 92.88                           | 6.0 y 12.0          |
| 9                 | Puebla              | 76.61                           | 6.00                |
| 10                | Sinaloa             | 73.95                           | 6.00                |
| 11                | Yucatán             | 66.13                           | 6.00                |
| 12                | Veracruz            | 53.81                           | 6.0 y 10.0          |
| 13                | Tabasco             | 44.24                           | 6.00                |
| 14                | Zacatecas           | 32.71                           | 1.5 y 6.0           |
| 15                | Chihuahua           | 26.78                           | 6.00                |
| 16                | Colima              | 22.77                           | 6.00                |
| 17                | Guerrero            | 16.27                           | 5.0, 6.0 y 10.0     |
| 18                | Aguascalientes      | 15.72                           | 6.00                |
| 19                | Guanajuato          | 11.03                           | 6.00                |
| 20                | Coahuila            | 9.40                            | 6.00                |
| 21                | Baja California Sur | 8.92                            | 6.00                |
| 22                | Morelos             | 8.79                            | 5.00                |
| 23                | Durango             | 7.67                            | 4.25 y 8.0          |
| 24                | Nayarit             | 7.66                            | 4.0, 6.0 y 8.0      |
| 25                | Michoacán           | 5.65                            | 6.00                |
| 26                | Chiapas             | 5.31                            | 6.00                |
| 27                | Campeche            | 4.73                            | 6.00                |
| 28                | Querétaro           | 4.38                            | 6.0 y 15.0          |
| 29                | Hidalgo             | 2.00                            | 6.00                |
| 30                | Oaxaca              | 1.20                            | 6.00                |
| 31                | Tlaxcala            | 0.19                            | 6.0 y 8.0           |

**Fuente:** INDETEC con base en las Leyes de Ingresos de las entidades federativas para el ejercicio fiscal 2021.

Por otra parte, para el año 2021 sólo 7 entidades federativas establecieron en sus respectivas Leyes de Ingresos un monto de recaudación por impuestos cedulares a las personas físicas. El monto estimado entre estas entidades asciende a 1,107.4 mdp.

Como se observa en el Cuadro 4.24, el estado de Guanajuato implementa cuatro cédulas, le siguen los estados de Chihuahua, Nayarit y Yucatán con dos cédulas, y Guerrero, Oaxaca y Quintana Roo con una cédula. En cuanto a las tasas del impuesto, éstas van desde el 3 hasta el 5%, toda vez que la legislación aplicable permite a las entidades establecer como mínimo un 2% y como máximo un 5%.

## CUADRO 4.24

### Tasas de Impuestos Cedulares en las Entidades donde está vigente, presupuestado 2021

| Entidad Federativa | Servicios Profesionales |                    | Arrendamiento de Inmuebles |                    | Enajenación de Bienes Inmuebles |                    | Actividad Empresarial |                    | Total                |
|--------------------|-------------------------|--------------------|----------------------------|--------------------|---------------------------------|--------------------|-----------------------|--------------------|----------------------|
|                    | Tasa                    | Recaudación        | Tasa                       | Recaudación        | Tasa                            | Recaudación        | Tasa                  | Recaudación        |                      |
| Chihuahua          |                         |                    | 5%                         | 86,296,179         | 5%                              | 119,958,462        |                       |                    | <b>206,254,641</b>   |
| Guanajuato         | 5%                      | 124,849,656        | 5%                         | 165,918,106        | 5%                              | 114,323,304        | 5%                    | 208,719,762        | <b>613,810,828</b>   |
| Guerrero           |                         |                    | 5%                         | 0 <sup>2/</sup>    |                                 |                    |                       |                    |                      |
| Nayarit            | 3%                      | <sup>1/</sup>      | 3%                         | <sup>1/</sup>      |                                 |                    |                       |                    | <b>22,857,276</b>    |
| Oaxaca             |                         |                    | 5%                         | 37,166,899         |                                 |                    |                       |                    | <b>37,166,899</b>    |
| Quintana Roo       |                         |                    |                            |                    | 5%                              | 84,216,638         | 5%                    |                    | <b>84,216,638</b>    |
| Yucatán            |                         |                    |                            |                    | 5%                              | 90,227,616         | 5%                    | 52,879,565         | <b>143,107,181</b>   |
| <b>Total</b>       |                         | <b>124,849,656</b> |                            | <b>289,381,184</b> |                                 | <b>408,726,020</b> |                       | <b>261,599,327</b> | <b>1,107,413,463</b> |

**Fuente:** INDETEC con base en las Leyes de Ingresos de las entidades federativas para el ejercicio fiscal 2021 y legislaciones hacendarias de las entidades federativas.

<sup>1/</sup> En Nayarit los 22,857,276 corresponden a los cedulares de servicios profesionales y arrendamiento de inmuebles combinados.

<sup>2/</sup> No se estiman ingresos por dicha contribución en el Estado de Guerrero debido a que, de conformidad con el artículo 19 de la Ley del Ingresos del Estado de Guerrero para el ejercicio fiscal 2021, se establece un estímulo fiscal hasta del 100% del Impuesto Cedular por Arrendamiento por otorgar el uso y goce temporal de inmuebles a aquellos contribuyentes sujetos del impuesto que se encuentren al corriente en sus obligaciones fiscales estatales y federales, en los términos que para tal efecto establezca el Acuerdo expedido por el Titular del Ejecutivo del Estado.

Hasta aquí hemos querido dar cuenta del proceso histórico que ha recorrido el federalismo fiscal en México, el cual desembocó en la implantación del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, que desde 1980 regula las responsabilidades tributarias y las transferencias entre los tres niveles de gobierno. Este capítulo, dedicado a los resultados del SNCF, expone los esfuerzos realizados por el Gobierno Federal y las entidades federativas en esos 41 años para, en última instancia, lograr los objetivos de eficiencia y equidad en la distribución de recursos y alcanzar mayores montos de ingresos, necesarios para solventar las necesidades de gasto de cada gobierno. Hay, sin duda, aspectos pendientes por mejorar. Por tal razón, creemos que este estudio estaría incompleto si no dirigimos nuestra mirada a la rica experiencia que otros países tienen en el federalismo y la coordinación fiscal, a la que dedicaremos el siguiente apartado.

# SHCP

SECRETARÍA DE HACIENDA  
Y CRÉDITO PÚBLICO



# 5.

## FEDERALISMO FISCAL EN EL MUNDO

Para enriquecer el análisis del federalismo fiscal es importante realizar una revisión a nivel internacional sobre los diferentes sistemas federales, de forma que se obtenga un panorama de su funcionamiento que pueda servir de referencia para el estudio del caso mexicano.

Actualmente existen 24 países federales: Alemania, Argentina, Australia, Austria, Bélgica, Bosnia y Herzegovina, Brasil, Canadá, Emiratos Árabes Unidos, España<sup>52</sup>, Estados Unidos, Etiopía, India, Irak, Malasia, México, Nepal, Nigeria, Pakistán, Rusia, Sudáfrica, Sudán, Suiza y Venezuela.

Con el fin de obtener una muestra representativa de los sistemas federales actuales, para el presente estudio se analizaron 13 países federales: Alemania, Argentina, Australia, Austria, Bélgica, Brasil, Canadá, Emiratos Árabes Unidos, Estados Unidos, India, Rusia, Suiza y Venezuela. Para ello se examinaron las principales características del país, la estructura gubernamental, el federalismo fiscal y las diferentes potestades y competencias entre ámbitos de gobierno, esta información integra el primer apartado del capítulo, “Descripción de las principales características del Federalismo Fiscal en países seleccionados”. Posteriormente, en el segundo apartado titulado “Análisis comparativo del Federalismo Fiscal en países seleccionados”, una comparación cualitativa destaca las similitudes y diferencias entre los diferentes casos, resaltando la estructura de gobierno y la asignación de potestades tributarias entre ámbitos de gobierno; ello sirve de antesala para presentar un análisis cuantitativo final mediante el cual se estudian los efectos del federalismo fiscal en el crecimiento económico.

## 5.1 Descripción de las principales características del Federalismo Fiscal en países seleccionados

### 5.1.1 Alemania

#### *Características generales*

La República Federal de Alemania, mejor conocida como Alemania, es un país miembro de la Unión Europea, colinda con el mar del Norte, el mar Báltico y los Alpes y tiene fronteras con 9 países: Dinamarca, Polonia, República Checa, Francia, Bélgica, Luxemburgo, Países Bajos, Austria y Suiza. Su territorio tiene 357,580 km<sup>2</sup> y su capital es Berlín.

Alemania es el país más poblado de la Unión Europea, según datos del Banco Mundial, al 2019 tenía una población de 83,132,799 habitantes.

El Producto Interno Bruto en 2019 fue de 48,580 dólares per cápita. El sector agrícola alemán genera alrededor del 0.9% del PIB, el principal cultivo es el cereal, que ocupa el 52% de la tierra cultivable, destacando el trigo, el centeno y la cebada. El sector industrial aporta el 22.3% del PIB, las actividades más importantes corresponden a las más clásicas, como la automotriz, la maquinaria, la química y la metalurgia, y en años recientes han ganado relevancia la biotecnología y la tecnología ambiental (ICEX Alemania, 2019).

<sup>52</sup> España es oficialmente una monarquía parlamentaria, sin embargo, debido al sistema y grado de descentralización a menudo es considerado como un federalismo asimétrico, esta caracterización si bien con aristas, permite su inclusión en la lista de países federales del organismo de gobernanza internacional Forum of Federations y en numerosos estudios sobre el federalismo fiscal. Aunque no figura en la selección que aquí se hizo de trece países, forma parte del análisis cuantitativo presentado al final del capítulo.

En los últimos años el sector servicios ha constituido cerca del 70% del PIB, el aumento en la contribución ha tenido lugar principalmente por el incremento de empleo y recursos en el sector, y la mayor aportación viene del sector inmobiliario, seguido por el de comercio y el de servicios a empresas.

Las pequeñas y medianas empresas representan más del 99% del total de empresas de Alemania, siendo éstas el complemento a los grandes grupos económicos.

## **Forma de gobierno**

La República Federal de Alemania es un Estado democrático parlamentario conformado por la federación (*Bund*), 16 estados federados (*Länder*) y cerca de 11,500 municipios (*Gemeinden*). Tras la reunificación, la Constitución que se adoptó fue la Ley Fundamental promulgada en 1949.

El presidente federal ejerce la función de jefe de Estado, es elegido por un periodo de 5 años, si bien se permite la reelección inmediata por una única ocasión. Cumple con funciones de representación interior y exterior, por lo que su función es prácticamente de carácter representativo y para efectos de protocolo es considerado el máximo representante de Alemania.

El gobierno federal está formado por el Canciller Federal o jefe de Gobierno, y los ministros federales. El canciller es elegido por el parlamento y nombrado por el presidente federal por un periodo de cuatro años, y puede ser reelegido indefinidamente.

El parlamento (*Bundestag*) es el órgano legislativo germano el cual es elegido cada cuatro años y está integrado por al menos 598 diputados, actualmente tiene 709. El parlamento designa a la Asamblea Federal cuya única función es la de elegir al presidente federal. Por otro lado, la Ley Fundamental contempla el *Bundesrat* o Consejo Federal que es el órgano de representación de los 16 estados federados compuesto por miembros delegados de dichos gobiernos, los cuales varían dependiendo del número de habitantes de cada estado, siendo un mínimo de 3 y máximo de 6 y totalizando 69. Esta segunda cámara funciona como contrapeso del *Bundestag* toda vez que puede vetar una iniciativa de ley que afecte los intereses de los estados federados.

El Poder Judicial es confiado a los jueces, ejercido por la Corte Constitucional Federal, por los tribunales federales y por los tribunales de los estados federados. Cabe señalar que los 16 magistrados del alto tribunal de la Corte Constitucional Federal son elegidos por el *Bundestag* y el *Bundesrat*.

Los parlamentos de los estados federados tienen una duración de 5 años y sus gobiernos son elegidos por los respectivos parlamentos. La participación fundamental de los estados miembros en la actividad legislativa está establecida por el artículo 79 de la Ley Fundamental. “Esto hay que entenderlo desde dos perspectivas: en primer lugar, que los *Länder* [estados federados] pueden determinar de manera autónoma sus objetivos políticos internos y sus normas legales; en segundo lugar, que pueden participar en el proceso legislativo a nivel federal” (Sánchez de la Barquera, 2011, p. 195).

Los artículos 23 y 50 de la Ley Fundamental “aseguran la participación de los estados miembros no sólo en esta actividad legislativa federal, sino también en asuntos que tengan que ver con la Unión Europea. Ambos procesos ocurren a través del Consejo Federal” (Sánchez de la Barquera, 2011, p. 195). A su vez, los artículos 70 al 75 de la Ley Fundamental regulan la distribución de competencias en la legislación entre ambos órdenes estatales.

Cabe señalar que la calidad estatal de los estados federados expresa el hecho de que éstos tienen un carácter de estado, esto es, que tienen su propia Constitución política “que forma el fundamento para la actividad de las instituciones legislativas, ejecutivas y judiciales de cada uno de ellos. De gran importancia es que las competencias de los estados miembros son de carácter original, ya que no se derivan de una concesión de derechos del ámbito federal” (Sánchez de la Barquera, 2011, p. 194).

### Asignación de potestades y competencias

De acuerdo con las determinaciones del artículo 30 de la Ley Fundamental alemana, los estados federales poseen el derecho de legislar, siempre y cuando la Ley Fundamental no otorgue al orden federal la capacidad de hacerlo.

El mayor peso de las labores administrativas recae en los estados federados, que asumen estas tareas como atribución propia. Esto tiene como consecuencia que sólo muy pocos ministerios federales cuenten con una infraestructura administrativa de amplias proporciones.

La estructura administrativa alemana, se nos explica, consta de tres órdenes: el federal, el estadual y el comunal (este último equivaldría funcionalmente al municipio mexicano). Sin embargo, existen dos instancias administrativas intermedias: los “partidos” o *Kreise* (agrupan municipios) y los “distritos” o *Bezirke* (otra forma de agrupación superior al *Kreis*). De modo que “en realidad hay 5 niveles administrativos, y si incluimos a la Unión Europea, incluso 6: Unión Europea, nivel federal, estadual, gobiernos de distrito, partidos y comunas” (Sánchez de la Barquera, 2011, p. 219).

La competencia legislativa del impuesto sobre la renta, el impuesto al valor agregado y a las sociedades es exclusiva de la federación y su recaudación se reparte entre la federación (*Bund*), los estados federados (*Länder*) y los municipios (*Gemeinde*). Estos impuestos podrían llamarse “impuestos compartidos”. Asimismo, hay impuestos exclusivos para los estados federados y para los municipios, como lo detalla la Tabla 5.1.

**TABLA 5.1**  
**Reparto de los principales impuestos en Alemania**

| Tipo de Impuesto                 | Federación | Estados Federados | Municipios |
|----------------------------------|------------|-------------------|------------|
| Impuesto al Consumo              | 100%       |                   |            |
| Impuesto sobre Sucesiones        |            | 100%              |            |
| Impuesto a la Propiedad          |            |                   | 100%       |
| Impuesto sobre la Renta          | 42.5%      | 42.5%             | 15%        |
| Impuesto al Valor Agregado       | 51.4%      | 46.5%             | 2.1%       |
| Impuesto sobre Sociedades        | 50%        | 50%               | -          |
| Impuesto sobre Rentas de Capital | 44%        | 44%               | 12%        |

**Fuente:** INDETEC con base en Werner (2003, p. 5).

**Nota:** La distribución del impuesto al valor agregado varía anualmente.

La Ley Fundamental pretende que el reparto de los recursos públicos entre la federación, los estados federados y los municipios les permita atender las necesidades que competen a cada uno de ellos. El artículo 106 de esta misma Ley estipula que en la recaudación del impuesto sobre la renta y del impuesto sobre sociedades participan la federación y los estados federados en partes iguales. Así pues, el reparto de estos dos impuestos entre los estados federados se hace “en función de la residencia del perceptor de rentas, teniendo en cuenta determinados ajustes en el impuesto sobre salarios y en el impuesto sobre sociedades” (Martínez Egaña, 2014, p. 56).

Respecto al reparto del impuesto al valor agregado, se fija en la Ley de Compensación Financiera (*Finanzausgleichgesetz*), la cual “introduce anualmente cambios en los porcentajes de reparto atendiendo a la incidencia que para cada parte van teniendo leyes de modificación tributaria o de reordenación de competencias y funciones” (Martínez Egaña, 2014, p. 56). Para su reparto entre los estados federados se atiende el artículo 107 de la Ley Fundamental que establece que la parte de la recaudación del IVA que corresponde a los estados federados se repartirá entre ellos en proporción al número de sus respectivos habitantes. Conviene señalar que el reparto de la parte de la recaudación del IVA que corresponde a los estados federados “tiene un notable efecto redistributivo, al reservarse hasta una cuarta parte del total para aquellos Länder con menor capacidad financiera, repartiéndose entre estos con un criterio progresivo” (Martínez Egaña, 2014, p. 57). Lo anterior permite equilibrar parte de las diferencias en capacidad financiera que existen entre los estados federados del Este y del Oeste.

Asimismo, se contempla la “compensación financiera” en el citado artículo 107, mediante la cual debe garantizarse que se compense adecuadamente la desigualdad financiera entre los estados federados,<sup>53</sup> por lo que por ley se fijan los criterios que obligan a unos estados federados “a aportar fondos y el derecho de otros a recibirlos, así como las asignaciones con cargo a los recursos federales para cubrir las necesidades financieras” de los estados federados más débiles (Martínez Egaña, 2014, p. 59).

Adicional a lo anterior, el multicitado artículo 107 señala que en los casos en los que la compensación financiera no sea suficiente para apuntalar la capacidad financiera de algún estado federado, se le otorgarán “transferencias complementarias de la federación”. Por ende, la federación deberá, con cargo a su presupuesto, hacer transferencias de recursos a los estados federados con menor capacidad financiera o con cargas especiales<sup>54</sup>. Estas transferencias complementarias de la federación suelen beneficiar principalmente a los estados federados del Este.

Por tanto, los instrumentos de redistribución de recursos entre los estados federados son: 1) El reparto de la parte de la recaudación del IVA que corresponde a los estados federados en proporción al número de habitantes, pero con reserva de hasta una cuarta parte para los de menor capacidad financiera. 2) La compensación financiera entre los estados federados partiendo de una base distinta a la anterior al considerar la capacidad financiera de los municipios y al aplicar ponderaciones especiales al número de habitantes de algunos estados federados. 3) El tercer instrumento de redistribución de recursos son las transferencias complementarias de la federación, algunas de carácter general y otras para la atención de necesidades especiales (Martínez Egaña, 2014, p. 62).

<sup>53</sup> “Se garantizará mediante ley federal, con la aprobación del Bundesrat, que la desigual capacidad financiera de los Länder quede debidamente compensada” (Ley Fundamental, art. 107, segundo párrafo).

<sup>54</sup> Las cargas o necesidades especiales que se compensan con las transferencias federales, explica Martínez Egaña (2014), pueden ser de tres tipos: por insuficiencia de infraestructuras y desproporcionada debilidad de las finanzas municipales, altas tasas de desempleo o altos costos de dirección política.

Por último, conviene apuntar que en el sistema del federalismo alemán hay una estrecha interrelación y cooperación entre las distintas instancias administrativas, algunos modelos de cooperación entre los ámbitos de gobierno pueden ser:

- 1) Entre el Consejo Federal y las representaciones de los estados federados ante el ámbito federal, esto es, la colaboración en la legislación y en la administración federales, en programas de ayuda financiera y en la coordinación presupuestal.
- 2) Las conferencias de los ministros presidentes (equivalentes a los gobernadores mexicanos), por un lado, y de los ministros de carteras comunes de ambos niveles, por el otro.
- 3) Las comisiones formadas por ambos órdenes por abajo del nivel ministerial.
- 4) Los consejos de planeación de ambos órdenes, a los que pueden pertenecer terceros.

A este sistema de decisiones conjuntas del Estado federal alemán “se le atribuye, entre otras ventajas, la de posibilitar la distribución de los costos y la de reducir la presión social de los problemas gracias a que se elaboran soluciones con la participación de diferentes órdenes de gobierno” (Sánchez de la Barquera, 2011, p. 214). También conlleva, por supuesto, sus desventajas, como cabe esperar en todo ejercicio de implementación de un federalismo fiscal que, más que un ideal, es un proceso dinámico y cambiante.

## 5.1.2 Argentina

### *Características generales*

El nombre oficial es República Argentina, el país cuenta con una extensión territorial de 3,761,274 km<sup>2</sup>, ubicado al extremo sur del continente americano, colinda al norte con Bolivia y Paraguay, al sur con Chile y el océano Atlántico Sur, en el este limita con Brasil, Uruguay y el océano Atlántico Sur y finalmente al oeste comparte frontera con Chile.

De acuerdo con las estimaciones realizadas por el Instituto Nacional de Estadística y Censos de la República de Argentina (INDEC), a julio de 2020 tenía 45,376,763 habitantes, siendo un país con una baja densidad de población mayoritariamente urbana.

De acuerdo con datos del Banco Mundial, el PIB per cápita fue de 11,130 dólares en 2019. El sector primario representó en 2018 el 8.8% del PIB, basado sobre todo en la ganadería, la producción de cereales (trigo, maíz, y soja transgénica), los cítricos, el tabaco, el té y la uva (Basque Trade & Investment, 2020, p. 26). El país es además rico en recursos energéticos: en 2019 fue el mayor productor de gas natural en América Latina (BP, 2020, p. 34), y tiene uno de los mayores yacimientos de gas de esquisto a nivel mundial.

El sector industrial representó en 2018 el 35.6% del PIB, los principales subsectores son la preparación industrial de alimentos y la fabricación de sustancias y productos químicos. Este sector se ve impulsado también por las filiales automotrices, los bienes de consumo durable, el sector textil, las actividades químicas y petroquímicas, farmacéuticas, de imprenta, metalúrgicas y siderúrgicas, maquinaria industrial y agrícola, electrónica y electrodomésticos.

El sector terciario es el de mayor peso para la economía, aportando 55.5% del PIB del país, aparte de la importancia del comercio mayorista, Argentina se ha especializado en servicios de sectores de punta y es especialmente competitiva en el desarrollo de software, call centers, energía nuclear y turismo (Basque Trade & Investment, 2020, p. 26).

## **Forma de gobierno**

Argentina adoptó como forma de gobierno la representativa republicana federal, según lo establece el artículo primero de su Constitución Nacional (CN). Su federación está conformada por 23 provincias y una Ciudad Autónoma (Buenos Aires).

Cada una de las provincias se ha adherido a la República de Argentina y cuenta con constitución política propia, el poder ejecutivo de cada provincia es ejercido por el Gobernador electo por sus habitantes y el poder legislativo provincial es ejercido por la correspondiente legislatura provincial que puede ser unicameral o bicameral (Casa Rosada, s.f.).

La naturaleza, composición y competencias y del gobierno de cada localidad es específica, estableciéndose en las diferentes constituciones los criterios de clasificación y las formas de gobierno.<sup>55</sup>

El poder legislativo reside en el Congreso Nacional, el cual es bicameral (compuesto por la Cámara de Diputados –257 escaños– y el Senado –72 escaños–) y está integrado por los representantes electos de las provincias. Los diputados son elegidos cada 4 años, pero la mitad de sus miembros se renuevan cada dos años. El Senado está conformado por 3 representantes de cada provincia (2 del partido con mayor número de votos, 1 del partido con la segunda cantidad mayor de votos), y son electos por un periodo de 6 años, pero se renueva a razón de una tercera parte de los distritos electorales cada dos años (Art.56, Constitución Nacional).

El poder judicial corresponde a la Suprema Corte de Justicia de la Nación y los tribunales inferiores. La Suprema Corte está compuesta por el Consejo de la Magistratura y los jueces nombrados por el Presidente con el acuerdo del Senado, además dicho Consejo debe seleccionar mediante concurso público a los magistrados de los tribunales inferiores (Casa Rosada, s.f.).

El poder ejecutivo, por su parte, es desempeñado por el Presidente, elegido por un término de cuatro años con la posibilidad de reelegirse por un solo periodo consecutivo.

El federalismo argentino, expone la experta constitucionalista Gabriela Ábalos:

Supone la coexistencia de distintos órdenes de gobierno con potestades institucionales, políticas, administrativas, tributarias propias y concurrentes, que se rigen por el principio sentado en el art. 121 en virtud del cual, las provincias conservan todo el poder no delegado a la Nación por medio de dicha Constitución Nacional.

De esta manera, las provincias delegaron a la Nación las competencias tributarias que se encuentran expresadas en los artículos 4 y 75 inciso 1, 2, 3, entre otros de la Constitución Nacional, siendo

<sup>55</sup> “Cada provincia dicta su propia constitución, conforme a lo dispuesto por el artículo 5° asegurando la autonomía municipal y reglando su alcance y contenido en el orden institucional, político, administrativo, económico y financiero” (CN, art. 123).

tales potestades expresas y limitadas, pero por el art. 31 son supremas respecto a los órdenes provinciales. (Ábalos, 2013, p. 409).

## Asignación de potestades y competencias

Las potestades tributarias se distribuyen en la Constitución Nacional (CN), y al igual que en el caso de México, algunas potestades también están reguladas bajo un pacto de coordinación fiscal interno.

En lo que respecta a las disposiciones constitucionales, específicamente el artículo 4 enuncia:

**Art. 4.-** *El Gobierno federal provee a los gastos de la Nación con los fondos del Tesoro nacional formado del producto de derechos de importación y exportación, del de la venta o locación de tierras de propiedad nacional, de la renta de Correos, de las demás contribuciones que equitativa y proporcionalmente a la población imponga el Congreso General, y de los empréstitos y operaciones de crédito que decreta el mismo Congreso para urgencias de la Nación, o para empresas de utilidad nacional.*

Al mismo tiempo, según el artículo 9 de la CN, la federación percibe los derechos de aduana, y es facultad del Congreso legislar sobre esta materia y fijar los derechos de importación y exportación, conforme lo dispone el numeral 75. Este mismo artículo 75 introduce la figura tributaria denominada “contribuciones indirectas”, regladas en el inciso 2 como sigue:

**Art. 75.-** *Corresponde al Congreso:*

**2.** *Imponer contribuciones indirectas como facultad concurrente con las provincias. Imponer contribuciones directas, por tiempo determinado, proporcionalmente iguales en todo el territorio de la Nación, siempre que la defensa, seguridad común y bien general del Estado lo exijan. Las contribuciones previstas en este inciso, con excepción de la parte o el total de las que tengan asignación específica, son coparticipables.*

*Una ley convenio, sobre la base de acuerdos entre la Nación y las provincias, instituirá regímenes de coparticipación de estas contribuciones, garantizando la automaticidad en la remisión de los fondos.  
(...)*

De lo anterior se concluye una facultad concurrente entre la Federación y las provincias, es decir se comparte la potestad tributaria, en el caso del impuesto, los indirectos pueden ser establecidos tanto por la Nación como por las Provincias por ser una facultad concurrente de ambos.

Como se dijo antes, las provincias conservan todo el poder no delegado por la Constitución Nacional al Gobierno federal (CN, arts. 121 y 126), en esta autonomía provincial “se encuentran en plenitud todos los rasgos característicos del concepto de autonomía, involucrando la descentralización política, de legislación, de autoorganización y de autogobierno, pero con subordinación a un ente superior” (Ábalos, 2013, p. 410).

Ahora bien, en cuanto a la facultad de cobrar determinados impuestos, la recaudación es llevada a cabo por los gobiernos nacional, provincial y municipal.<sup>56</sup> En esta línea, los principales impuestos provinciales son: Im-

<sup>56</sup> De acuerdo al *Vademécum tributario argentino 2019* elaborado por el Instituto Argentino de Análisis Fiscal, existían en ese año 163 tributos legislados en el país (40 de nivel nacional, 41 de nivel provincial y 82 de nivel municipal).

puesto inmobiliario, Impuesto sobre los Ingresos Brutos, Impuesto de sellos<sup>57</sup> e Impuesto a los automotores, acoplados y motocicletas.

Cada municipio puede establecer tasas y contribuciones especiales, así también, por medio de la Constitución Provincial, la provincia asigna a los municipios potestad de crear sus propias contribuciones (las más prevalentes son las tasas de seguridad e higiene, que es un gravamen asociado a la actividad comercial e industrial, y las tasas de servicios generales, asociadas a la prestación de servicios de alumbrado público, conservación de calles y recolección de residuos). Los municipios pueden contar o no con Carta Orgánica, es decir, su propia Constitución, los que no cuentan con su propia Carta Orgánica se apegan a lo establecido en las leyes de la provincia que les corresponda, mientras que los primeros cuentan con autonomía institucional (López Guio, 2008, p. 5).

En lo que respecta a las transferencias de la federación a otros órdenes de gobierno, la ley 20.221 (vigente hasta 1984) definía los parámetros de distribución entre las provincias con el objeto de garantizarles mayor estabilidad a sus sistemas financieros y atender las necesidades de aquellas provincias con menores recursos. Esta coparticipación fiscal se retomó en la ley 23.548 de 1988, que establece en su artículo primero “el Régimen Transitorio de Recursos Fiscales entre la nación y las provincias”, con una distribución primaria del 42.34% para la Nación y del 54.66% para las provincias. Por último, la ley 25.570 sancionada en 2002 actualizó las disposiciones para la distribución primaria de los tributos coparticipados. La “masa coparticipable” es el total de fondos que la Nación distribuye a las provincias en calidad de transferencias automáticas, la masa coparticipable se integra por lo recaudado en impuestos coparticipables, los principales son el impuesto a las ganancias y el impuesto al valor agregado.

Finalmente, para la distribución secundaria, esto es, cuánto le corresponde a cada municipio, existen diversos criterios a utilizar en el cálculo de los porcentajes que les corresponden.

### 5.1.3 Australia

#### *Características generales*

La Mancomunidad de Australia está ubicada en el continente de Oceanía, rodeada por el océano Índico y el sur del océano Pacífico. Australia tiene 7,741,220 km<sup>2</sup> de territorio total (incluyendo sus islas) y es el sexto país más grande del mundo. No tiene fronteras terrestres con ningún otro país.

Según datos del Banco Mundial a 2019 la población de Australia era de aproximadamente 25,364,307 habitantes, los estados más poblados son Nueva Gales del Sur y Victoria, con sus respectivas capitales, Sídney y Melbourne, las ciudades más populosas del país insular.

De acuerdo con el Banco Mundial a 2019 el PIB per cápita del país era de 55,100 dólares. Australia es un vasto país agrícola y uno de los principales exportadores mundiales de lana, carne, trigo y algodón, la agricultura contribuye al 2.5% del PIB. Así mismo, es el mayor exportador neto de carbón del mundo con el 29% de las exportaciones mundiales de carbón (Australian Government, 2019c).

---

<sup>57</sup> El impuesto al sello es un tributo que afecta a las escrituras públicas o instrumentos por los que se otorga posesión o transfiere dominio sobre bienes muebles e inmuebles y casi cualquier acto oneroso que evidencie la existencia de riqueza del particular, y por ende su capacidad contributiva.

Ha sido tradicionalmente un importador de productos terminados. Su industrialización es relativamente reciente, el sector secundario aporta el 24.1% del PIB y se basa principalmente en la industria agroalimentaria, maquinaria y equipo, transformación de metales y productos metálicos y la química-petroquímica.

El sector terciario domina la economía nacional, pues contribuye al 70% del PIB, Australia es el séptimo destino turístico del mundo por llegada de turistas internacionales y su sector financiero concentra una de las mayores carteras de activos bancarios en la región Asia-Pacífico. Es un mercado abierto con restricciones mínimas a las importaciones de bienes y servicios. El proceso de apertura ha aumentado la productividad, estimulado el crecimiento y ha hecho que la economía sea más flexible y dinámica.

## **Forma de gobierno**

Australia es tanto una democracia representativa como una monarquía constitucional con la reina Isabel II como jefa de estado (Australian Government, 2019a).

La Mancomunidad de Australia se formó el primero de enero de 1901 cuando seis colonias británicas parcialmente autónomas se unieron para convertirse en estados de una nación. Las reglas de gobierno para esta nueva nación estaban consagradas en la Constitución de Australia, que definía cómo iba a operar el gobierno de la Mancomunidad y sobre qué asuntos podía aprobar leyes. El nacimiento de esta nación a menudo se conoce como “federación” porque la Constitución creó un sistema de gobierno federal, según el cual los poderes se dividen entre un gobierno central y estados individuales. Así pues, el poder se dividió entre el gobierno federal de la Mancomunidad y los seis gobiernos estatales (Australian Government, 2019a).

El Parlamento australiano consiste en la Reina (representada por el Gobernador General), el Senado y la Cámara de Representantes. El Parlamento aprueba leyes que afectan a todo el país. El artículo 51 de la Constitución define una serie de cuestiones sobre las que el Parlamento puede promulgar leyes (Australian Government, 2019b).

El gobierno de Australia está conformado por la legislatura (o Parlamento) que es responsable de debatir y votar sobre las nuevas leyes que se introducirán bajo las facultades del artículo 51. El ejecutivo (Gobernador General) es responsable de promulgar y mantener las leyes establecidas por la legislatura. Ciertos miembros de la legislatura (llamados ministros) también son miembros del ejecutivo, con responsabilidades especiales para ciertas áreas de la ley.

El poder judicial es el brazo legal del gobierno federal, se integra por el Tribunal Supremo formado por un juez supremo y seis miembros designados por el Gobernador General. Es independiente y es responsable de hacer cumplir las leyes y decidir si los otros dos poderes están actuando dentro de sus facultades.

Aunque los seis estados se unieron para formar la Mancomunidad de Australia, cada uno conserva la facultad de crear sus propias leyes sobre asuntos no controlados por la Mancomunidad de acuerdo con el artículo 51 de la Constitución. Los gobiernos estatales también tienen sus propias constituciones, así como una estructura legislativa, ejecutiva y judicial.

Los territorios son áreas dentro de las fronteras de Australia que no son reclamadas por uno de los seis estados. Los territorios pueden ser administrados por el gobierno australiano o se les puede otorgar un derecho

de autogobierno. Hay ocho territorios australianos además del Territorio de la Capital Australiana (ACT) y el Territorio del Norte (NT), estos territorios se rigen de acuerdo con la ley de la Mancomunidad y las leyes de un estado, el ACT o NT. La mayoría tiene un administrador designado.

A diferencia de los estados, cuyos poderes se definen a través de la Constitución, los poderes de estos territorios se definen en la ley de la Mancomunidad que les otorga el derecho de autogobierno. Esto también significa que el Parlamento puede alterar o revocar estos poderes a voluntad. Bajo el artículo 121 de la Constitución australiana, los territorios pueden convertirse en estados con la aprobación del Parlamento.

La responsabilidad constitucional del gobierno local recae en los gobiernos estatales y territoriales. En consecuencia, las funciones y responsabilidades del gobierno local difieren de un estado a otro. Los gobiernos locales se conocen como consejos locales (Australian Government, 2019a). El país consta entonces de tres niveles de gobierno: federal, estatal o territorial y consejos locales (actualmente hay 537 consejos locales según la Asociación Australiana de Gobiernos Locales).

### ***Asignación de potestades y competencias***

El gobierno federal recauda recursos gravando los ingresos personales y de sociedades, el consumo de bienes y servicios, las ganancias de capital y los derechos de aduana, entre otros. Destina el dinero a asuntos federales como: salud, defensa, inmigración, medio ambiente y política exterior.

Los gobiernos estatales y territoriales obtienen aproximadamente la mitad de sus recursos del gobierno federal. También recaudan dinero de impuestos y cargos como: impuesto de sello (un impuesto sobre transacciones y documentos legales); impuesto sobre la nómina (un impuesto sobre la cantidad total de salarios pagados por un empleador); registro de vehículos de motor; impuesto sobre la tierra (pagado por ciertos propietarios sobre el valor no mejorado de su propiedad, incluidas las casas de vacaciones, las propiedades de inversión y la tierra vacante); y licencias de juego. Lo ingresado se gasta en rubros como carreteras, prisiones, vivienda, transporte público, servicios policiales y de ambulancias.

Los gobiernos locales reciben parte de sus ingresos en subvenciones de los gobiernos ejecutivos federal, estatales y/o territoriales. Los consejos locales también obtienen ingresos propios aplicando tasas a todos los propietarios locales, como los impuestos sobre el valor de la propiedad, los cargos por alcantarillado y agua, las licencias para mascotas y las tarifas por el uso de instalaciones deportivas y bibliotecas (Australian Government, 2019b).

El Tesoro australiano, el órgano responsable entre otras cosas de la política fiscal, reconoce que, “como ocurre con la mayoría de las federaciones del mundo, los gobiernos estatales y territoriales en Australia (incluidos los gobiernos locales) gastan más de lo que recaudan en ingresos [y] la diferencia se compensa con transferencias del gobierno federal” (Treasury, 2019). La facultad de distribuir fondos a los estados está contenida en el artículo 96 de la Constitución australiana, que se refiere a la facultad del Parlamento para “otorgar ayuda financiera a cualquier estado en los términos y condiciones” que el primero determine, observando siempre el principio de no discriminación contenido en los artículos 51 (ii) y 99, que exige no privilegiar a un estado sobre otro.

Dadas las limitadas facultades recaudatorias de los gobiernos subnacionales, éstos tienen una elevada dependencia de las transferencias fiscales.<sup>58</sup> El gobierno federal recauda alrededor del 81% del total de los ingresos tributarios, mientras que la recaudación de estados y territorios representa el 15% y la de gobiernos locales apenas el 3% (Treasury, 2019; Grewal, 2019).

## 5.1.4 Austria

### *Características generales*

La República de Austria es un país de Europa central con una extensión territorial de 83,879 km<sup>2</sup>, miembro de la Unión Europea desde 1995. Limita con 8 países: al norte con Alemania y República Checa, al sur con Eslovenia e Italia, al este con Eslovaquia y Hungría, y al oeste con Suiza y Liechtenstein.

Según datos del Banco Mundial para 2019 Austria tenía una población de 8,877,067 habitantes. En 2019 el PIB per cápita del país fue de 51,460 dólares, de acuerdo también con el Banco Mundial.

El sector agrícola representa el 1.1% del PIB, siendo la ganadería y la viticultura las principales actividades, el país es además líder en agricultura orgánica, que ocupa más de una cuarta parte de la superficie agrícola.

El sector industrial representa alrededor de 25.4% del PIB, despuntando la metalurgia, la electroquímica, la ingeniería y la producción de maquinaria. El sector servicios es el principal motor de la economía, con un aporte de 62.7% del PIB, impulsado sobre todo por el turismo (genera uno de cada seis trabajos) y el comercio, que muestra una concentración superior a la registrada en otros países europeos (OID, 2020).

### *Forma de gobierno*

La Ley Constitucional Federal define a Austria como una República Federal, compuesta por nueve estados autónomos (*Bundesländer*), con Viena como capital federal. Se organiza de acuerdo con el principio de separación de poderes y de una democracia representativa con un sistema parlamentario bicameral.

Asimismo, de acuerdo a esta Ley, la jefatura del Estado es desempeñada por el presidente federal, quien es elegido por sufragio directo y deberá obtener más de la mitad de los votos válidos, el cargo dura 6 años con la posibilidad de una sola reelección para el periodo presidencial siguiente. Una de sus funciones principales consiste en representar a la República en el exterior. Por otro lado, el canciller federal, designado por el presidente, es el encargado de la administración superior de la Federación, así como el vicescanciller y los ministros federales, quienes integran el Gobierno Federal, bajo la presidencia del canciller.

El Parlamento austriaco es bicameral. El poder legislativo de la Federación se ejerce conjuntamente por el Consejo Nacional (*Nationalrat*) y el Consejo Federal (*Bundesrat*). El Consejo Nacional es la Cámara Baja del

<sup>58</sup> Actualmente los estados reciben del gobierno federal todo el ingreso recaudado por el impuesto sobre bienes y servicios. Sobre este respecto Jason Clemens nos recuerda que en 1999 el gobierno federal acordó con los gobiernos estatales que la distribución de los ingresos del impuesto sobre bienes y servicios se basaría en principios de nivelación fiscal. A cambio de los ingresos de este impuesto, los estados acordaron suprimir una serie de impuestos a nivel estatal (como los impuestos sobre transacciones financieras). Este pacto marcó un cambio sustancial respecto al pasado, pues "mientras que la cantidad transferida a los estados bajo el sistema anterior estaba en gran parte determinada por decisiones políticas del gobierno federal, hoy la cantidad disponible para la nivelación está definida por la cantidad de ingresos del impuesto sobre bienes y servicios" (Clemens et al., 2013, p. 5).

Parlamento, es la cámara más influyente por cuanto ejerce la iniciativa legislativa, se elige por el sufragio universal directo y representa a la población austriaca. El Consejo Federal es la Cámara Alta del Parlamento austriaco. Sus miembros representan a los Estados federados (*Länder*), y son elegidos por los poderes legislativos de los *Länder* para periodos de cuatro a seis años. El Consejo Federal y el Consejo Nacional, reunidos en sesión conjunta, forman un tercer cuerpo parlamentario, la Asamblea Federal (Vidal, 2014, p. 274).

El poder judicial es independiente y federal. Los jueces son nombrados por el Presidente Federal o, por delegación, por el ministro federal competente a propuesta del Gobierno Federal. Son irrevocables e inamovibles (Vidal, 2014, p. 260).

Los estados federados se administran mediante los gobiernos regionales (*Landesregierung*), elegidos por los parlamentos de los estados. El presidente del Gobierno regional es el Gobernador del Estado (*Landeshauptmann*), elegido a través del parlamento estatal. El Gobierno del Estado se compone del Gobernador, del número necesario de Vicegobernadores y de ministros. La función legislativa en los Estados se ejerce por las Dietas o parlamentos de los estados federados (*Landtage*), cuyos miembros se eligen por sufragio directo.

Aunque el catedrático de derecho constitucional Carlos Vidal advierte que el federalismo austriaco está fuertemente centralizado, dado “el constante proceso de transferencia de competencias de los *Länder* hacia la Federación” (2014, p. 261), señala la importancia de varios órganos de cooperación intergubernamental:

Una manifestación típica de un federalismo cooperativo como, al menos en teoría, es el austriaco, nos la encontramos con una serie de instrumentos que facilitan la relación entre los distintos planos territoriales (cooperación horizontal): las Conferencias de Presidentes, de Ministros de economía y de Directores de la Oficina del Gobierno del *Land*. (Vidal, 2014, p. 277).

## Asignación de potestades y competencias

La Constitución regula detalladamente la distribución de competencias entre la Federación y los estados federados. De acuerdo con Vidal (2014, p. 265-266), en los artículos 10 al 15, la Constitución austriaca establece cuatro tipos de reparto de competencias:

- a)** Competencias federales exclusivas: una lista de materias en las cuales la Federación es competente tanto desde el punto de vista legislativo como ejecutivo (art. 10).
- b)** Competencias compartidas: materias en las cuales se reserva a la Federación la competencia legislativa y a los Estados la competencia ejecutiva (art. 11).
- c)** Un segundo tipo de competencias compartidas: materias en las cuales la Federación debe dictar la legislación básica y los *Länder* pueden ejercer las competencias legislativas de desarrollo y las competencias ejecutivas (art. 12).
- d)** Competencias exclusivas de los *Länder*: materias sobre las cuales los estados tienen competencia tanto legislativa como ejecutiva (art. 15).

Además, según este mismo autor, la Constitución prevé algunas regulaciones particulares en determinadas materias: hacienda (art. 13), educación (art. 14), contratos públicos (art. 14). Sin embargo, en materia finan-

ciera, el marco básico para el reparto de competencias es establecido por la Ley Constitucional de Finanzas (LF) que “transfiere a la legislación federal el establecimiento de la concreta distribución de los derechos impositivos y de los derechos obtenidos por este medio, así como de la denominada compensación financiera” (Vidal, 2014, p. 268).

Es decir, en este ámbito se le atribuye a la Federación la competencia de competencias. La legislación ordinaria más relevante en esta materia es la Ley de Compensación Financiera (LCF). La LF establece, por tanto, las bases generales en materia financiera, mientras que la LCF, una ley ordinaria, es la que concreta la distribución de competencias y la propia distribución de impuestos y de ingresos. Según este mismo autor, el art. 6 de la LF determina los diferentes tipos de tributos que existen en Austria (2014, p. 268):

- a) Tributos exclusivos de la Federación (concretados en el 7 de la LCF de 2008).
- b) Tributos exclusivos de los *Länder*.
- c) Tributos exclusivos de los municipios (concretados en el 15 de la LCF de 2008).
- d) Tributos compartidos: estos tributos se comparten entre el Estado federal, los *Länder* y los municipios o entre, al menos, dos de ellos.

El porcentaje de los tributos federales compartidos respecto al total de los ingresos tributarios alcanza alrededor del 80%. Entre los tributos federales compartidos más importantes destacan el impuesto sobre las actividades económicas, el impuesto sobre la renta, el impuesto sobre sociedades, el impuesto sobre transmisiones patrimoniales, el impuesto sobre hidrocarburos, el impuesto sobre tabaco, el tributo de electricidad y de gas, el impuesto de seguros y el impuesto sobre la transferencia de capitales (Vidal, 2014, p. 269-270; Messner, 2010, p. 236).

Los impuestos exclusivos federales son numerosos y productivos y cubren aportaciones similares a tributos, como las aportaciones del empleador para el fondo de equidad para familias y cuotas. Los *Länder* se encargan de fijar sus propios tributos compartidos y repartir entre los municipios la participación. El porcentaje de los impuestos exclusivos de las entidades federales, entre los que se encuentran los impuestos de caza y pesca, es menor al 1 por ciento del total, pues “no existe ningún impuesto propio cuantitativamente importante” (Messner, 2010, p. 237).

Ahora bien, entre los impuestos exclusivos de los municipios se encuentran el impuesto municipal y el impuesto sobre bienes inmuebles, los tributos para viviendas secundarias, el impuesto canino, cuotas de uso y cuotas de aparcamiento (Messner, 2010, p. 237), impuesto sobre actividades de ocio, tasas por servicios locales y peajes (Vidal, 2014, p. 269).

Los impuestos exclusivos, similares y complementarios otorgan una potestad presupuestaria directa, sin embargo, los ingresos procedentes de impuestos federales compartidos se reparten entre las jurisdicciones territoriales. La distribución de los ingresos tributarios tiene un papel significativo ya que, como se dijo, los impuestos federales compartidos predominan respecto del total de los ingresos tributarios. De acuerdo a Messner, la distribución de los ingresos tributarios sigue un procedimiento escalonado que consiste en lo siguiente (2010, p. 237-239):

- El primer paso consiste en distribuir los ingresos tributarios de los impuestos federales compartidos entre la Federación, los *Länder* (como unidad) y los municipios (como unidad) según porcentajes específicos (compensación financiera vertical), para ello existe, en la mayoría de los impuestos, una fórmula de distribución única resultado de un cálculo determinado de las partes totales reales de estos impuestos de la federación, los *Länder* y los municipios del año anterior. En los casos de una participación federal extremadamente baja (el impuesto sobre transmisiones de bienes inmuebles, cuota de publicidad y cuota sobre el valor de terreno) se establece la participación federal en un 4% como indemnización para la recaudación y administración del impuesto, por lo que estos impuestos pueden considerarse materialmente como tributos de los *Länder* o municipios, que son declarados por la federación por razones de uniformidad como tributos federales.
- El segundo paso establece una compensación de cargas y capacidades entre las jurisdicciones territoriales del mismo nivel (compensación financiera horizontal). En este sentido, los ingresos que corresponden a los *Länder* y a los municipios se reparten entre las nueve entidades federales y los municipios de un *Land* (como unidad) respectivamente. Para este reparto se distribuye el 70% de los ingresos tributarios según el número de habitantes y el 30% según una clave fija. Con respecto a los municipios, los ingresos tributarios se distribuyen en gran parte según una clave graduada de población que estima que la necesidad fiscal de los municipios no aumenta a la hora de un incremento de la población proporcional, sino sobre proporcional. En este sentido, se multiplica el número de la población de los municipios con un multiplicador.
- Finalmente, el porcentaje correspondiente a los municipios se distribuye según la entidad federal entre los municipios del *Land*. A partir de este reparto se separa la contribución específica a los *Länder* y se transfiere a los *Länder* un porcentaje del 12.7% para la concesión de asignaciones de necesidad a los municipios y las asociaciones de los municipios. Posteriormente se transfiere una parte de los ingresos tributarios de los municipios a los municipios cuya capacidad fiscal del año anterior no haya alcanzado la necesidad fiscal. El resto se reparte entre los municipios, tanto según el número de habitantes como por la clave graduada de población.

## 5.1.5 Bélgica

### *Características generales*

Su nombre oficial es Reino de Bélgica, se encuentra en el norte de Europa, limita al norte con el Mar del Norte, al noreste con Países Bajos, al este con Alemania y Luxemburgo y al sur y oeste con Francia, su capital es Bruselas. El país cuenta con un área territorial de 30,689 km<sup>2</sup> y en 2019 tenía una población de 11,484,055 habitantes de acuerdo al Banco Mundial. La mayoría de la población se concentra en los dos tercios del norte del país; aproximadamente el 97% de la población vive en zonas urbanas.

De acuerdo con datos del Banco Mundial en 2019 Bélgica tuvo un PIB per cápita de 48,030 dólares. Su estratégica ubicación geográfica y eficiente infraestructura de comunicaciones han ayudado a desarrollar una economía bien diversificada, con una amplia combinación de transporte, servicios, manufactura y alta tecnología. Las industrias de servicios y alta tecnología se concentran en la región del norte de Flandes, mientras que la región sur de Valonia alberga industrias como la fabricación de carbón y acero. La agricultura ha ido perdiendo protagonismo, en 2018 apenas representó el 0.69% del PIB total frente al 19.6% del sector secundario, donde

destacan las ramas de química, farmacéutica, automotriz y metalurgia. Por su parte, el sector terciario o de servicios constituyó el 79.7% del PIB en 2018, apuntalado por la educación, la sanidad, el comercio y, desde luego, los servicios de asesoría que han prosperado en Bruselas por su condición de sede de las instituciones de la Unión Europea (ICEX Bélgica, 2020a, pp. 9-11).

Bélgica depende completamente de fuentes extranjeras de combustibles fósiles, una dependencia que aumentará con el cierre previsto de sus siete plantas nucleares para 2025. Su papel como centro logístico regional hace que su economía sea vulnerable a los cambios en la demanda externa, en especial con los socios comerciales de la Unión Europea (CIA, 2021).

El gobierno belga se ha comprometido a seguir un programa de reformas para mejorar la competitividad del país, introduciendo para ello cambios en las normas del mercado laboral y los beneficios sociales.

### **Forma de gobierno**

Bélgica se independizó en 1830 de los Países Bajos. Y aunque inicialmente adoptó un modelo unitario centralizado, en el siglo XX evolucionó hacia una estructura federal más eficiente. Como resultado, el primer artículo de la Constitución belga dice hoy: “Bélgica es un Estado federal conformado de comunidades y regiones”.

Las comunidades se cimientan en su carácter multilingüe y las regiones en vínculos económicos, de forma tal que “el poder de tomar decisiones ya no es exclusivo del gobierno federal y del parlamento federal” sino compartido por varios “que ejercen independientemente su autoridad dentro de sus dominios” (Belgian Federal Government, 2020).

La redistribución del poder se produjo en dos líneas. La primera se relaciona con el idioma y, en un sentido más amplio, con la cultura. El resultado fueron varias comunidades, donde el concepto de comunidad se refiere “a las personas que forman una comunidad y el vínculo que las unifica, es decir, su idioma y su cultura” (Belgian Federal Government, 2020). De modo que Bélgica hoy tiene tres comunidades: la comunidad flamenca, la comunidad francesa y la comunidad germanófona (artículo segundo constitucional).

La segunda línea de reforma estatal se inspiró históricamente en intereses económicos. Las regiones, que aspiraban a una mayor autonomía económica, transmitieron estos intereses. Lo que dio lugar al establecimiento de las tres regiones: la Región Flamenca, la Región de Bruselas y la Región de Valona (artículo tercero constitucional).

El país se divide además en diez provincias y 581 consejos municipales (Belgian Federal Government, 2020). Ni las provincias ni los municipios tienen facultades legislativas, éstas están reservadas para el nivel federal, las regiones y las comunidades (NSD, s. f.).

Bélgica es una monarquía constitucional, federal, parlamentaria y representativa. El poder ejecutivo tiene representación dual, el Primer Ministro y el monarca, el primer ministro generalmente pertenece a la comunidad Flamenca, mientras que el monarca no tiene una personalidad lingüística per se.

Bélgica cuenta con un parlamento bicameral. El Senado con 60 escaños de los cuales 50 miembros son elegidos indirectamente por los parlamentos comunitarios y regionales basados en los resultados de sus elecciones y los otros 10 miembros son elegidos por estos 50 miembros previamente mencionados. La Cámara

de Representantes consta de 150 escaños elegidos directamente en votaciones por distritos electorales que representan varios escaños y tienen votos de representación proporcional, los miembros del Senado y la Cámara sirven por un periodo de cinco años (CIA, 2021).

El poder judicial se compone por la Corte Constitucional y la Suprema Corte de Justicia. La Corte Constitucional consta de doce jueces, seis de habla holandesa y seis de habla francesa. La Suprema Corte de Justicia está organizada en tres cámaras: la cámara civil y comercial, la cámara criminal y la cámara social, fiscal y de las fuerzas armadas. Cada cámara incluye una división holandesa y una división francesa, y a la vez cada cámara cuenta con una presidenta o presidente y cinco o seis jueces (CIA, 2021).

### ***Asignación de potestades y competencias***

El Estado federal conserva importantes competencias, por ejemplo, en materia de asuntos exteriores, defensa nacional, justicia, finanzas, seguridad social, partes importantes de la salud nacional y asuntos internos, entre otros. Sin embargo, las comunidades y las regiones también tienen el poder de establecer y mantener relaciones exteriores.

La Ley Especial de 1980 (artículos 6, 6bis y 7) identifica las siguientes competencias de las Regiones: gestión del territorio, medio ambiente, gestión del agua y los recursos rurales, conservación de la naturaleza, vivienda, políticas económicas y energéticas, obras públicas y transporte, políticas de empleo y la supervisión de los niveles inferiores del gobierno. Más recientemente, como resultado del Acuerdo de Lambermont<sup>59</sup> de 2001, el gobierno federal cedió funciones adicionales a las Regiones, en particular la agricultura, la ciencia relacionada con la agricultura y el comercio exterior (Spahn, 2007, p. 5).

No hay competencias concurrentes entre las jurisdicciones belgas como en otras federaciones. Toda función no transferida explícitamente a entidades no federales por ahora queda en manos de las autoridades federales. Esto también hace que los acuerdos sean más transparentes que en otras federaciones.

El gobierno federal conserva la prerrogativa de definir bases impositivas y tasas para todos los impuestos importantes. La política fiscal federal es prácticamente el único instrumento para corregir los desequilibrios fiscales verticales en Bélgica, ya que el sistema de subvenciones permite pocos o nulos cambios (Spahn, 2007, p. 7).

Tras el Acuerdo de Lambermont las Regiones obtuvieron soberanía restringida sobre una serie de impuestos regionales, aunque la mayoría de estos impuestos continúan siendo administrados por el gobierno federal. Las Regiones pueden legislar sobre estos impuestos descentralizados y beneficiarse directa y exclusivamente de su recaudación. Sin embargo, algunas medidas de política tributaria requieren el consentimiento previo de las otras dos Regiones (Spahn, 2007, p. 7)

Los impuestos federales son el impuesto sobre la renta, el impuesto de sociedades y el impuesto sobre el valor añadido. Los impuestos locales incluyen principalmente los impuestos sobre la propiedad y los impuestos de sucesiones, así como el impuesto de donaciones, los cuales tienen tasas diferenciadas de acuerdo a la región correspondiente (ICEX Bélgica, 2020b, pp. 21 y 25).

<sup>59</sup> En 2001 ambas cámaras del Parlamento belga aprobaron una ley especial que modificaba sustancialmente la estructura de ingresos de las regiones del país y el equilibrio financiero entre el nivel federal y regional. El acuerdo supuso, por un lado, la reasignación de varios impuestos a las regiones y mayor autonomía fiscal para ellas, y por el otro, un importante incremento en las transferencias federales a las comunidades. Véase el interesante estudio “Belgium: The Lambermont Agreement” en *Reforming Fiscal Federalism and Local Government. Beyond the zero-sum game* editado en 2012 por la OCDE.

Además de sus propios impuestos, las Regiones reciben dos tipos de transferencias federales: una transferencia basada en los ingresos regionalizados del impuesto sobre la renta personal y una subvención de igualación llamada “transferencia de solidaridad nacional”. Es importante tener en cuenta que el volumen de estas transferencias está totalmente desligado de los ingresos de cualquier impuesto en particular, por lo que no está sujeto a los ciclos económicos. Además, las Regiones pueden recaudar sus propios impuestos (siempre que no entren en conflicto con la ley tributaria federal), controlar los ingresos no tributarios y pueden solicitar préstamos del mercado de capitales (Spahn, 2007, p. 8).

Las comunidades no tienen impuestos propios y prácticamente son dependientes de las transferencias federales. Estas transferencias son de tres tipos: una transferencia basada en los ingresos regionalizados del impuesto sobre la renta personal (similar al percibido por las Regiones); una transferencia basada en el IVA; y transferencias más pequeñas en atención a circunstancias históricas (como la compensación por la recepción de estudiantes extranjeros) (Spahn, 2007, p. 8).

La distribución del impuesto sobre la renta personal entre el gobierno federal, por un lado, y las regiones y comunidades, por el otro, no se basa en el principio de derivación como en otros países, es decir, no se puede decir que un cierto porcentaje del impuesto recaudado regionalmente regresó a la Región o la Comunidad. El mecanismo funciona más bien mediante la asignación de fórmulas y la transferencia es básicamente una subvención de base fija indexada. El tamaño de los grupos de impuestos sobre la renta y su asignación a las Regiones y Comunidades se estableció para el año base 1989 de acuerdo con el total de las subvenciones federales anteriores más los costos de las nuevas responsabilidades de gasto (excepto para educación), y luego se indexó para considerar la inflación y, más tarde, el crecimiento (Spahn, 2007, p. 9).

En cuanto a la subvención de igualación o transferencia de solidaridad nacional, el costo es totalmente cubierto por el gobierno federal. Vale la pena señalar que este mecanismo, a diferencia de otras transferencias, es sensible al crecimiento de la población y al déficit del impuesto sobre la renta personal per cápita en las regiones más pobres en relación con el promedio nacional.

En cuanto a la parte del IVA que se distribuye a las comunidades, se basa en un mecanismo de fórmulas de reparto, independiente de los ingresos del IVA y su desarrollo. La subvención se utiliza para financiar gastos de educación, que representan aproximadamente la mitad de los gastos de las entidades subnacionales en total, y toma en cuenta, entre otras cosas, el número de alumnos matriculados en las escuelas organizadas o subvencionadas por cada comunidad. Estas erogaciones recaen en las comunidades, según disponen los artículos 127 a 130 de la Constitución belga.

Si bien una transferencia de activos públicos acompañó la transferencia de funciones a Comunidades y Regiones, los pasivos se han mantenido en gran medida en el presupuesto del gobierno federal. Aunque el efecto de la deuda pública está ahora bajo control, el endeudamiento federal continúa afectando las relaciones fiscales intergubernamentales.

## 5.1.6 Brasil

### *Características generales*

La República Federal del Brasil, mejor conocida como Brasil, limita al sur con Argentina, Uruguay y Paraguay, al este con el océano Atlántico, al norte con Venezuela, Colombia, Guyana, Surinam y Guayana Francesa y al

oeste con Perú y Bolivia. Su capital es Brasilia, el país cuenta con una extensión territorial de 8,510,820 km<sup>2</sup> y una población estimada de 211,755,692 habitantes para 2020 (IBGE, 2020).

De acuerdo con datos del Banco Mundial en 2019 el país tuvo un PIB per cápita de 9,130 dólares. Brasil posee abundantes recursos naturales y una economía relativamente diversificada, es uno de los principales exportadores de madera, y principales productores de café, azúcar y naranjas, la agricultura representó en 2018 el 40% de las exportaciones y contribuyó al 4.4% del PIB (ICEX Brasil, 2020).

El sector secundario aportó el 18.4% al PIB gracias al importante papel de las exportaciones de minerales y petróleo, además ha visto un sólido avance en los sectores de la industria textil, aeronáutica, farmacéutica, automotriz, siderúrgica y química.

El sector terciario representó el 63.1% del PIB, en los últimos años el país se ha enfocado en potenciar los servicios de alto valor agregado como la aeronáutica y las telecomunicaciones, el turismo también representa una fuente por demás importante de ingresos (ICEX Brasil, 2020).

### ***Forma de gobierno***

Brasil es una república federal, su régimen federativo quedó establecido en la Constitución de 1891. La organización político-administrativa comprende la Unión (Federación), los Estados, el Distrito Federal y los Municipios, todos autónomos, en los términos de la Constitución (arts. 1 y 18). La división administrativa está integrada por 26 estados y un distrito federal, y al año 2016 contaba con 5,568 municipios.

La forma de gobierno se divide en tres poderes: Legislativo, Ejecutivo y Judicial. El poder legislativo es bicameral representado por el Congreso Nacional, compuesto por la Cámara de los Diputados (cámara baja) con 513 escaños y cuyos miembros son elegidos por representación proporcional cada cuatro años, y el Senado Federal (cámara alta) con 81 escaños, 3 por cada uno de los 26 estados y el Distrito Federal, elegidos por mayoría por un periodo de 8 años.

Cada uno de los 26 estados, al igual que el Distrito Federal de Brasilia, posee una legislatura y una administración separada.

El poder ejecutivo es ejercido por el Presidente de la República, auxiliado por el Consejo de Ministros de Estado. El Presidente es a la vez el jefe de Estado y de gobierno y es quien nombra al Consejo de Ministros.

El poder judicial está conformado por el Supremo Tribunal Federal, el Consejo Nacional de Justicia, el Superior Tribunal de Justicia, y cinco Tribunales y Jueces.

### ***Asignación de potestades y competencias***

En la Constitución Federal de Brasil identificamos dentro de su numeral 24 la regla general de competencia de legislación tributaria estableciendo que compete a la Unión, a los Estados, y al Distrito Federal legislar sobre: derecho tributario, financiero, penitenciario, económico y urbanístico; así como respecto del presupuesto.

Posteriormente el artículo 48 establece que es facultad del Congreso Nacional legislar sobre el Sistema Tributario, recaudación y distribución de rentas, así como sobre el Plan plurianual, directrices presupuestales,

presupuesto anual, operaciones de crédito, deuda pública y emisiones de curso forzado; aunado a lo anterior también le compete al Congreso Nacional la fiscalización contable, financiera y presupuestaria de la Unión y de las entidades de la administración directa e indirecta, según el artículo 70.

En el artículo 149 se observa la facultad exclusiva de la Unión para instituir contribuciones sociales de intervención en el dominio económico y de interés de las categorías profesionales o económicas, como instrumento de su acción en las respectivas áreas, también establece que los Estados, el Distrito Federal y los Municipios podrán instituir contribución cobrada de sus servidores, para costear, en beneficio de éstos, los sistemas de previsión y asistencia social.

Dentro de las potestades exclusivas de la Unión se encuentran los impuestos a la importación y exportación; a la renta y beneficios; productos industrializados; a las operaciones de crédito, cambio y seguro o relativas a valores mobiliarios; a la propiedad territorial rural y a las grandes fortunas.

Las potestades tributarias de los Estados y el Distrito Federal incluyen impuestos a: transmisión “mortis causa” y donación; sobre prestaciones de servicios de transporte interestatal e intermunicipal y de comunicación; propiedad de vehículos automotores; y un impuesto adicional de hasta 5% de lo que fuera el pago a la Unión por impuesto sobre lucros, ventajas y rendimientos de capital.

Las potestades establecidas a los Municipios son sobre los siguientes impuestos: propiedad predial y territorial urbana, transmisión “inter vivos” de bienes inmuebles y de derechos reales sobre inmuebles y determinados servicios de cualquier naturaleza.

La Constitución también establece la repartición de la “Recetas Tributarias” (ingresos fiscales) donde se detalla la participación que tendrá cada nivel de gobierno sobre los ingresos obtenidos. Las correspondientes a los Estados y el Distrito Federal son: 100% de la recaudación del impuesto de la Unión sobre la renta y los beneficios de cualquier naturaleza sobre rendimientos pagados por ellos, sus entes autónomos y por las fundaciones que instituyeran y mantuvieran; 20% del producto de la recaudación de los impuestos adicionales que la Unión cobra no previstos anteriormente.

Por otra parte pertenecen a los Municipios: 100% de la recaudación del impuesto de la Unión sobre la renta y los beneficios de cualquier naturaleza sobre rendimientos pagados por ellos, sus entes autónomos y por las fundaciones que instituyeran y mantuvieran; 50% de la recaudación del impuesto de la Unión sobre la propiedad territorial rural, pudiendo llegar al 100% en el caso de convenio con la Unión para que el Municipio fiscalice y cubra el tributo; 50% de la recaudación del impuesto del Estado sobre la propiedad de vehículos automotores licenciados en sus territorios; 25% de la recaudación del impuesto del Estado sobre circulación de mercancía y prestaciones de servicios de transporte interestatal e intermunicipal y de comunicación.

Por lo que respecta al impuesto sobre la renta, el artículo 159 establece el sistema de distribución que dispone que la Unión entregará el 49% de la siguiente forma: 21.5% al Fondo de Participación de los Estados y del Distrito Federal, 22.5% al Fondo de Participación de los Municipios, 3% para aplicación en programas de financiamiento al sector productivo de las Regiones Norte, Noreste y Centro-Oeste; 1% al Fondo de Participación de los Municipios que se entregará en los primeros diez días de diciembre de cada año; y 1% al Fondo de Participación de los Municipios que se entregará en los primeros diez días de julio de cada año.<sup>60</sup>

60 Esta distribución es la contemplada en el texto constitucional de 2019, los porcentajes han variado con el tiempo. Los que aquí se asientan reflejan cambios introducidos en 2007 y 2014.

En cuanto a la recaudación del impuesto sobre productos industrializados, el 10% se entregará a los Estados y al Distrito Federal, proporcionalmente al valor de las respectivas exportaciones de productos industrializados. Los Estados entregarán a los respectivos Municipios 25% de los recursos que recibiesen en los términos de esta participación.

## 5.1.7 Canadá

### *Características generales*

Canadá se sitúa en América del Norte, su capital es Ottawa. Colinda con el océano Atlántico en el este, océano Pacífico en el oeste, el océano Ártico en el norte y Estados Unidos al Sur. Con una superficie de 9,984,671 km<sup>2</sup> es el segundo país más grande del mundo por extensión. A fines de 2020 estimaba su población en 38 millones de habitantes (Statistics Canada, 2020).

Canadá es una de las economías desarrolladas más importantes a nivel global, de acuerdo con datos del Banco Mundial en el año 2019 el PIB per cápita del país fue de 46,370 dólares. Dentro de la composición del PIB por sectores, el sector agrícola aportó el 1% del Producto Interno Bruto, Canadá es uno de los principales exportadores de productos agrícolas, en particular trigo y cultivos genéticamente modificados, la pesca y la minería son también actividades importantes, así como las grandes reservas de gas y petróleo con las que cuenta el país.

El sector industrial representó el 24.8% del PIB, pues el país cuenta con importantes jugadores en el ámbito de las energías renovables, sector forestal, manufacturero y producción de combustibles fósiles. El sector servicios representó en 2018 el 66.7% del PIB, impulsado por el sector retail, los servicios de educación y salud y dinámicos sectores de telecomunicaciones, turismo, internet e ingeniería aeroespacial.

### *Forma de gobierno*

Canadá es un Estado federal cuya forma política corresponde a una monarquía constitucional y una democracia parlamentaria. Con respecto a su división administrativa, se compone por diez provincias y tres territorios. Existen tres niveles de gobierno: el gobierno federal, los gobiernos provinciales-territoriales y los locales. Sólo el gobierno federal y los gobiernos provinciales se consideran autónomos y se pueden coordinar, los territorios se encuentran bajo la jurisdicción del gobierno federal y a las localidades no se les asignan competencias en la normatividad canadiense.

Tanto el poder ejecutivo como el poder legislativo recaen sobre el mandato de la Reina Isabel II de Inglaterra representada por el Gobernador General, una figura propuesta por el Primer Ministro y asesorada por el Consejo de Ministros, quienes ostentan el verdadero poder, encabezados por el Primer Ministro. De acuerdo a la Ley de la Constitución de 1867 (L.C de 1867)<sup>61</sup>, a nivel federal existe un Parlamento en Canadá, constituido por la Reina y dos Cámaras: la Cámara Alta compuesta por el Senado (105 miembros) y la Cámara de los Comunes (338 miembros). Por otra parte, a nivel provincial la estructura política es similar a la federal, a diferencia de que en cada provincia existe un Parlamento provincial unicameral denominado Asamblea Legislativa.

<sup>61</sup> No existe un único documento constitucional en Canadá, las principales fuentes constitucionales escritas son la Ley de 1867, que estableció las reglas del federalismo, y la Ley de 1982, que contiene la Carta de derechos y libertades, a las que se suman una variedad de fuentes y estatutos constitucionales escritos, así como convenciones no escritas (Parlamento de Canadá, s.f.).

El sistema legal deriva del derecho común británico y es aplicado a todas las provincias a excepción de Quebec, donde está basado en el Código Napoleónico Francés. El poder judicial, cuya responsabilidad comparten tanto el gobierno federal como los gobiernos territoriales y provinciales, es ejercido por la Suprema Corte de Justicia, que está constituida por 9 jueces (que representan las cuatro principales regiones del país y 3 deben provenir de Quebec) designados por el gobernador general y se mantienen en funciones hasta los 75 años (Departamento de Justicia de Canadá, 2017).

### **Asignación de potestades y competencias**

La asignación de potestades y competencias entre los ámbitos gubernamentales de Canadá se encuentra establecida en diversas leyes constitucionales, destacando en importancia la L.C. de 1867 en sus artículos 91-95 y la L.C. de 1871 artículos 2, 3 y 4 en las cuales se estipula la división de competencias legislativas.

De acuerdo con la L.C. de 1867, artículo 91, las competencias exclusivas del parlamento federal son: deuda pública y propiedad; regulación del comercio; recaudación por cualquier sistema de tributación; créditos públicos; fijación de salarios de funcionarios públicos; banca, constitución de bancos y emisión de papel moneda; quiebra e insolvencia; defensa nacional (milicia, servicio militar y naval); cuestiones civiles y penales (con excepciones), servicio postal, censos y estadísticas, seguro de desempleo, entre otros.

El artículo 92 de la L.C. de 1867 por su parte, establece que las competencias exclusivas de las legislaturas provinciales son: tributación directa para allegarse de ingresos; créditos provinciales; gestión y venta de terrenos públicos propiedad de las provincias; establecimiento, mantenimiento y gestión de prisiones públicas, hospitales, asilos, organizaciones benéficas e instituciones caritativas en y para la provincia; licencias sobre comercios, tabernas, subastas y otros para allegarse de ingresos con fines municipales, locales o provinciales. Mientras que el artículo 93 dispone que la educación es competencia exclusiva provincial.

Asimismo, la normatividad canadiense permite la concurrencia en materia de agricultura e inmigración y la exportación interprovincial de recursos naturales, en caso de conflicto el predominio lo tiene la federación. De igual manera, se presenta concurrencia en las pensiones por vejez, en caso de conflicto la primicia la tiene la provincia (Atienza, 2001, p. 5). Por otra parte, el artículo 91 de la L.C. 1867 establece que las competencias no explícitamente atribuidas a los gobiernos provinciales son federales.

Respecto a las competencias fiscales, en el artículo 91 de la L.C. de 1867 se establece, como ya vimos, que es competencia del parlamento federal la recaudación por cualquier modo o sistema de tributación. De acuerdo al artículo 92.2 las legislaturas provinciales pueden establecer gravámenes directos dentro de la Provincia siempre y cuando su objetivo sea la obtención de ingresos para fines provinciales.

Según el experto en economía pública Atienza Montero (2001, pp. 8-13), los ingresos del sector gubernamental canadiense pueden dividirse en tres tipos: i) ingresos provenientes de impuestos (directos e indirectos), ii) ingresos no fiscales y iii) las cotizaciones sociales.

**i)** Dentro de los impuestos directos, los más importantes son los siguientes:

*Impuestos sobre la renta*, dichos impuestos se encuentran armonizados entre los dos niveles de gobierno gracias a los Acuerdos de Recaudación de Impuestos (*Tax Collection Agreements*), el gravamen es recaudado por la federación en beneficio de las provincias y territorios que suscriban el acuerdo. Para el impuesto sobre

la renta de personas físicas existen dos impuestos uno federal y otro provincial-territorial, no obstante, como ya se mencionó, la federación administra y recauda el gravamen.

En cuanto al impuesto sobre sociedades, todas las provincias, con excepción de Quebec, Alberta y Ontario, firmaron Acuerdos de Recaudación por lo que la federación de igual manera administra y recauda dicho tributo.

*Impuestos sobre bienes inmuebles*, son locales, sin embargo, en su mayoría están regulados por los gobiernos provinciales- territoriales.

Otro impuesto directo es el que pagan las personas por concepto de cotización del seguro sanitario provincial (lo aplican solamente Alberta y Columbia Británica para financiar su sistema provincial de salud), y aquellos pagados por las empresas sobre el capital desembolsado (recaudado a nivel federal tanto como provincial de forma armonizada), el impuesto sobre nóminas y sobre primas de seguros (estos dos últimos de carácter provincial y territorial).

En lo que atañe a los impuestos indirectos, los más representativos son los impuestos sobre ventas, y tanto el gobierno federal como el provincial tienen competencia sobre dichos gravámenes: el impuesto sobre bienes y servicios es de carácter federal, y el impuesto sobre ventas minoristas se cobra a nivel provincial. En algunas provincias se recaudan impuestos sobre combustibles, bebidas alcohólicas y tabaco, los cuales también están armonizados.

Otros impuestos de naturaleza indirecta que se cobran en el país son: el impuesto sobre transporte aéreo y los aranceles de carácter federal; impuesto sobre transmisiones patrimoniales, impuesto sobre especulación del suelo e impuesto sobre actividades recreativas a nivel provincial; y a nivel local el impuesto sobre transmisiones patrimoniales (bajo autorización de la legislación provincial) y el impuesto sobre espectáculos.

**ii)** Con respecto a los ingresos no fiscales, estos se refieren a derechos de explotación, arrendamiento, ingresos por ventas, licencias, permisos, etc., destacando en importancia los obtenidos por los recursos naturales. Cabe agregar que, a partir de 1982, “las provincias tienen la competencia exclusiva sobre la obtención de todo tipo de ingresos sobre los recursos naturales (...) lo que ha supuesto un gran cambio en el sistema de financiación intergubernamental” (Atienza, 2001, p. 13).

**iii)** En lo referente a las cotizaciones sociales, con las cuales se financia el sistema de Seguridad Social canadiense, destacan las que financian el sistema de pensiones y el seguro de empleo.

En materia de gasto, es importante identificar dos conceptos: la competencia de gasto y el gasto efectivo, presupuestado y realizado, pues si bien dentro de la normatividad se asignan competencias exclusivas al gobierno federal (defensa, servicios postales, ferries, etc.) y al provincial-territorial (mantenimiento de prisiones, hospitales, asilos, etc.), el gasto representa para el gobierno federal un instrumento utilizado en programas de gasto compartido con los gobiernos provinciales.

Las transferencias intergubernamentales canadienses se dividen en cuatro programas principales: Transferencias de Salud, Transferencias Sociales, Transferencias de Igualación Horizontal a las provincias y Fórmula de Financiamiento Territorial (Atienza, 2001, p. 14; Capello et al., 2016, p. 17). Cada uno de los programas se encuentra respaldado por normas que establecen las fórmulas de su respectivo reparto.

Las Transferencias de Salud y Transferencias Sociales son transferencias condicionadas encaminadas a cumplir objetivos de políticas de salud, educación, asistencia social y servicios sociales. Las Transferencias de Igualación Horizontal a las provincias y La Fórmula de Financiamiento para los territorios son transferencias de libre disposición que, como su nombre lo indica, intentan nivelar la capacidad fiscal y la necesidad fiscal.

## 5.1.8 Emiratos Árabes Unidos

### *Características generales*

Emiratos Árabes Unidos (EAU) se encuentra en la península Arábiga, limita con Omán al sureste, con el Golfo Pérsico al norte y con Arabia Saudita al oeste y sur, su capital es Abu Dabi. La población del país al año 2018 fue de 9,630,959 habitantes, 87.62% de ellos extranjeros. Tiene una extensión territorial de 83,600 km<sup>2</sup>, sin embargo, el 97% del territorio del país es desierto.

De acuerdo con información del Banco Mundial el PIB per cápita de EAU en 2019 fue de 43,470 dólares. Dentro de la composición económica, el sector primario representa el 0.7% del PIB debido a que la mayor parte del país no es apto para la agricultura y la ganadería, por lo que actividades como la pesca y el cultivo de dátiles son las principales.

El sector secundario aporta el 46.8% del PIB del país, que es uno de los principales productores de petróleo en el mundo, sin embargo, en los últimos años se ha optado por una política de diversificación económica con el fin de reducir gradualmente la dependencia del petróleo, sector que aporta aproximadamente el 30% del PIB, mientras que el sector industrial no petrolero (metalurgia, química, textiles y construcción, entre otros) representa el 9.6%. El sector terciario aporta el 52.5% del PIB y sus actividades principales son el comercio internacional, el transporte marítimo y aéreo, las actividades financieras y el turismo (ICEX Emiratos Árabes Unidos, 2020).

### *Forma de gobierno*

Emiratos Árabes Unidos mantiene un gobierno federal, constituido por 7 Emiratos: Abu Dabi, Ajman, Dubái, Fujairah, Ras al Khaimah, Sharjah y Umm al Qaiwain. Es una nación relativamente joven, como protectorado británico la región recibía el nombre de los “Estados de la Tregua”, fue hasta 1971 que seis de esos estados se independizan y forman una nueva federación con el nombre oficial de Estado de Emiratos Árabes Unidos; el séptimo emirato, Ras al Khaimah, se adhirió en 1972. Con arreglo a su Constitución de 1971, que era provisional hasta 1996, cada emirato tiene su jurisdicción y gobierno local.

El sistema federal está constituido por un Consejo Supremo de Emires, un Consejo de Ministros, un Consejo Nacional Federal y un Tribunal Supremo Federal. Algunas competencias son asumidas por la Federación y otras están reservadas a cada Emirato, los Emiratos cuentan con un grado elevado de autonomía.

El Consejo Supremo de Emires está conformado por el regente de cada uno de los siete Emiratos, es el principal ente político y tiene poder ejecutivo, elige al presidente y vicepresidente por un periodo de 5 años que pueden ser renovables, el Consejo Supremo también aprueba el nombramiento del primer ministro y ratifica leyes y decretos federales. Es el responsable de formular la política general de la federación.

La Constitución distribuye el poder asimétricamente, por tradición la presidencia de la federación es designada al Emir de Abu Dabi y la vicepresidencia al Emir de Dubái, además, dentro del Consejo Supremo, los Emires de Abu Dabi y Dubái tienen poder de veto, es decir, todas las decisiones en asuntos sustantivos deben tener la aprobación de estos Emires.

El Consejo de Ministros ejerce también el poder ejecutivo, todos sus integrantes son elegidos por el Consejo Supremo y está integrado por 31 ministros. Realiza las funciones de gabinete del Consejo Supremo, vigilando la aplicación de las políticas federales y el desarrollo en diferentes ámbitos. Los puestos más importantes son ocupados por los emiratos de mayor peso político y económico, sin embargo, existe la condición de que cada emirato esté representado por al menos un ministro.

El Consejo Nacional Federal hace las veces de poder legislativo, aunque es un órgano meramente consultivo. Está constituido por 40 miembros, distribuidos en función del peso demográfico de cada emirato, 20 de los miembros son elegidos por el Consejo Supremo y 20 elegidos por el colegio electoral. Los miembros del Consejo Nacional Federal ocupan su cargo por un periodo de 4 años, es su función emitir recomendaciones en temas de carácter público y revisar la legislación, pero no cambiarla ni vetarla.

El Tribunal Supremo Federal concentra las funciones del poder judicial federal y por mandato constitucional es un órgano independiente del gobierno. Está constituido por 5 jueces supremos (elegidos por el presidente de la federación) y varios Juzgados de Primera Instancia. Es importante recordar también que, de acuerdo con el artículo 7 de la Constitución, la ley islámica (*Sharia*) debe ser la fuente principal de la legislación en toda la federación.

En EAU no hay elecciones ni partidos políticos, las únicas elecciones permitidas son las concernientes al Consejo Nacional Federal, en las cuales los Emires tienen injerencia sobre las decisiones tomadas.

### ***Asignación de potestades y competencias***

Dentro de la distribución de potestades, los artículos constitucionales 120 y 121 señalan que las áreas de jurisdicción federal son: relaciones exteriores; defensa y seguridad; inmigración; finanzas e impuestos federales; comunicaciones; control aéreo; educación; salud pública; control monetario; relaciones laborales; seguridad social; delimitación de aguas territoriales; y las leyes en materia penal, civil y comercial. Los emiratos, por su parte, tienen competencia sobre todas aquellas materias no asignadas exclusivamente a la federación en los dos artículos citados.

Aunque la Constitución emiratí dicta las áreas donde la federación ejercerá potestades, también enuncia en su artículo 3 que los emiratos ejercerán soberanía sobre sus territorios y aguas territoriales en todos los asuntos que no se encuentren dentro de la jurisdicción federal. Un punto a destacar es que los recursos naturales y riqueza de cada emirato son considerados propiedad pública de cada uno de ellos antes que de la federación, según asienta el artículo 23.

El desarrollo de gobiernos locales es desigual, tanto la estructura como el grado de autonomía respecto del gobierno central varían en función de la población, desarrollo social y nivel económico que cada emirato tenga, cada emirato cuenta con un sistema general de municipalidades y departamentos.

En el plano financiero la Constitución no especifica los acuerdos con la federación o las proporciones que cada emirato debe proveer al presupuesto federal, sólo especifica que deben contribuir con una proporción de sus ganancias anuales en la proporción que establezca la Ley de Presupuesto (art.127), por lo tanto Abu Dabi, que es el emirato con mayor riqueza, contribuye en mayor medida al presupuesto federal, también tradicionalmente los emiratos que apoyan en mayor medida la integración federal realizan mayores aportaciones al presupuesto federal (Simmons, 2005, p. 363). El país no cuenta con mecanismos de nivelación fiscal, pero se sabe que la salud fiscal de los emiratos septentrionales menos pudientes depende de las transferencias y la inversión en infraestructura de Abu Dabi y Dubái (Young, 2017).

Si bien actualmente no existe el impuesto sobre la renta personal, el país aplica un impuesto sobre sociedades que grava exclusivamente a compañías petroleras y bancos extranjeros. Por otra parte, en 2017 estableció un impuesto especial sobre bebidas carbonatadas, bebidas energéticas y tabaco (extendiéndose luego a las bebidas azucaradas), y desde 2018 introdujo el Impuesto al Valor Agregado a una tasa de 5%, todos recaudados en el ámbito federal (Ministry of Finance-UAE, 2020; Taxation-UAE, 2021). La Autoridad Tributaria Federal (*Federal Tax Authority*), responsable de gestionar y recaudar los impuestos federales, así como de distribuir los ingresos tributarios, no existía antes de 2016. De acuerdo al Banco Mundial, la introducción del IVA ha servido para “desarrollar un sistema de transferencias fiscales intergubernamentales a todos los emiratos a través de una fórmula de reparto de ingresos, antes repartidos ad hoc” (BM, 2018, p. 1).

Cada emirato maneja independientemente su propio presupuesto y ninguno tiene la obligación de contribuir al presupuesto de otro, la capacidad fiscal de cada emirato es heterogénea y el gobierno federal apenas tiene fuentes de ingreso independientes; el emirato de Abu Dabi, con su riqueza petrolífera, genera casi el 81% de los ingresos públicos de la Federación (ICEX Emiratos Árabes Unidos, 2020).

## 5.1.9 Estados Unidos

### *Características generales*

Su nombre oficial es Estados Unidos de América (EUA), está ubicado en América del Norte, casi totalmente en el hemisferio occidental. Tiene una extensión territorial de 9,826,675 km<sup>2</sup>, limita al norte y noroeste con Canadá, al este con el océano Atlántico, al oeste con el océano Pacífico, y al sur con México. El estado de Alaska, al noroeste del continente, limita con Canadá; en tanto que el estado de Hawái es un archipiélago en el Pacífico.

Se estima que Estados Unidos tenía al primero de enero de 2021 una población de 330,036,210 habitantes (United States Census Bureau, 2021).

Al año 2019 el país contaba con un PIB per cápita de 65,850 dólares. De acuerdo al Banco Mundial era, a 2019, la primera economía del mundo por producto interno bruto. El sector agrícola aporta el 0.9% del PIB a pesar de que, según la FAO, la nación es líder mundial en la producción de productos como maíz, sorgo y leche de vaca, y es potencia exportadora en soya, trigo, pollo y algodón (ICEX Estados Unidos, 2020).

El sector industrial aporta el 18.1% del PIB, las principales actividades son las relacionadas a manufactura de maquinaria, productos químicos, alimentos y automóviles. Y, por supuesto, la industria petrolífera, donde el país se posicionó como el mayor productor mundial en 2019. Por último, el sector terciario contribuye al 77% del PIB, las principales actividades económicas en el país son el comercio minorista, los servicios inmobilia-

rios, las finanzas y los seguros y los servicios públicos. Los subsectores de transporte y logística han perdido fuelle en los últimos años en el marco de la disputa comercial con China.

## **Forma de gobierno**

Es una república federal constitucional, se compone de un gobierno federal, 50 gobiernos estatales, un distrito federal y numerosas áreas insulares<sup>62</sup>. Los estados suelen subdividirse en gobiernos locales denominados condados o equivalentes (*boroughs* o distritos en Alaska y *parishes* o parroquias en Louisiana) y éstos a su vez en municipios.

La característica principal de la distribución de poderes, que se aplica simétricamente a los 50 estados, es el acuerdo por el cual la Constitución especifica los temas delegados al gobierno federal y deja una autoridad residual bastante amplia a los estados (Watts et al., 2000).

En el ámbito federal como en el estatal, la separación de poderes entre el ejecutivo, el legislativo y el judicial es el principio predominante. El presidente encabeza el poder ejecutivo, es tanto jefe de Estado como jefe de gobierno, su mandato es de cuatro años, al igual que el del vicepresidente. El poder legislativo, que según la Constitución estadounidense es la rama más importante del gobierno, recae en un Congreso federal bicameral compuesto por un Senado (Cámara alta) con 100 miembros, dos por cada estado y elegidos por un periodo de 6 años; y por la Cámara de Representantes (Cámara baja) con 435 miembros y representatividad asignada en función de la población de cada estado, sirven por dos años.

Por otra parte, los tribunales se consideran el tercer elemento de la estructura gubernamental federal de los EUA, la Corte Suprema de los Estados Unidos es el único tribunal federal establecido por la Constitución; mientras la Corte Suprema puede dejar sin efecto las leyes emanadas del Congreso, cualquier juez federal puede ordenar detener un decreto emitido por el Ejecutivo.

A nivel estatal se cumple también el principio de separación de poderes. Las legislaturas estatales son bicamerales (a excepción de Nebraska que es unicameral), los estados cuentan con una corte suprema y el gobernador es el depositario del poder ejecutivo. La Constitución federal no hace referencia a los gobiernos locales, por tanto, su organización y actividad son tema de las diversas constituciones estatales (Watts et al., 2000). A nivel local, no todos los condados cuentan con un gobierno condal, tampoco todas las ciudades están subordinadas al gobierno condal (pueden fusionarse formando una ciudad-condado consolidada o ser ciudades totalmente independientes del condado), de modo que para efectos prácticos nos centraremos en los gobiernos municipales: éstos están constituidos en su mayoría por un alcalde a nivel ejecutivo, un consejo municipal en representación del poder legislativo y tribunales locales para el poder judicial.

## **Asignación de potestades y competencias**

De acuerdo al artículo primero sección 8 de la Constitución, son competencias del Gobierno federal: el establecimiento y recaudación de impuestos, derechos, contribuciones y alcabalas; el poder exclusivo para negociar

<sup>62</sup> Las “áreas insulares”, de acuerdo al Departamento de Interior de Estados Unidos, son todas aquellas jurisdicciones que no son parte de uno de los estados ni constituyen un distrito federal. Es un término genérico que incluye a cualquier mancomunidad, estado libre asociado o territorio. Entre los más conocidos podemos mencionar a Puerto Rico, las Islas Marianas del Norte, Guam, Palau, Samoa Americana y las Islas Vírgenes Americanas. Caso aparte son las tribus nativas, las cuales poseen carácter de nación y mantienen ciertas facultades inherentes de autogobierno, al presente hay 574 tribus y pueblos federalmente reconocidos, según datos de la Dirección de Asuntos Indígenas del Departamento de Interior.

tratados y conducir relaciones exteriores e interestatales<sup>63</sup>: la responsabilidad principal de la defensa y las fuerzas armadas; la jurisdicción para tratar crímenes contra la nación; la circulación y acuñación monetaria; la propiedad intelectual; el sistema de correo; el sistema de pesos y medidas; la naturalización de extranjeros, entre otros.

Con respecto a las competencias estatales, la 10° Enmienda de la Constitución establece que los poderes no delegados a los Estados Unidos por la Constitución, ni prohibidos por ella a los estados, están reservados a los estados respectivamente, o al pueblo. Además, cada estado cuenta con su constitución y ordenamiento jurídico propio y autónomo, de esta manera, los estados conservan competencia sobre la mayor parte del derecho penal y la administración de justicia, sobre el derecho civil, la responsabilidad de la mayoría de las funciones no relacionadas con la regulación de la economía, como la educación, la salud, la protección del medio ambiente y los servicios sociales, asimismo tienen competencia de recaudar impuestos y otras tarifas (Watts et al., 2000).

La facultad de la federación para el cobro y recaudación de gravámenes no es exclusiva, el estado de igual manera tiene facultades para recaudar impuestos, por tanto, más de un orden de gobierno puede explotar las mismas fuentes de ingresos, tal es el caso de los impuestos a los ingresos personales y corporativos, e impuestos selectivos a las ventas.

El país cuenta con al menos 41 impuestos federales distintos, sin embargo, los más importantes son el impuesto a la renta, el impuesto al seguro social, el impuesto a las sucesiones, impuesto a las sociedades anónimas e impuesto al uso y consumo. En materia de impuestos estatales los gravámenes establecidos pueden variar de un estado a otro, los principales son: impuesto a la renta individual, impuesto a la venta minorista, impuesto al uso e impuesto a la renta de sociedades anónimas, entre otros. Por último, los impuestos locales más importantes son el impuesto sobre inmuebles, impuesto sobre bienes muebles, impuesto a la renta bruta de empresarios, profesionales y otras empresas y el impuesto sobre la venta local (Berenson, 2003). De acuerdo con el Urban-Brookings Tax Policy Center, en 2018 el 64% del total de los impuestos en el país fueron recaudados por el gobierno federal, el 21% por los estados y el 15% por los gobiernos locales.

Debido a la gran área de competencias concurrentes, existe una amplia superposición en las jurisdicciones en materia de gasto entre el gobierno federal y estatal, por otra parte, los gobiernos locales se encargan del mismo modo de proporcionar distintos servicios. Así, en materia de gasto existe una amplia financiación federal para asuntos que se encuentran dentro de la competencia legislativa de los estados, aunque no de la competencia exclusiva.

Aunque la figura de las transferencias intergubernamentales no aparece en la Constitución, estos esquemas se han implementado cada vez más dada la capacidad limitada de recaudación de ingresos de los gobiernos locales, de tal forma que las transferencias intergubernamentales del gobierno federal a los gobiernos estatales y locales son hoy una fuente esencial para satisfacer sus necesidades financieras. De acuerdo con Watts et al. (2000), la mayoría de estas transferencias son condicionadas y se distinguen en dos tipos:

---

63 De acuerdo con algunos académicos, es precisamente la cláusula tercera de la sección 8, que dice a la letra “El Congreso tendrá facultad para regular el comercio con naciones extranjeras, *así como entre los estados* y con las tribus indias” (énfasis añadido), la que, al recalcar el espacio de autonomía estatal, ha servido de base al federalismo estadounidense tanto dual como cooperativo, pues el federalismo es un concepto que no aparece en ninguna parte de la Constitución (Gómez Peralta, 2019, p. 22).

- 1) Transferencias categóricas, proporcionan fondos para programas específicos y en su mayoría requieren que los gobiernos locales o estatales igualen los fondos federales. Existen dos tipos: de fórmula y para proyectos. Las transferencias de fórmula se basan en un criterio definido a nivel federal que considera factores como la población y el ingreso per cápita para su distribución, se puede decir que estas contienen un componente compensatorio. Las transferencias para proyectos, por su parte, se otorgan selectivamente sobre la base de solicitudes expresas. Las transferencias categóricas son la modalidad de asistencia federal más socorrida y las áreas de financiamiento más importantes que cubren son: salud, redistribución de los ingresos (programas sociales), educación, transporte y vivienda y desarrollo comunitario.
- 2) Transferencias en bloque, son fondos otorgados a los gobiernos estatales y locales para fines más generales, como el bienestar o la vivienda, no exigen que los fondos se igualen y permiten una mayor discrecionalidad sobre cómo se gastan los fondos que las transferencias categóricas, dado que su regulación tiende a ser más flexible y sencilla.

Existen además otros mecanismos de asistencia financiera a los gobiernos subnacionales, como los intereses exentos de impuestos de los bonos municipales y estatales. Este medio busca que los bonos emitidos para financiar mejoras públicas resulten atractivos para los compradores, que no verán gravados los intereses percibidos, además, reduce la tasa de interés que los gobiernos estatales y locales pagan sobre los fondos prestados, es una importante ayuda federal en la medida en la que el producto de la emisión de deuda se utilice para financiar servicios como educación, vigilancia, etc.

## 5.1.10 India

### *Características generales*

La República de la India se localiza en el sur de Asia, bordeando el mar Árabe y la bahía de Bengala. Limita al norte con Nepal, Bután y China; al sur con el océano Índico, el Estrecho de Palk y el Golfo de Mannar; al oeste con el mar Árabe y Pakistán; al este con Myanmar, el Golfo de Bengala y Bangladesh. Cuenta con una extensión territorial de 3,287,595 km<sup>2</sup>, y una población estimada de 1,366,417,750 habitantes, es el segundo país más poblado del mundo después de China y el séptimo más extenso. Su riqueza étnica y lingüística es notable, al presente hay 22 lenguas reconocidas constitucionalmente, siendo el hindi y el bengalí las más usadas.

De acuerdo con datos del Banco Mundial al 2019 contaba con un PIB per cápita de 2,120 dólares. Sus principales actividades económicas se encuentran en el sector servicios, éste representó cerca del 55% del PIB en el año 2019, entre los subsectores de mayor peso están las telecomunicaciones, los medios de comunicación, la administración pública y la banca y seguros. El sector agropecuario aportó el 16.5% del PIB entre 2019 y 2020, India es una de las potencias agrícolas del mundo, y el segundo mayor productor de ganado bovino a nivel mundial. Para el sector industrial, que representa más del 25% del PIB, las principales actividades son la producción de carbón, petróleo, gas natural, textiles y la industria química, farmacéutica y automotriz (ICEX India, 2020).

### *Forma de gobierno*

La Constitución de la India, en su preámbulo, estipula que es una República democrática, secular, soberana y socialista. El sistema de gobierno es parlamentario de corte federal (una Unión de estados). La República

de la India es la mayor democracia del mundo y está constituida por 7 territorios de la Unión, un territorio de la capital nacional (Delhi) y 28 estados. Los estados y territorios se dividen administrativamente en distritos, divididos a su vez en subdistritos. Tiene tres niveles de gobierno: central, estatal y local (actualmente tiene más de 283,000 gobiernos locales de acuerdo con el Directorio de Gobiernos Locales). Tanto los estados como el gobierno federal cuentan con sus propios poderes ejecutivos, legislativos y judiciales.

El Poder Ejecutivo es ejercido por el presidente y el Consejo de Ministros, también conocido como gabinete, encabezado por el primer ministro. Como sucede en las repúblicas parlamentarias, sobre el primer ministro y el gabinete recae la dirección efectiva del gobierno.

El gobierno por su parte es responsable ante un Parlamento bicameral, el cual se compone por el Consejo de Estados (*Rajya Sabha*) que es la Cámara alta, donde se representan los intereses de las entidades federativas y la Cámara baja que es la “Cámara del Pueblo” (*Lok Sabha*), cada estado o territorio tiene una representación proporcional a sus habitantes en ambas cámaras. La Cámara baja es la que tiene facultades para introducir leyes relacionadas con el presupuesto, los impuestos y la deuda pública, en estas materias la Cámara alta sólo puede emitir recomendaciones (Parliament of India, 2019).

De acuerdo al artículo 50 de la Constitución el poder judicial tiene plena autonomía y consiste en la Corte Suprema que actualmente está compuesta por 30 jueces incluido el juez presidente (SCI, 2021). Cabe mencionar que el órgano judicial tiene el poder de revisar e invalidar acciones ejecutivas y legislativas de encontrarlas inconstitucionales.

Los estados son autónomos y soberanos, y su organización obedece, sobre todo, a razones lingüísticas y religiosas. Cada estado posee Constitución local y gobierno propio cuya estructura replica a escala el de la federación, aun cuando existe un gobernador, el verdadero poder político y administrativo lo ejerce el ministro en jefe. El gobierno es responsable ante un parlamento local, todos los estados tienen legislaturas unicamerales, a excepción de Bihar, Jammu y Kashmir, Karnataka, Maharashtra y Uttar Pradesh que eligen asambleas legislativas bicamerales.

En cuanto a los territorios de la Unión, no cuentan con gobierno propio como los estados, dependen del gobierno central que les asigna un administrador, y no todos tienen asamblea legislativa.

### ***Asignación de potestades y competencias***

La asignación de poderes y funciones entre el gobierno central y los estados se establece en el Séptimo Clausulado (artículo 246) de la Constitución de la India. En éste se especifican las competencias o poderes exclusivos del parlamento central en la Lista I, que también se denomina “Lista de la Unión”; las legislaturas de los estados en la Lista II o “Lista de los estados”; y aquellas bajo jurisdicción conjunta en la “Lista concurrente”.<sup>64</sup> Las competencias y potestades residuales, de acuerdo a la Constitución india, son asignadas a la federación (contrario a lo que ocurre en México, donde las facultades no concedidas expresamente a la federación son asignadas a los estados).

En la Lista de la Unión se establecen como materia exclusiva de la Federación: la defensa nacional, la energía atómica, las relaciones exteriores, ferrocarriles, la navegación, el transporte aéreo, correos y telégrafos, inmi-

<sup>64</sup> Estas tres listas, nos advierte el experto en economía india Nirvikar Singh (2007, p. 10), han cambiado con el tiempo hacia una mayor centralización, algunas competencias de la Lista de la Unión se han ampliado y otras, originalmente de los estados, han pasado a ser concurrentes.

gración, moneda, comercio exterior e interestatal, bancos y seguros, minas, deuda pública de la Unión, Banco de la Reserva de la India, derechos de aduana, impuesto al ingreso distinto al ingreso agrícola, impuestos corporativos, impuesto especial al tabaco, entre otros (Constitución de la India, séptimo clausulado, 2020).

Con respecto a las competencias estatales, se estipulan en la Lista de los estados las siguientes: el orden público y policía, prisiones, la salud pública y saneamiento, hospitales y dispensarios, seguridad social, servicios estatales, gobierno local, comercio intraestatal, deuda pública estatal, los impuestos a la propiedad y al ingreso agrícola, apuestas, impuestos especiales al alcohol y opio manufacturado o producido en el estado, impuestos a vehículos aptos para uso en caminos, peajes, impuestos a las profesiones, entre otros (Constitución de la India, séptimo clausulado, 2020).

Se establecen como facultades de tipo concurrente: las legislaciones penales, civiles, laborales y mercantiles, la planeación económica y social, la educación en todos los niveles, los procedimientos civiles, quiebra e insolvencia, los bosques, planificación económica y social, transferencia de propiedad distinta a la agrícola, seguridad social y seguro social, vehículos automotores, empleo y control de precios, entre otros.

En el sistema tributario actual los impuestos se recaudan a través del gobierno central y los gobiernos estatales, mientras que los gobiernos locales recaudan solamente impuestos menores. La radical reforma de 2017 para introducir el impuesto sobre bienes y servicios<sup>65</sup> eliminó la doble tributación y un complejo mosaico de impuestos indirectos. En términos generales, hoy los principales tributos cobrados por la federación son el impuesto sobre la renta, comercio exterior y el impuesto federal sobre bienes y servicios. Los principales impuestos estatales son el impuesto de sello (un impuesto directo sobre todas las transacciones financieras), el registro de propiedad y el impuesto estatal sobre bienes y servicios (Invest India, 2020).

El federalismo indio se caracteriza por la demarcación constitucional de las facultades de ingresos y gastos entre los tres niveles de gobierno (aunque no hay facultades y potestades del gobierno local establecidas en la Constitución, en la Lista concurrente se hace referencia a su funcionamiento). La estructura institucional de la provisión de servicios públicos en varios niveles recae sobre la federación, que delega obligaciones al estado y a los gobiernos locales, a su vez los gobiernos estatales transfieren ciertas responsabilidades a los gobiernos locales.

Para paliar los desequilibrios fiscales, la India implementa diversos programas de transferencias intergubernamentales que se renuevan constantemente, en ellos se valoran las necesidades presupuestarias del gobierno central y los estados, asimismo se realiza un pronóstico de los recursos propios de los estados y sus gastos para, finalmente, determinar el monto a transferir para cada estado. Las transferencias pueden clasificarse en tres categorías de acuerdo al organismo que las otorgue: Comisión Financiera, Comisión de Planeación o ministerios nacionales (cfr. Capello et al, 2016, pp. 28-29; Singh, 2007, pp. 16-17).

**i) Transferencias de la Comisión Financiera:** Se constituyen por las devoluciones de recaudación de impuestos, o coparticipación, y las “Grants in Aid” que son subvenciones de ayuda a los estados. Las devoluciones de recaudación de impuestos abrevan de dos fuentes: los impuestos a los ingresos personales y su distribución se realiza en función de la población de los estados, y el impuesto indirecto sobre bienes manufacturados

<sup>65</sup> El impuesto sobre bienes y servicios (*Good and Services Tax*) reemplazó una veintena de impuestos estatales y federales, incluido el IVA. Esta reforma es parte de una reciente cascada de cambios encaminados a simplificar y modernizar el sistema tributario indio, gracias a los cuales el país pasó del lugar 142 en 2014 al 63 en 2019 en el “Índice de facilidad para hacer negocios” del Banco Mundial, muy próximo a México que ocupa el lugar 60.

cuya distribución se realiza con base en criterios de desigualdad en el desarrollo entre los estados. Si tras la devolución de impuestos persiste una brecha fiscal entre los ingresos y los gastos de un gobierno subnacional, se recurre a las subvenciones de ayuda para cerrarla. En su mayoría son transferencias no condicionadas.

**ii)** Transferencias de la Comisión de Planeación: Es una asistencia financiera a los estados decidida mediante votación de los ministros estatales pertenecientes a la Comisión de Planeación. Es condicionada por cuanto se destina a la implementación de planes de desarrollo y su distribución se realiza de acuerdo a una fórmula (conocida como fórmula Gadgil, determinada por el Consejo Nacional de Desarrollo) que considera las siguientes variables: población, ingreso per cápita estatal, esfuerzo recaudatorio y problemas especiales de estados individuales.

**iii)** Transferencias de los ministerios nacionales: Estas transferencias específicas a los estados, generalmente discrecionales, son entregadas a través de distintos ministerios centrales, se caracterizan por ser transferencias condicionadas a gastos en áreas de interés del gobierno central y pueden exigir contrapartida o no por parte de los estados.

Por último, en lo que respecta a las transferencias de los estados a los gobiernos locales, no existe un principio único para la distribución de fondos. Las metodologías, análisis e implementación detrás de estas transferencias varían entre los estados fruto de la gran cantidad de gobiernos locales, su heterogeneidad y múltiples subniveles (Singh, 2007, pp. 18-19).

## 5.1.11 Rusia

### *Características generales*

La Federación de Rusia se encuentra al norte de Asia, limita con el océano Ártico y se extiende por Europa del Este hasta el océano Pacífico Norte. Está separada del continente americano por el estrecho de Bering y es el país más grande del mundo, con una extensión territorial de 17,098,246 km<sup>2</sup>. A enero de 2020 tenía una población de 146,748,600 habitantes (Rosstat, 2020).

Para el año 2019 de acuerdo a información del Banco Mundial tuvo un PIB per cápita de 11,260 dólares. Las principales actividades económicas del país están relacionadas con la abundancia de recursos naturales que posee, es uno de los principales productores de gas natural y petróleo, así como de diamantes, níquel y platino. La agricultura aporta 3.1% del PIB nacional, la industria representa 35.8% del PIB y los subsectores más desarrollados son la energía, la química, la metalurgia, la construcción, la mecánica, la producción de maquinaria y la defensa. El sector servicios representó en 2018 el 60.7% del PIB, los sectores del transporte, las comunicaciones y el comercio son especialmente significativos, el turismo también es una fuente de ingresos cada vez mayor.

Cabe agregar que para diversificar su economía y disminuir la dependencia de los hidrocarburos el gobierno ruso ha venido adoptando en los últimos años una estrategia de sustitución de importaciones y autoabastecimiento a través de políticas que incentivan la inversión extranjera y ponen trabas técnicas a la importación, esto en conjunto con otras medidas de política económica encaminadas a la reindustrialización (ICEX Rusia, 2020, p. 27).

## Forma de gobierno

De acuerdo a la Constitución de 1993, Rusia es un Estado democrático federal de derecho regido por un sistema de gobierno republicano. Es la federación más grande del mundo y actualmente se encuentra conformada con 85 estructuras federativas (conocidas como “entidades constituyentes” o sujetos federados): 22 repúblicas, 46 regiones (*oblasts*), 9 territorios (*krais*), 1 región autónoma (*avtonomnaya oblast*), 4 distritos autónomos (*okrugs*) y 3 ciudades de categoría federal, que son Moscú, Sebastopol y San Petersburgo. La nación es un crisol multicultural, plurinacional y heterogéneo que, al Censo de 2010, registraba 193 grupos étnicos.<sup>66</sup>

La Constitución rusa, en los artículos 10, 11 y 12, establece dos niveles de gobierno: el gobierno estatal y el autogobierno local. El nivel estatal se subdivide en federal y regional (es decir, de las entidades constituyentes), mientras que el autogobierno local es independiente y no es parte del sistema de poder estatal. El gobierno local suele estructurarse en dos niveles: un nivel superior que comprende la división municipal conocida como *raion* y los *okrug* urbanos, y un nivel inferior conformado por localidades urbanas y rurales (EPRS, 2015, p. 7).

A nivel federal, el presidente de la Federación es la cabeza de Estado, y la representa tanto interna como internacionalmente.<sup>67</sup> Junto con el Gobierno de la Federación ejerce el poder ejecutivo. El Gobierno de la Federación está integrado por el Presidente de Gobierno (el equivalente de primer ministro), viceministros y ministros federales.

El órgano legislativo, que es la Asamblea Federal, es bicameral de acuerdo a la Constitución rusa (artículo 94) y se encuentra conformado por el Consejo de la Federación (Cámara alta) y la Duma Estatal (Cámara baja). El Consejo de la Federación está compuesto por una combinación de representantes legislativos y ejecutivos de cada una de las entidades constituyentes. La Duma Estatal tiene 450 diputados elegidos por un sistema mixto: 225 por sistema proporcional entre candidaturas formadas por listas cerradas de partidos, y otros 225 por mayoría en distritos uninominales. El Consejo de Estado, creado en el año 2000 como entidad consultiva, no forma parte de la Asamblea Federal ni figura en la Constitución, sin embargo su función es asesorar al presidente de la Federación y está compuesta por los gobernantes de las entidades constituyentes (EPRS, 2015, p. 4).

El poder judicial por su parte se rige por la Constitución y la Ley Federal sobre el Sistema Judicial de la Federación de Rusia de diciembre de 1996 (Venegas, 2020). Está compuesto por tres ramas principales: el Tribunal Constitucional de la Federación, que revisa la constitucionalidad de las leyes y decretos. El segundo ente judicial es el Tribunal Supremo, se ocupa principalmente de la justicia civil, criminal y administrativa. El tercer ente es el Tribunal Supremo de Arbitraje, se encarga principalmente de los asuntos legales de tipo económico administrativo (CIDOB, 2010).

Por otra parte, de acuerdo al artículo 77 de la Constitución rusa, la estructura política de las regiones, territorios y ciudades federales reproduce el principio de la separación de poderes, con base en el sistema de la federación. Las entidades constituyentes o sujetos federados tienen su propio gobierno ejecutivo (si bien estos órganos de poder ejecutivo y los órganos federales “forman un sistema único de poder ejecutivo”), un parlamento y

<sup>66</sup> El idioma nativo de las repúblicas tiene normalmente estatus oficial al mismo nivel que el ruso; también tienen su propia ciudadanía además de la rusa, y todas han adoptado su propia Constitución que, no obstante, no puede contravenir los principios básicos de la Constitución de la Federación de 1993 (CIDOB, 2010).

<sup>67</sup> Sus facultades, que son numerosas, vienen detalladas en los numerales 80 a 93 de la Constitución rusa. Destaca, por ejemplo, que es garante de la Constitución Federal, es quien nombra al presidente del Gobierno Federal (i. e. primer ministro) con la aprobación de la Duma, designa y destituye a sus representantes plenipotenciarios y goza de inmunidad.

cortes, las repúblicas tienen su propia Constitución, mientras que los territorios, regiones, distritos autónomos y ciudades de categoría federal también cuentan con normativas jurídicas y otras legislaciones.

### ***Asignación de potestades y competencias***

La asignación de poderes, potestades y competencias tanto generales como tributarias se encuentra estipulada en diversos documentos normativos tales como la Constitución de 1993, leyes federales, el Código Tributario ruso, Ley de Base del Sistema Tributario de la Federación de Rusia (artículos 19–21), y los tratados bilaterales con los sujetos federados (allí está, por ejemplo, el caso más representativo de Tatarstán<sup>68</sup>), entre otros. No obstante, numerosos especialistas sostienen que, en materia financiera, el sistema que rige las relaciones intergubernamentales se caracteriza por estar sumamente centralizado, y la “incapacidad de los gobiernos regionales y locales para hacer frente a las obligaciones de gasto que les impone la ley los ha alentado a desviar la responsabilidad política y financiera básica hacia el gobierno federal” (Bikalova, 2001, p. 37).

Las responsabilidades legislativas asignadas a la federación son la defensa; la ley y el orden; la política exterior; la política financiera, crediticia y monetaria; la seguridad y protección ambiental; la educación superior; regulación financiera; la recaudación de impuestos y el registro civil, entre otras (artículos 71 y 114). Las responsabilidades legislativas que por ley corresponden tanto a la federación como los sujetos federados (denominadas de “incumbencia conjunta” en el artículo 72) son la gestión de los recursos naturales; la protección medioambiental y la seguridad ecológica; la educación media; la salud y seguridad social; establecer principios generales de la imposición y otras retribuciones en la Federación Rusa; entre otras.

Pero en la práctica, advierten Deryugin y Kurlyandskaya, la distribución de funciones entre niveles de gobierno difiere de la división de responsabilidades legislativas, y actualmente se distribuye de la siguiente manera: la federación es la responsable de las funciones relacionadas a la defensa, la ley y el orden y la recaudación de impuestos. Los sujetos federados se encargan de las funciones de seguridad social, mientras que los gobiernos locales asumen la responsabilidad de la educación secundaria, el registro civil y los servicios de vivienda. Las funciones concurrentes entre la federación y los sujetos federados son la seguridad ambiental y la educación superior; y las funciones concurrentes entre los tres órdenes de gobierno son la salud y la cultura (Deryugin et al., 2007, p. 239).

Según el artículo 75 inciso 3 de la Constitución rusa, el establecimiento del sistema de impuestos y derechos es competencia exclusiva de la legislación federal, que para tal efecto contempla una estructura de tres niveles en su Código Tributario: los impuestos federales (artículo 13 del Código), los impuestos regionales (artículo 14) y los impuestos locales (artículo 15). Los regímenes fiscales especiales pueden exentar de la obligación de pagar estos gravámenes, como es el caso del régimen fiscal para productores agrícolas (Tsindeliani et al., 2019).

Los principales impuestos federales son: el impuesto sobre el valor agregado (IVA), el impuesto sobre sociedades, los impuestos específicos sobre ciertos bienes y materias primas, el impuesto sobre la renta de las

68 En su exhaustiva exposición sobre la asimetría federal y las relaciones entre los poderes centrales y regionales en Rusia, Aguilera de Prat hace hincapié en la confusa distribución de competencias, y para ello refiere el estatus singular de la República de Tatarstán: “El Tratado bilateral de 1994 reconoce a Tatarstán el derecho a tener su propia política internacional y de comercio exterior, la posibilidad de regular la ciudadanía doméstica (caso único en la Federación Rusa), un sistema bancario y fiscal semiconfederal (...) y en materia fiscal (...) tiene el pleno control sobre los impuestos del alcohol, el petróleo, el gas, la propiedad y el medio ambiente” (Aguilera de Prat, 2001, pp. 14-15).

personas físicas, el impuesto sobre la extracción de minerales, los derechos aduaneros y estatales, impuesto sobre el agua, las tarifas por licencias federales y las contribuciones a los fondos estatales.

Con respecto a los impuestos regionales, los principales incluyen: los impuestos sobre la propiedad de las empresas, impuesto sobre las ventas, sobre bienes raíces, impuesto de circulación y sobre el transporte, impuesto sobre el negocio de los juegos de azar y las tarifas por licencias regionales. En cuanto a la tributación local se incluyen los impuestos sobre la tierra, la propiedad de las personas físicas, herencias y donaciones, el impuesto sobre la publicidad y las tarifas por licencias locales.

Las obligaciones de gasto de los gobiernos subnacionales se encuentran estipuladas en las leyes federales, sin embargo, las regiones y localidades pueden optar por ampliar la lista de obligaciones asignada por la federación si cuentan con ingresos propios para cumplirlos. Así, la legislación federal establece requisitos básicos o detalles de las obligaciones de gasto, y cada nivel de gobierno es responsable de la provisión de bienes públicos y servicios públicos de conformidad con la asignación de responsabilidades de gasto.

Las capacidades financieras varían tremendamente entre las regiones (la diferencia en la recaudación per cápita entre regiones ricas y pobres puede llegar a ser de 280 veces, según Deryugin et al.). Por tanto, existen diferentes tipos de transferencias, y cada una de ellas se estima de diferente manera, el peso que tienen las transferencias federales en los ingresos regionales puede ser tan exiguo como el 10% o tan crucial como 90% (Di Bella et al, 2018).

A grandes rasgos las transferencias federales intergubernamentales en Rusia tienen por objetivo reducir la desigualdad fiscal horizontal. Las principales son las siguientes: 1) transferencias generales no etiquetadas a fines específicos y sin requisito de contrapartida, de las cuales las de igualación son las más importantes, tanto que constituyen el 50% del total de las transferencias federales; 2) subsidios, que son transferencias etiquetadas, es decir, destinadas a fines específicos que sí exigen contrapartida de los gobiernos receptores para financiar las prioridades de gasto; 3) subvenciones, que son transferencias destinadas a fines específicos que no exigen contrapartida de los gobiernos receptores para financiar las responsabilidades de gasto delegado; y 4) otras transferencias. Además de las transferencias antes expuestas, existen otras como las transferencias del Fondo Federal de Seguro Médico a los Fondos Territoriales de Seguro Médico que representaron el 1.7 por ciento del PIB en 2016 (Di Bella et al., 2018).

Algunos tipos de transferencias se ajustan por inflación, por ejemplo, las transferencias de igualación fiscal, que se distribuyen conforme a una fórmula, se determinan cada año en función de la cifra del año anterior, que se ajusta a la inflación y a los cambios en la legislación fiscal y presupuestaria federal. Otras son un fondo fijo que no ha cambiado en varios años, es el caso de la subvención ad hoc para la ciudad mejor gestionada (Deryugin et al, 2007).

## 5.1.12 Suiza

### *Características generales*

Su nombre oficial es Confederación Suiza, se encuentra en Europa centro occidental, donde limita con Italia al sur, al oeste con Francia, con Alemania al norte y al este con Austria y Liechtenstein. Cuenta con una extensión territorial de 41,285 km<sup>2</sup>, y a 2019 tenía una población de 8,606,000 habitantes (una cuarta parte son

residentes extranjeros) concentrada en la meseta, en la que se localizan las ciudades más importantes, entre ellas las ciudades de Zúrich y Ginebra.

De acuerdo al Banco Mundial, en 2019 el PIB de Suiza fue de 703,082,435 millones de dólares, con un PIB per cápita de 85,500 dólares. El sector agrícola supuso en 2019 el 0.7% de su PIB, los principales productos son el ganado, los lácteos y la viticultura, cabe mencionar que la agricultura ecológica representa un crecimiento considerable en el país, pero con grandes diferencias entre cantones.

El sector industrial representó el 25.4% del PIB, destacando los productos manufacturados de alta calidad como relojes, motores, generadores, turbinas y productos de alta tecnología, además de importantes sectores como la industria química y farmacéutica, la energía hidroeléctrica y nuclear.

El sector terciario tuvo un peso del 70.9% del PIB, los servicios financieros son clave para su economía, así como las actividades de aseguradoras, transporte, comercio internacional y el turismo (ICEX Suiza, 2019).

## **Forma de gobierno**

Desde 1848 Suiza es un Estado federal, constituido como una democracia parlamentaria con instrumentos de democracia directa y está compuesto por tres niveles de gobierno: Confederación; Cantones y Semicantones; y Municipios o Comunas.

La Confederación es el poder del Estado central, se conforma por el Consejo federal (rama ejecutiva) y el Parlamento o Asamblea Federal (rama legislativa). El Consejo federal está conformado por siete miembros, los cuales son elegidos por el Parlamento. La presidencia del país es rotatoria entre estos siete ministros quienes la ocupan por un periodo de un año. El presidente elegido dirige el gobierno y tiene funciones representativas.

La Asamblea Federal está constituida por dos cámaras: el Consejo Nacional y el Consejo de los Estados. El Consejo Nacional representa al pueblo y está conformado por 200 diputados en proporción a la población de los cantones, si bien la Constitución garantiza un mínimo de un escaño por cantón. El Consejo de los Estados que representa a los cantones y semicantones está conformado por 46 senadores, dos por cada cantón (en el caso de los semicantones es uno).

El poder judicial está representado por el Tribunal Supremo Federal, constituido por 48 jueces supremos elegidos por la Asamblea Federal. A nivel cantón se cuenta con Tribunales Cantonales y a nivel comuna con Tribunales de Distrito (Linder et al, 2011).

Suiza está conformada por 26 cantones (seis de ellos denominados “semicantones” por razones históricas, pero gozan de la misma autonomía), éstos cuentan con una “Constitución cantonal”, parlamento (unicameral), gobierno, tribunales y leyes propias que deben ser compatibles con las de la Confederación. Una quinta parte de los municipios dispone de su propio parlamento, sobre todo en las urbes (EDA, 2019).

Los ciudadanos tienen la posibilidad de hacer valer sus demandas por medio de tres instrumentos:

- Iniciativa popular. Se refiere a la posibilidad de presentar propuestas para reformas a la constitución, puede someterse a votación si se reúnen 100,000 firmas en 18 meses.

- Referéndum facultativo. Se refiere a la posibilidad de que los ciudadanos exijan que una ley ya aprobada pueda someterse a votación, para conseguirlo se deben reunir 50,000 firmas dentro de los primeros 100 días de promulgación de dicha ley.
- Referéndum obligatorio. Cada modificación o ampliación de la constitución debe ser sometida a este referéndum y al voto del pueblo.

## ***Asignación de potestades y competencias***

Cada atribución que la Constitución no asigne expresamente a la Confederación entra en el ámbito de competencia de los cantones (EDA, 2017). Los cantones cuentan con un alto grado de autonomía en temas como educación, sanidad, fiscalidad y seguridad, por lo que la Confederación solamente está encargada de los asuntos que éstos no puedan llevar a cabo por sí mismos.

Los 2,212 municipios o comunas presentan una estructura heterogénea en cuanto a población y estructura geográfica, tienen competencias exclusivas a la prestación de los servicios locales y algunas otras que dependen de la legislación del cantón al que pertenezcan. Además, también tienen derecho a fijar impuestos.

La Constitución suiza dedica todo el capítulo segundo (artículos 54 a 125) a la distribución de competencias. A grandes rasgos, las competencias federales incluirían: asuntos exteriores, seguridad (competencia compartida), fuerzas armadas y protección civil, educación (compartida), preservación de la diversidad lingüística (compartida, la Confederación tiene cuatro lenguas oficiales: alemán, francés, italiano y romanche), planificación territorial, protección del medio ambiente, agua, bosques, transporte público (compartida), carreteras nacionales y sus peajes, tráfico aéreo, ferrocarriles, política energética (compartida), energía nuclear, servicios postales y telecomunicaciones, política monetaria, banca y seguros, juegos de apuestas, alcohol, seguridad social (pensiones, protección del empleo y seguro de desempleo), inmigración, derecho civil y penal, y el establecimiento de impuestos federales.

Bajo el principio de subsidiariedad, los cantones asumen las tareas que pueden llevarse a cabo de manera más eficaz e inmediata a nivel local, como la educación, la cultura, la salud pública, la promoción económica y la seguridad civil pública. Y algo importante, deben ser consultados en las decisiones de política exterior (art. 55) y tienen incluso la facultad de suscribir tratados internacionales con países extranjeros (art. 56). Finalmente, las responsabilidades y competencias de las municipalidades están determinadas por el derecho cantonal, motivo por el cual los diferentes cantones tienen regulaciones muy distintas.

En cuanto a las competencias fiscales, cada nivel de gobierno tiene facultades para imponer impuestos, la Confederación puede imponer aquellos que la Constitución expresamente le faculta, y los cantones suelen tener libertad para elegir sus impuestos siempre que no estén reservados a la Confederación. No obstante, esta libertad está limitada por el precepto de armonización fiscal contenido en el artículo 129 de la Constitución federal, según el cual la Confederación fijará los principios de la armonización de los impuestos directos de la Confederación, los cantones y los municipios. Esto significa que al diseñar sus legislaciones fiscales, los cantones deben aplicar la armonización en los impuestos directos sobre la renta y el patrimonio, así como sobre los beneficios y el capital (Administración Tributaria Federal de Suiza, 2019, p. 28).

Los tres niveles de gobierno gravan impuestos directos como el impuesto sobre la renta y sobre el beneficio de las empresas. Veamos el desglose por ámbito de gobierno:

**Impuestos federales:** Además de los impuestos directos (impuestos sobre la renta de personas físicas, impuestos sobre beneficios de personas morales, impuesto a casinos), la federación cuenta con las atribuciones de cobro exclusivas en los siguientes impuestos: impuesto al valor añadido (la tasa regular es del 7.7%, pero hay productos con una tasa reducida del 2.5%), impuestos al consumo (son impuestos especiales que afectan al tabaco, la cerveza, los hidrocarburos, los automóviles y las bebidas alcohólicas), los derechos de timbre (también conocidos como impuestos de sello) y derechos de aduana.

**Impuestos cantonales:** Los cantones además de cobrar los impuestos directos pueden cobrar cualquier impuesto en los que la Confederación no tenga derechos exclusivos. Pueden distinguirse dos grupos de tribuciones: i) impuestos a la renta y al patrimonio y otros impuestos directos como a los beneficios y el capital, a las herencias y donaciones, a los premios de loterías, impuesto inmobiliario y de transmisión de dominio e impuesto cantonal a los casinos; y ii) impuestos a la propiedad y al gasto, entre los que podemos citar los impuestos sobre vehículos automotores y sobre mascotas, el impuesto de entretenimiento y el impuesto cantonal de sello.

**Impuestos municipales:** Están regulados de acuerdo a la legislación de cada cantón, a nivel municipal los ingresos se obtienen de los impuestos directos (que gravan, como se dijo, la renta y el patrimonio, los inmuebles, las herencias y donaciones, los beneficios y el capital de personas morales, entre otros) y los ingresos por la provisión de servicios públicos (Administración Tributaria Federal de Suiza, 2019, pp. 29-65).

Aunque la potestad cantonal de establecer sus propios impuestos podría ocasionar una competencia fiscal, existen varios mecanismos implementados en toda la Confederación que contribuyen a que se moderen estos efectos.

Uno de los principales mecanismos es la compensación fiscal, en la cual debido a las diferencias estructurales de los cantones como el número de habitantes y la composición sociodemográfica es necesario hacer frente a las diferencias en costos y capacidad en la provisión de servicios, por lo tanto, se introdujo un sistema de igualación o nivelación fiscal.

Estas medidas de equiparación buscan compensar las diferencias en recursos entre los diferentes cantones, se realizan mediante contribuciones tanto a nivel federal como a nivel cantón. El sistema de igualación consiste únicamente en transferencias generales no asignadas a fines específicos donde se distinguen dos tipos: fondos de igualación (principio redistributivo) y fondos de compensación de costos (principio compensatorio). Estos últimos, financiados enteramente por la Confederación, consisten en la compensación de costos geográficos-topográficos y sociodemográficos. Mientras la compensación de costos geográficos-topográficos compensa los costos excesivos debido a la baja densidad de población y las condiciones topográficas en los cantones periféricos, la compensación de costos sociodemográficos beneficia principalmente a los cantones urbanos (Administración Tributaria Federal de Suiza, 2019, pp. 21-23).

## 5.1.13 Venezuela

### *Características generales*

Su nombre oficial es República Bolivariana de Venezuela, está ubicada en la parte septentrional de Sudamérica, sus límites geográficos son: al norte con el Mar Caribe, al sur con Colombia y Brasil, al este con Guyana y al oeste con Colombia. Tiene una superficie de 916,445 km<sup>2</sup>, y aunque el último censo data de 2011, el Instituto Nacional de Estadística venezolano estima una población de 32,985,763 habitantes para junio de 2021.

De acuerdo con datos del Fondo Monetario Internacional se estima que para el 2020 el PIB per cápita sea de 2,457 dólares.<sup>69</sup> Venezuela ha padecido en los últimos años una intensa crisis económica, el sector primario representaba a 2018 el 3% del PIB, el país tiene abundancia en recursos naturales y algunos de sus principales productos agrícolas son el café, el cacao, el arroz, el maíz, el tabaco, la papa, la yuca y la caña de azúcar (ICEX Venezuela, 2018). Sin embargo, en la última década la producción de los rubros cerealeros como el maíz y el sorgo ha descendido a casi la mitad, según datos de la Confederación de Asociaciones de Productores Agropecuarios de Venezuela (FEDEAGRO, 2021). Las principales actividades industriales de Venezuela, que en 2018 aportaron el 34% del PIB, están relacionadas con la extracción de petróleo, como los centros de refinación, la industria siderúrgica y petroquímica.

Dentro de las actividades terciarias, el sector más dinámico de la economía venezolana, destaca sobre todo la producción de servicios del gobierno central pero también tienen peso el sector financiero, los servicios inmobiliarios, la educación, la salud, el entretenimiento, las comunicaciones y el transporte (ICEX Venezuela, 2018).

### **Forma de gobierno**

Venezuela es una república constitucional presidencial federal. Declaró su independencia de la Gran Colombia y se convirtió en una nación soberana en 1831. Actualmente el país está dividido en 23 estados y un Distrito Capital. Cada estado se organiza en municipios y éstos pueden estar conformados o no por parroquias, a fecha de 2013 había 335 municipios y 1,091 parroquias (INE, 2013, p. 9). Además, el país tiene 15 dependencias federales<sup>70</sup> en espacio acuático.

En diciembre de 1999 se adoptó la nueva Constitución venezolana que hizo cambios radicales en el sistema político venezolano y reemplazó la constitución anterior que había estado en vigor desde 1961. La nueva Constitución incluía amplios derechos sociales y económicos para el pueblo de Venezuela y también incorporaba derechos para gente indígena. Sin embargo, también centralizó los poderes del gobierno venezolano, redujo sustancialmente el poder de la legislatura (reemplazando el cuerpo bicameral por uno unicameral) y aumentó notablemente los poderes del presidente (Forum of Federations, Venezuela, 2021).

En 2007, el presidente recibió poderes constitucionales especiales para gobernar por decreto en muchas áreas y en 2009 se estableció la reelección indefinida. El gobierno central redujo sus transferencias financieras a los estados, pero comenzó su propio programa de descentralización creando los nuevos “consejos comunales”<sup>71</sup>.

69 El último año que registra el Banco Mundial para su PIB per cápita es 2014, 13,080 dólares.

70 Conformadas por 235 islas, 71 islotes y cayos en el Mar Caribe. Las dependencias federales son, según el artículo 17 de la Constitución venezolana, “las islas marítimas no integradas en el territorio de un Estado, así como las islas que se formen o aparezcan en el mar territorial o en el que cubra la plataforma continental”. De acuerdo al Instituto Nacional de Estadística, carecen de jerarquía político-territorial de entidad federal y no conforman estructuras de municipios ni parroquias (INE, 2013, pp. 3, 165-167)

71 Los consejos comunales reciben de manera directa recursos transferidos por la República, los estados y los municipios, así como los que provengan de lo dispuesto en la Ley de Creación del Fondo Intergubernamental para la Descentralización y la Ley de Asignaciones Económicas Especiales derivadas de Minas e Hidrocarburos y los que provengan de la administración de los servicios públicos que les sean transferidos por el Estado (véase la Ley de los Consejos Comunales de 2006). El ascenso de los consejos comunales supuso un cambio sustancial que interrumpió la relación entre los gobiernos locales (municipios) “con el poder central, para sustituirlo por un mecanismo que se salta el nivel municipal para establecer una relación directa, sin intermediarios, entre los niveles microsociales con el Ejecutivo Nacional” (Lovera, 2008, p. 116), Como estructura paralela a la administración local, no son un tema menor, a septiembre de 2020 se contabilizaban más de 45 mil consejos comunales (VTV, 2020).

El Presidente de Venezuela es tanto el Jefe de Estado como el Jefe de Gobierno y es elegido directamente para periodos de seis años. El presidente nombra al vicepresidente y determina el tamaño y la composición de su gabinete con la participación de la legislatura. El presidente puede solicitar a la legislatura que apruebe una ley habilitante que permita delegar ciertas materias al presidente y por tanto regirlas por decreto presidencial (Forum of Federations, Venezuela, 2021).

La Asamblea Nacional es el órgano unicameral que ejerce el poder legislativo. El número de diputados es variable porque cada estado y el Distrito Capital eligen a tres representantes más otros miembros adicionales en función del resultado de dividir la población del estado entre el 1.1% de la población total del país. Además, tres escaños están reservados para representantes de los grupos indígenas de Venezuela, pero son elegidos por todos los ciudadanos (no sólo aquellos con origen indígena). Los diputados sirven términos de cinco años.

El poder judicial es ejercido por el Tribunal Supremo de Justicia, los tribunales de jurisdicción ordinaria y los tribunales de jurisdicción especial. Están organizados en circuitos en cada circunscripción judicial de los estados de la República (SCJN, 2006, p. 865).

Mientras la mayoría de las constituciones nacionales que hemos visto en este recuento contemplan un sistema de poderes tripartito, la venezolana reconoce cinco: “El Poder Público Nacional se divide en Legislativo, Ejecutivo, Judicial, Ciudadano y Electoral” (art. 136 de la Constitución). El poder ciudadano es ejercido por el Consejo Moral Republicano con el objeto de “prevenir, investigar y sancionar los hechos que atenten contra la ética pública” (art. 274); en tanto que el poder electoral recae sobre el Consejo Nacional Electoral que tiene por función reglamentar en esa materia (art. 292).

### ***Asignación de potestades y competencias***

La asignación de potestades y competencias se encuentra establecida en la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela. Bajo el principio de autonomía, los estados, a través de su respectivo poder legislativo, tienen atribuciones para sancionar su respectiva ley de presupuesto y es de su competencia exclusiva “todo lo que no corresponda a la competencia nacional o municipal” (art. 164, inciso 11). La competencia de los municipios incluye, entre otros aspectos, la vivienda de interés social, el turismo local, vialidad y tránsito, salubridad y atención primaria en salud, educación preescolar y servicios de agua potable, electricidad, gas, alcantarillado y cementerios (art. 178).

En cuanto a las potestades tributarias de la nación, de acuerdo al artículo 156 son: la creación, organización, recaudación, administración y control de los impuestos sobre la renta, sobre sucesiones, donaciones y demás ramos conexos, el capital, la producción, el valor agregado, los hidrocarburos y minas; de los gravámenes a la importación y exportación de bienes y servicios; de los impuestos que recaigan sobre el consumo de licores, alcoholes y demás especies alcohólicas, cigarrillos y demás manufacturas del tabaco; y de los demás impuestos, tasas y rentas no atribuidas a los estados y municipios; así como el régimen del comercio exterior y la organización y régimen de las aduanas y el régimen y administración de las minas e hidrocarburos.

A nivel subnacional el artículo 157 establece que la Asamblea Nacional, por mayoría de sus integrantes, podrá atribuir a los municipios o a los estados determinadas materias de la competencia nacional, a fin de promo-

ver la descentralización. Sin embargo, las competencias exclusivas de los estados en materia fiscal son: la organización, recaudación, control y administración de los ramos tributarios propios, según las disposiciones de las leyes nacionales y estatales; el régimen y aprovechamiento de minerales no metálicos, no reservados al Poder Nacional; y la creación, organización, recaudación, control y administración de los ramos de papel sellado, timbres y estampillas (estos son tributos que gravan determinadas transacciones y documentos oficiales).

Los ingresos de los estados son: los procedentes de su patrimonio y de la administración de sus bienes; las tasas por el uso de sus bienes y servicios, multas y sanciones, y las que les sean atribuidas; el producto de lo recaudado por concepto de venta de especies fiscales; los demás impuestos, tasas y contribuciones especiales que se les asigne por ley nacional, con el fin de promover el desarrollo de las haciendas públicas estatales.

Los municipios por su parte tienen autonomía municipal para la creación, recaudación e inversión de sus ingresos, y tienen los siguientes ingresos: los procedentes de su patrimonio, incluso el producto de sus ejidos y bienes; las tasas por el uso de sus bienes o servicios; las tasas administrativas por licencias o autorizaciones; los impuestos sobre actividades económicas de industria, comercio, servicios, o de índole similar, con las limitaciones establecidas en la Constitución; los impuestos sobre inmuebles urbanos, vehículos, espectáculos públicos, juegos y apuestas lícitas, propaganda y publicidad comercial; y la contribución especial sobre plusvalías de las propiedades generadas por cambios de uso o de intensidad de aprovechamiento con que se vean favorecidas por los planes de ordenación urbanística; el impuesto territorial rural o sobre predios rurales, la participación en la contribución por mejoras y otros ramos tributarios nacionales o estatales, conforme a las leyes de creación de dichos tributos; los derivados del situado constitucional y otras transferencias o subvenciones nacionales o estatales; el producto de las multas y sanciones en el ámbito de sus competencias y las demás que les sean atribuidas (art. 179 constitucional).

Dentro de las transferencias gubernamentales a los estados encontramos los recursos que les correspondan por concepto del “situado constitucional”. El situado, según lo detalla el artículo 167, es una partida equivalente a un máximo del 20% del total de los ingresos ordinarios estimados anualmente por el Fisco Nacional, la cual se distribuirá entre los estados y el Distrito Capital en la forma siguiente: 30% de dicho porcentaje por partes iguales, y 70% en proporción a la población de cada entidad. En cada ejercicio fiscal, los estados destinarán a la inversión un mínimo del 50% del monto que les corresponda por concepto de situado. A los municipios de cada estado les corresponderá, en cada ejercicio fiscal, una participación no menor del 20% del situado y de los demás ingresos ordinarios del respectivo estado.

El porcentaje del ingreso nacional ordinario estimado que se destine al situado constitucional, no será menor al 15% del ingreso ordinario estimado, para lo cual se tendrá en cuenta la situación y sostenibilidad financiera de la Hacienda Pública Nacional, sin menoscabo de la capacidad de las administraciones estatales para atender adecuadamente los servicios de su competencia.

Asimismo, el artículo 184 de la Constitución establece que la ley creará mecanismos abiertos y flexibles para que los estados y los municipios descentralicen y transfieran a las comunidades y grupos vecinales organizados los servicios que éstos gestionen.

## 5.2 Análisis comparativo del Federalismo Fiscal en países seleccionados

### 5.2.1 Comparación cualitativa: similitudes y diferencias

#### *Conformación del Gobierno Federal*

Como se puede observar en el análisis descriptivo de los trece países no existe un único modelo de federalismo fiscal, ni existen tampoco dos modelos iguales entre países, pues cada nación adapta las relaciones fiscales intergubernamentales a los matices que su realidad exige y toma diferentes directrices con relación a factores políticos, económicos y sociales, además cada sistema federal se construye desde el contexto socio-histórico de cada país.

Al analizar el contexto histórico encontramos similitudes en los países latinoamericanos como Argentina, Brasil, México y Venezuela que han adoptado variantes del modelo presidencialista-congresional, pero cada uno funciona de manera diferente; Alemania y Austria comparten un pasado de dictadura y ahora se encuentran dentro de los sistemas federales con mayor grado de avance, aunque con alto grado de centralización; Rusia, que pasó de un sistema socialista a un modelo federal; y Suiza, donde la participación y compromiso de la población han ocupado un papel relevante en la evolución del federalismo, con alto grado de descentralización.

Así pues, inicialmente conviene recalcar los objetivos de un sistema federal, el más destacado es el de crear y mantener la unidad en uniones políticas pequeñas con el fin de mejorar y aportar estabilidad para el funcionamiento de las mismas, sin embargo, esta unidad debe al mismo tiempo respetar las diversidades dentro de las uniones políticas y preservar su carácter individual. Los sistemas federales permiten por medio de instituciones representativas dar mayor legitimidad y fortaleza jurídica a los gobiernos locales y regionales, aunque, como se verá más adelante, ello implica trasladar algunas potestades al gobierno federal, lo que en algunas ocasiones añade complejidad al sistema y depende del comportamiento de los miembros de la federación.

Al analizar el contexto económico y social de los países seleccionados encontramos un entorno heterogéneo, tanto al nivel territorial y poblacional como económico. Se observa que los países con mayor población son India, Estados Unidos, Brasil y Rusia, estos tres últimos también son los de mayor extensión territorial.<sup>72</sup>

Con relación al análisis económico, que más adelante se abordará de una manera más extensa, es útil en cuanto proporciona un panorama más completo sobre el contexto bajo el cual se desarrolla cada sistema federal y puede servir como un indicador sobre la efectividad del mismo. Para realizar un comparativo más homogéneo se eligió el PIB per cápita medido en dólares, de tal forma que exista una medida estándar, en este sentido Suiza es el país con un PIB per cápita más alto con 85,500 dólares por persona, seguido por Estados Unidos, Australia y Austria, mientras que los países con menor PIB per cápita son India y Brasil, seguidos de Argentina, en perspectiva, el PIB per cápita de estos países representó menos del 15% del PIB per cápita de Suiza.

<sup>72</sup> Tampoco se nos escapa que cuatro países en nuestra lista (India, Estados Unidos, Rusia y Brasil) se ubican entre los más extensos y a la vez los más poblados a nivel mundial, un hecho que nos devuelve a la idea del federalismo como una unidad cimentada en la diversidad.

**TABLA 5.2**  
**Principales características generales de países federales**

| País                   | Población (2019) | PIB pc (dls 2019) | Extensión territorial (km <sup>2</sup> ) 2018 |
|------------------------|------------------|-------------------|---|
| Alemania               | 83,132,799       | 48,580            | 357,580                                       |
| Argentina              | 44,938,712       | 11,130            | 2,780,400                                     |
| Australia              | 25,364,307       | 55,100            | 7,741,220                                     |
| Austria                | 8,777,067        | 51,460            | 83,879  |
| Bélgica                | 11,484,055       | 48,030            | 30,530  |
| Brasil                 | 211,049,527      | 9,130             | 8,515,770                                     |
| Canadá                 | 37,589,262       | 46,370            | 9,984,670                                     |
| Emiratos Árabes Unidos | 9,770,529        | 43,470            | 83,600  |
| Estados Unidos         | 328,239,523      | 65,850            | 9,831,510                                     |
| India                  | 1,366,417,750    | 2,120             | 3,287,259                                     |
| México                 | 127,575,529      | 9,480             | 1,964,375                                     |
| Rusia                  | 144,373,535      | 11,260            | 17,098,250                                    |
| Suiza                  | 8,574,832        | 85,500            | 41,290  |
| Venezuela              | 28,515,829       | 13,080*           | 912,050                                       |

**Fuente:** INDETEC con datos del Banco Mundial en <https://datos.bancomundial.org/>

\*Los datos del PIB per cápita para Venezuela corresponden al año 2014, toda vez que el Banco Mundial no cuenta con información de años posteriores.

Detenernos en la extensión territorial y el tamaño de la población es relevante para el análisis del federalismo debido a que la sociedad es la base de un gobierno democrático, desde esta perspectiva, se debe considerar que una mayor extensión territorial y una población más numerosa exigen un gobierno diferente al que puede darse en un territorio más pequeño y con menor población.

Esto se puede advertir en el número y tipo de unidades que conforman las federaciones, por ejemplo, Estados Unidos tiene 50 estados y 4 diferentes tipos de uniones, Rusia está conformada por 85 sujetos federados entre repúblicas, regiones, territorios, distritos autónomos, región autónoma y tres ciudades federales, mientras países como Bélgica sólo cuentan con 10 provincias y 581 consejos municipales.

Un ejemplo del papel que juega la población como sistema democrático es el caso de Suiza, donde los ciudadanos tienen la posibilidad de hacerse escuchar por medio de tres instrumentos que son: iniciativa popular, referéndum facultativo y referéndum obligatorio. Las reformas a la Constitución en Suiza son constantes y estos referendos en algunos casos representan las funciones judiciales de interpretación, lo que en otros países está delegado exclusivamente al poder judicial.

Aunque el elemento más utilizado para la división de poderes y asignación de potestades es la división territorial, en algunos países siguen prevaleciendo las divisiones por usos lingüísticos, el ejemplo más evidente es Bélgica que se divide en tres comunidades lingüísticas.

La unión o integración que se persigue en el sistema federal se materializa por medio de las estructuras de gobierno implementadas, en la mayoría de los países analizados están constituidas por tres poderes (ejecuti-

vo, legislativo, judicial) y tres niveles de gobierno (federal o central, estatal y local), salvo algunas excepciones como Australia que integra territorios que pueden formar un autogobierno, y Rusia que integra de inicio dos niveles (estatal y autogobierno local).

Otro factor importante es la forma en que se encuentran estructurados estos sistemas y cómo está equilibrado el poder político de cada institución, aquí podemos encontrar algunas similitudes, pero también casos atípicos como Emiratos Árabes Unidos donde gran parte del sistema se encuentra controlado por el Consejo Supremo (conformado por los siete emires) y particularmente por los emires de Abu Dabi y Dubái que tradicionalmente fungen como presidente y vicepresidente de la federación, respectivamente; y Venezuela, un país en el que actualmente se mantiene una centralización del poder en el presidente de la República.

Así también es conveniente señalar la separación de las funciones ejecutivas y legislativas para cada nivel de gobierno, en algunas naciones como Estados Unidos, Canadá y Australia la potestad ejecutiva sobre un tema específico está designada a la misma institución que tiene la potestad legislativa sobre ese tema. Por otra parte, en países como Alemania, Austria y Suiza la distribución de potestades permite que el nivel subnacional (estados o comunidades) se encargue de algunos temas contenidos en las legislaciones federales, lo que permite mayor descentralización administrativa.

La integración del poder legislativo, que en algunos países recibe el nombre de parlamento o congreso nacional, también presenta una estructura similar. En todos los países estudiados es bicameral, salvo Venezuela donde es unicameral; en cuanto a los miembros que lo componen, algunos son elegidos con base en la representación de cada uno de los estados o en función de los partidos políticos que representen. Por lo general, en la Cámara alta se representan a los gobiernos estatales y sus miembros pueden ser elegidos directamente como en Estados Unidos, Suiza y Austria, o ser designados, como en Alemania, mientras que para la Cámara baja en su mayoría se realizan elecciones para representar la voluntad del pueblo.

## ***Federalismo Fiscal***

Tras comparar el federalismo fiscal y la forma en que se ejerce en cada país, también encontramos cuestiones relevantes.

En primer lugar, el modelo general está basado en la centralización por parte de la federación de la recaudación y administración de los impuestos más importantes, como lo son el impuesto a las rentas, el impuesto al valor agregado o el impuesto al consumo, entre otras contribuciones. A los gobiernos estatales o provinciales se le asignan residualmente las competencias y recaudación de impuestos no atribuidos a la federación, mientras que los municipios reciben ingresos principalmente por la prestación de servicios y los impuestos sobre la propiedad, así como de las transferencias de recursos federales y estatales.

Sin embargo, dentro de los países analizados encontramos diferentes matices en cada uno de sus sistemas fiscales, por ejemplo, algunos países establecen funciones concurrentes entre la federación y los estados en la recaudación de impuestos, muestra de ello es el caso de Argentina donde concurren en la recaudación de las contribuciones indirectas, en Austria se estipulan una serie de impuestos que tendrán recaudación compartida, así como también en Suiza y Canadá, aunque para este último se comparte la recaudación de los principales impuestos, como son: los impuestos sobre la renta, sobre sociedades y sobre el capital; la federación administra y recauda estos gravámenes mediante el establecimiento de los Acuerdos de Recaudación de Impuestos

(*Tax Collection Agreements*). En Rusia, cuyo sistema fiscal se caracteriza por ser altamente centralizado, no existe una concurrencia en recaudación, pero sí en la legislación y las funciones que desempeña cada nivel de gobierno, además esta concurrencia también se extiende para los municipios o regiones.

Las transferencias federales son el instrumento mediante el cual se distribuyen recursos a los gobiernos subnacionales con el fin de apoyar el financiamiento de servicios y el desarrollo de sus funciones, dentro de éstas podemos distinguir varios tipos, como: transferencias basadas en una fórmula de distribución, de monto fijo, basadas en la recaudación de un impuesto específico, generales, específicas, condicionadas, de libre disposición, para proyectos y compensaciones fiscales.

El establecimiento de estas transferencias depende de cada país, en algunos se realizan con la distribución de la recaudación de impuestos específicos, como el impuesto sobre la renta, impuesto al valor agregado, impuesto sobre sociedades, entre otros, algunos países que aplican este tipo de transferencias son: Alemania, Australia, Bélgica y Brasil.

Mientras que en otros se establece un monto conjunto en el que se reúne la recaudación general y posteriormente se distribuye como por ejemplo la “masa coparticipable” en Argentina, la “compensación financiera” en Austria, el “situado constitucional” en Venezuela, así como en Canadá, Estados Unidos, India, Rusia y Suiza.

En Emiratos Árabes Unidos no existen transferencias establecidas claramente por ley, lo que es más, antes de 2016 no contaba con una autoridad fiscal federal para distribuir los ingresos fiscales y apenas en 2017 se publicó la ley del impuesto al valor agregado y la ley de los impuestos especiales.

Las transferencias establecidas mediante fórmula generalmente están basadas en ponderar el número de habitantes de cada estado o municipio, las necesidades fiscales, el ingreso per cápita, entre otros factores, países que implementan este tipo de transferencias son: Alemania, Austria, Bélgica, Estados Unidos, Suiza, India y Venezuela.

Además, también se contemplan las transferencias condicionadas que incluyen la distribución de recursos hacia sectores específicos como salud, servicios sociales, el sector productivo y la inversión, países que aplican este tipo de transferencias son: Brasil, Canadá, Estados Unidos y Rusia.

En Argentina, Austria, Brasil y Venezuela además de las transferencias federales se encuentran establecidas también las transferencias de recursos de estados a municipios, en algunos casos con un porcentaje específico como en Venezuela, que debe ser al menos el 20% de los recursos recibidos por la federación, o Brasil, donde del 10% que reciben los estados por concepto del impuesto de bienes industrializados deben destinar el 25% a los municipios.

También existen transferencias horizontales, es decir entre un mismo nivel de gobierno, las cuales se realizan con el fin de compensar las diferencias financieras y fiscales entre ese mismo orden de gobierno, algunos países que las instrumentan son Alemania, Austria y Canadá.

En el caso de Suiza, además del establecimiento de transferencias como una compensación fiscal entre cantones de acuerdo a sus necesidades, también se estableció un instrumento en el cual los cantones con mayores recursos pueden proveer de servicios a otros y obtener una compensación por esta prestación de servicios, lo que contribuye a mejorar la eficiencia de los servicios públicos ofrecidos.

Podemos advertir, pues, que hay países en los que la distribución de recursos es más avanzada pues se contemplan diferentes mecanismos para atender las necesidades de los estados o municipios además de que se busca compensar las deficiencias para lograr un desarrollo equilibrado, sin embargo, el sistema depende del grado de centralización de cada federación, pues como se observa, algunos países con alto grado de centralización tienden a trasladar esa centralización hacia el plano fiscal, lo que dificulta la eficacia y equidad en la aplicación de recursos.

En las Tablas 5.3 y 5.4 se muestra en síntesis la estructura de gobierno y la asignación de potestades tributarias entre ámbitos de gobierno de los 13 países federales seleccionados.

**TABLA 5.3**  
**Estructura de Gobierno de Países Federales**

| País             | Niveles  | Gobierno Nacional  | Gobiernos Subnacionales  |
|------------------|--|--|--|
| <b>Alemania</b>  | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Federación (Bund)</li> <li>• 16 Estados federados (Länder)</li> <li>• 11,500 municipios</li> </ul>          | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Presidente Federal (Jefe de Estado)</li> <li>• Bundestag (Parlamento)</li> <li>• Bundesrat (Consejo Federal con representantes de Estados)</li> <li>• Canciller Federal (Jefe de Gobierno, elegido por parlamento), y ministros federales</li> <li>• Corte Constitucional Federal (elegida por Bundestag y Bundesrat) 16 magistrados, y tribunales federales</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Gobiernos de Estados Federados (elegidos por sus parlamentos)</li> <li>• Parlamentos de los Estados Federados</li> <li>• Tribunales de los Estados Federados</li> </ul> |
| <b>Argentina</b> | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Federación</li> <li>• 23 provincias y 1 ciudad autónoma</li> </ul>  | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Presidente de la Nación</li> <li>• Congreso Nacional (Cámara de diputados y Cámara de Senadores de las Provincias y la Ciudad de Buenos Aires)</li> <li>• Suprema Corte de Justicia de la Nación y tribunales inferiores</li> </ul>   | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Gobernadores (elegidos por los habitantes)</li> <li>• Poder legislativo provincial (unicameral o bicameral)</li> </ul>  |
| <b>Australia</b> | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Federación</li> <li>• 6 estados</li> <li>• 10 Territorios externos (2 de ellos con autogobierno)</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Gobernador general (Jefe de Estado, designado por el monarca y el primer ministro)</li> <li>• Primer ministro (Jefe de Gobierno)</li> <li>• Parlamento (Reina, Senado y Cámara de representantes)</li> <li>• Tribunal Supremo de Justicia</li> <li>• Administrador de territorio (poderes definidos en Ley de Mancomunidad)</li> </ul>                                  | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Consejos locales</li> <li>• Parlamento</li> <li>• Poder Judicial</li> </ul>   |

| País                          | Niveles  | Gobierno Nacional  | Gobiernos Subnacionales   |
|-------------------------------|--|--|---|
| <b>Austria</b>                | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Federación</li> <li>• 9 Estados autónomos (<i>Bundesländer</i>)</li> </ul>  | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Presidente federal (Jefe de Estado)</li> <li>• Canciller federal (Jefe de gobierno)</li> <li>• Parlamento o Asamblea federal (Bicameral):<br/>Consejo Nacional (Der Nationalrat)<br/>Consejo Federal (der Bundesrat)</li> <li>• Ministerio Federal de justicia</li> </ul>   | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Gobiernos regionales (Landesregierung)</li> <li>• Dietas o parlamentos (Landtage)</li> </ul>   |
| <b>Bélgica</b>                | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Monarquía federal</li> <li>• 3 Regiones y 3 Comunidades</li> <li>• 10 Provincias</li> <li>• 581 Consejos Municipales</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Primer ministro (Jefe de Gobierno, es nombrado por el rey y aprobado por el parlamento).</li> <li>• Monarca (Jefe de Estado)</li> <li>• Parlamento bicameral: Senado y Cámara de Representantes</li> <li>• Corte Constitucional (12 jueces, 6 habla holandesa, 6 habla francesa) y Suprema Corte de Justicia</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Gobiernos comunales</li> <li>• Gobiernos regionales</li> </ul>   |
| <b>Brasil</b>                 | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Federación</li> <li>• 26 estados y 1 distrito federal</li> <li>• 5,568 municipios</li> </ul>                                    | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Poder Ejecutivo: Presidente (Jefe de Estado y Jefe de Gobierno)</li> <li>• Poder Legislativo bicameral: Cámara de Diputados y Senado federal</li> <li>• Poder Judicial: Supremo Tribunal Federal, Tribunal de Justicia y 5 Tribunales y jueces</li> </ul>   | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Gobernadores y legislaturas estatales</li> </ul>   |
| <b>Canadá</b>                 | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Federación</li> <li>• 10 provincias y 3 territorios</li> </ul>  | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Poder Ejecutivo: Primer ministro y Consejo de Ministros</li> <li>• Parlamento constituido por: Reina, Cámara de los Comunes y Senado</li> <li>• Poder Judicial: Suprema Corte de Justicia (9 jueces)</li> </ul>   | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Gobiernos provinciales</li> <li>• Parlamentos provinciales unicamerales</li> </ul>   |
| <b>Emiratos Árabes Unidos</b> | <ul style="list-style-type: none"> <li>• 7 emiratos</li> </ul>   | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Consejo Supremo (7 emires)</li> <li>• Consejo de Ministros</li> <li>• Consejo Nacional Federal (40 miembros: 20 elegidos por el Consejo Supremo y 20 por el Colegio Electoral)</li> <li>• Tribunal Supremo Federal</li> </ul>   | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Estructura y grado de autonomía varían en función del desarrollo económico.</li> <li>• Sistema de municipalidades y departamentos</li> </ul> |

| País                  | Niveles  | Gobierno Nacional  | Gobiernos Subnacionales  |
|-----------------------|--|--|--|
| <b>Estados Unidos</b> | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Federación</li> <li>• 50 estados, 1 distrito federal y áreas insulares.</li> <li>• Condados y municipios</li> </ul>   | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Poder Ejecutivo: Presidente (Jefe de Estado y Jefe de Gobierno)</li> <li>• Congreso federal: Senado y Cámara de Representantes</li> <li>• Corte Suprema y Tribunales Federales</li> </ul>   | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Gobernador y Asamblea legislativa estatal</li> <li>• Alcaldes y Consejos Municipales</li> </ul>             |
| <b>India</b>          | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Federación</li> <li>• 7 territorios y un territorio capital</li> <li>• Gobiernos locales (más de 283,000)</li> </ul>  | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Poder Ejecutivo: Presidente y Consejo de Ministros</li> <li>• Parlamento bicameral: Consejo de Estados (Rajya Sabha) y Cámara del Pueblo (Lok Sabha)</li> <li>• Corte Suprema</li> </ul>  | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Gobernador y ministro en jefe</li> <li>• Parlamento local (unicameral)</li> <li>• Poder judicial</li> </ul> |
| <b>Rusia</b>          | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Federación</li> <li>• 22 repúblicas</li> <li>• 46 regiones (Oblasts)</li> <li>• 9 territorios (Krais)</li> <li>• 1 región autónoma (avtonomnaya oblast)</li> <li>• 4 distritos autónomos</li> <li>• 3 ciudades federales</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Presidente y Gobierno de la Federación</li> <li>• Asamblea Federal bicameral: Consejo de la Federación y Duma Estatal</li> <li>• Poder Judicial: Tribunal Constitucional de la Federación, Tribunal Supremo, Tribunal Supremo de Arbitraje</li> </ul>   | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Autogobierno local</li> <li>• Gobierno estatal</li> <li>• Parlamento y cortes</li> </ul>                    |
| <b>Suiza</b>          | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Federación</li> <li>• 20 Cantones y 6 Semicantones</li> <li>• 2,212 Municipios o Comunas</li> </ul>   | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Poder Ejecutivo: Consejo Federal (7 ministros, uno de ellos es Presidente)</li> <li>• Poder Legislativo bicameral: Consejo Nacional y Consejo de los Estados</li> <li>• Poder Judicial: Tribunal Supremo Federal</li> </ul>   | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Gobierno</li> <li>• Parlamento</li> <li>• Tribunales Cantonales, Tribunales de Distrito</li> </ul>          |
| <b>Venezuela</b>      | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Federación</li> <li>• 23 estados y 1 distrito federal</li> <li>• 15 dependencias federales</li> <li>• 335 municipios y 1,091 parroquias</li> </ul>  | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Poder Ejecutivo: Presidente</li> <li>• Poder Legislativo: Asamblea Nacional (unicameral)</li> <li>• Poder Judicial: Tribunal Supremo de Justicia, Tribunales de jurisdicción ordinaria y Tribunales de jurisdicción especial.</li> <li>• Poder Ciudadano: Consejo Moral republicano</li> <li>• Poder Electoral: Consejo Nacional Electoral</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Gobernadores y alcaldes</li> <li>• Asamblea</li> <li>• Tribunales estatales</li> </ul>                      |

**TABLA 5.4**  
**Asignación de Potestades Tributarias entre ámbitos de Gobierno en Países Federales**

| País             | Potestad federal  | Potestad estatal   | Potestad municipal  | Transferencias  |
|------------------|---|--|---|---|
| <b>Alemania</b>  | <p>ISR, IVA, sociedades.</p> <p><i>Distribución:</i></p> <p>100% Consumo</p> <p>42.5% ISR</p> <p>50% Sociedades</p> <p>44% Rentas de capital</p> <p>51.4% IVA</p>                                 | <p>Lo no otorgado al orden Federal por la Ley Fundamental.</p> <p><i>Distribución:</i></p> <p>42.5% ISR</p> <p>50% Sociedades</p> <p>44% Rentas capital</p> <p>46.5% IVA</p> <p>100% Sucesiones</p>  | <p><i>Distribución:</i></p> <p>100% Propiedad</p> <p>15% ISR</p> <p>2.1% IVA</p> <p>12% Rentas de capital</p>                         | <p><b>ISR, Sociedades:</b> En función de la residencia con ajustes en impuesto sobre sociedades y salarios.</p> <p><b>IVA:</b> Número de habitantes, hasta ¼ en criterio progresivo para estados con menor capacidad financiera.</p> <p><b>Compensación financiera:</b> estados aportan para cubrir necesidades financieras de otros estados.</p> <p><b>Transferencias complementarias:</b> transferencias de la federación cuando las anteriores no son suficientes.</p> |
| <b>Argentina</b> | <p>Contribuciones directas:</p> <p>Derechos de importación y exportación, Venta o locación de tierras de propiedad nacional, Renta de correos</p> <p>Contribuciones indirectas (concurrentes)</p> | <p>Todo lo no delegado al ámbito federal.</p> <p>Impuesto inmobiliario</p> <p>Impuesto sobre Ingresos Brutos</p> <p>Impuesto de sellos</p> <p>Impuesto a los automotores, acoplados y motocicletas</p> <p>Contribuciones indirectas (concurrentes)</p> | <p>Crean sus propias contribuciones.</p> <p>Tasas de seguridad e Higiene</p> <p>Tasas de servicios generales</p>                      | <p><b>Masa coparticipable:</b> transferencias a los gobiernos provinciales, del total de recursos fiscales 42.34% para la Nación y 54.66% para las provincias.</p> <p><b>Distribución secundaria:</b> transferencias de provincias a municipios, usan diversos criterios en base a porcentajes.</p>   |
| <b>Australia</b> | <p>Impuestos sobre ingresos personales, sociedades, consumo de bienes y servicios, ganancias de capital, derechos de aduana</p>   | <p>Impuestos de sello (transacciones y documentos legales), nómina, registro de vehículos, sobre la tierra, licencias de juego</p>   | <p>Impuestos sobre el valor de la propiedad, alcantarillado y agua, licencias de mascotas, instalaciones deportivas y bibliotecas</p> | <p>Distribución de ingresos del gobierno federal a estados y municipios.</p>  |

| País           | Potestad federal  | Potestad estatal  | Potestad municipal  | Transferencias  |
|----------------|---|---|---|---|
| <b>Austria</b> | <p><b>Impuestos compartidos:</b> Impuesto sobre actividades económicas, sobre la renta, sobre sociedades, sobre transmisiones patrimoniales, sobre hidrocarburos, sobre tabaco, electricidad y gas, seguros y sobre la transferencia de capitales</p> <p><b>Impuestos exclusivos:</b> aportaciones del empleador para el fondo de equidad</p> | <p><b>Impuestos compartidos:</b> Impuesto sobre actividades económicas, sobre la renta, sobre sociedades, sobre transmisiones patrimoniales, sobre hidrocarburos, sobre tabaco, electricidad y gas, seguros y sobre la transferencia de capitales</p> <p><b>Impuestos exclusivos:</b> Impuestos de caza y pesca</p> | <p><b>Impuestos exclusivos:</b> Impuesto municipal y sobre bienes inmuebles, impuestos para viviendas secundarias, impuesto canino, cuotas de uso y aparcamiento, sobre actividades de ocio, tasas por servicios locales y peajes</p> | <p>Distribución de impuestos federales compartidos según compensación financiera vertical mediante fórmula de distribución.</p> <p>Si la participación federal es baja, se establece 4% mínimo.</p> <p><b>Compensación financiera horizontal:</b> los ingresos de estados y municipios se distribuyen en 70% según número habitantes, 30% según clave fija.</p> <p><b>Distribución en municipios:</b> clave graduada de población.</p> <p><b>Distribución estados:</b> 12.7% concesión de asignaciones a la necesidad de municipios.</p> <p>Compensación entre municipios a los que no hayan alcanzado la necesidad fiscal. El resto se reparte entre los municipios mediante la clave graduada de población.</p> |
| <b>Bélgica</b> | <p>Impuesto sobre la renta</p> <p>Impuesto de sociedades</p> <p>Impuesto sobre el valor añadido</p>   | <p>Impuesto de donaciones</p> <p>Impuestos de sucesiones</p> <p>Impuesto sobre la propiedad</p>   | <p>Dependen de las transferencias federales</p>   | <p><b>Transferencia con base en los ingresos regionalizados del impuesto sobre la renta personal,</b> mediante asignación de fórmulas de base fija indexada.</p> <p><b>Transferencia de solidaridad nacional:</b> subvención de igualación, es sensible al crecimiento de población y déficit de ISR per cápita en regiones con relación al promedio nacional.</p> <p><b>Transferencia basada en el IVA para comunidades,</b> asignación de fórmulas, subvención de base fija indexada</p> <p><b>Transferencia en atención a circunstancias históricas</b></p>  |

| País          | Potestad federal  | Potestad estatal   | Potestad municipal  | Transferencias  |
|---------------|---|--|---|---|
| <b>Brasil</b> | Impuestos a la importación y exportación, renta y beneficios, productos industrializados, operaciones de crédito, cambios a valores mobiliarios, propiedad territorial rural y grandes fortunas.  | Impuestos a: transmisión “mortis causa” y donación, prestaciones de servicios de transporte interestatal e intermunicipal y de comunicación, propiedad de vehículos automotores, y un impuesto adicional de hasta 5% del pago a la Unión por impuesto sobre lucros, ventajas y rendimientos de capital.                  | Impuesto propiedad predial y territorial urbana, transmisión “inter vivos” de bienes inmuebles y derechos reales sobre inmuebles y servicios de cualquier naturaleza.     | <p><b>Recetas tributarias</b></p> <p><b>Estados:</b> 100% recaudación ISR, 20% recaudación de impuestos adicionales que no cobra la Unión.</p> <p><b>Municipios:</b> 100% recaudación ISR, 50% impuesto de la unión sobre propiedad territorial (hasta el 100% si hay convenio), 50% impuesto sobre vehículos, 25% impuesto circulación mercancía y de comunicación.</p> <p><b>49% de ISR:</b> 21.5% Fondo de Participación de Estados, 22.5% Fondo de Participación Municipios, 3% Programas de financiamiento del sector productivo 1% a Fondo Participación de los Municipios en los primeros 10 días de diciembre y 1% Fondo de Participación de los Municipios en los primeros 10 días de julio.</p> <p><b>10% Impuesto productos industrializados</b> se destina a Estados proporcionalmente al valor de exportaciones y ellos deben entregar el 25% de lo recibido a municipios.</p> |
| <b>Canadá</b> | <p><b>Impuestos concurrentes:</b> sobre la renta, sobre sociedades, sobre capital</p> <p><b>Impuestos exclusivos:</b> Impuesto sobre bienes y servicios</p> <p>Impuesto sobre transporte aéreo y aranceles</p> <p>Impuestos sobre el capital desembolsado</p> | <p><b>Impuestos concurrentes:</b> sobre la renta, sobre sociedades, sobre capital</p> <p><b>Impuestos exclusivos:</b> Seguro sanitario provincial</p> <p>Impuesto sobre nóminas, sobre primas de seguros, sobre ventas minoristas, sobre combustibles, bebidas alcohólicas y tabaco y sobre actividades recreativas.</p> | <p>Impuesto sobre bienes inmuebles</p> <p>Impuesto sobre sucesiones y donaciones</p> <p>Impuesto sobre transmisiones patrimoniales</p> <p>Impuesto sobre espectáculos</p> | <p><b>Transferencias condicionadas:</b> Transferencias de Salud, Transferencias Sociales.</p> <p><b>Transferencias de libre disposición:</b> Transferencias de Igualación Horizontal a las provincias y Fórmula de Financiamiento Territorial.</p> <p><b>Acuerdo de recaudación de impuestos:</b> recaudado por la federación en beneficio de provincias y territorios que suscriban acuerdo.</p>   |

| País                          | Potestad federal  | Potestad estatal  | Potestad municipal   | Transferencias  |
|-------------------------------|---|---|--|---|
| <b>Emiratos Árabes Unidos</b> | <p>Impuestos sobre sociedades a compañías petroleras y bancos extranjeros</p> <p>Impuesto especial sobre bebidas carbonatadas, energéticas y tabaco</p> <p>Impuesto al valor agregado</p> | Cada emirato ejerce soberanía sobre sus territorios y aguas territoriales   |  | La reciente introducción del IVA está impulsando un incipiente sistema de transferencias fiscales basadas en fórmula.   |
| <b>Estados Unidos</b>         | <p>Impuesto a la renta, al seguro social, a las sociedades anónimas, a las sucesiones, al uso y consumo</p>   | <p>Impuesto a la renta individual, a la venta minorista, al uso, a la renta de sociedades anónimas</p>  | <p>Impuesto sobre inmuebles, sobre bienes muebles, a la renta bruta de empresarios, profesionales y empresas e impuesto sobre la venta local</p> | <p>En materia de gasto existe amplia financiación federal para asuntos de competencia legislativa.</p> <p><b>Transferencias categóricas</b>, para programas específicos y requieren que los gobiernos estatales iguallen los fondos.</p> <p><b>-Transferencias de fórmula</b>, basadas en población e ingreso per cápita.</p> <p><b>-Transferencias para proyectos</b>, establecidas por solicitudes expresas.</p> <p><b>Transferencias en bloque</b>, para gastos de un área funcional general.</p> <p><b>Intereses de bonos exentos de impuestos.</b></p> |
| <b>India</b>                  | <p>Impuesto federal sobre bienes y servicios, impuesto al ingreso distinto al ingreso agrícola, impuestos corporativos, impuesto especial al tabaco</p>                                   | <p>Impuesto estatal sobre bienes y servicios, impuesto de sello, a la propiedad, al ingreso agrícola, apuestas, impuestos especiales al alcohol y opio manufacturado o producido en el estado, a vehículos aptos para uso en caminos, peajes, impuestos a las profesiones</p> | Impuestos menores  | <p><b>Transferencias:</b></p> <p><b>Comisión Financiera</b>, devoluciones de recaudación de impuestos o coparticipación y subvenciones de ayuda a los estados.</p> <p><b>Comisión de Planeación</b>, asistencia financiera decidida mediante votación de los ministros estatales, distribución a los estados según población, ingreso per cápita, esfuerzo recaudatorio y problemas especiales.</p>   |

| País         | Potestad federal   | Potestad estatal  | Potestad municipal   | Transferencias   |
|--------------|--|---|--|--|
| <b>India</b> | Impuesto federal sobre bienes y servicios, impuesto al ingreso distinto al ingreso agrícola, impuestos corporativos, impuesto especial al tabaco   | Impuesto estatal sobre bienes y servicios, impuesto de sello, a la propiedad, al ingreso agrícola, apuestas, impuestos especiales al alcohol y opio manufacturado o producido en el estado, a vehículos aptos para uso en caminos, peajes, impuestos a las profesiones                | Impuestos menores  | <b>Ministerios nacionales:</b> transferencias discrecionales, son condicionadas a gastos en áreas de interés del gobierno central.<br><br>Transferencias de estados a gobiernos locales no existe un principio único.  |
| <b>Rusia</b> | Impuesto al valor agregado, sobre sociedades, específicos sobre ciertos bienes y materias primas, sobre la renta de las personas físicas, sobre la extracción de minerales, derechos aduaneros y estatales, sobre el agua, tarifas por licencias federales y contribuciones a fondos estatales | Impuestos sobre la propiedad de empresas, sobre las ventas, sobre bienes raíces, impuesto de circulación y sobre transportes, a los juegos de azar y tarifas por licencias regionales   | Impuestos sobre la tierra, la propiedad de las personas físicas, herencias y donaciones, el impuesto sobre la publicidad y los cargos por licencias locales    | <b>Transferencias generales no etiquetadas y sin correspondencia</b> (subvención de igualación, se ajusta por inflación).<br><br><b>Transferencias etiquetadas con correspondencia</b> (subsídios).<br><br><b>Transferencias etiquetadas sin correspondencia</b> (subvenciones).<br><br><b>Otras.</b><br><br><b>Fondo Federal de Seguro Médico</b><br><br><b>Fondos Territoriales de Seguro Médico</b> |
| <b>Suiza</b> | Impuesto sobre la renta de personas físicas y sobre beneficio de personas morales, a casinos, al valor añadido, al consumo, derechos de timbre, derechos de aduana.  | Impuesto sobre la renta y al patrimonio, a los beneficios y el capital, a las herencias y donaciones, premios de loterías, impuesto inmobiliario y transmisión de dominio, impuesto a los casinos, sobre vehículos automotores y mascotas, al entretenimiento y el impuesto de sello. | Impuesto sobre la renta y el patrimonio, los inmuebles, las herencias y donaciones, sobre beneficio de empresas, ingresos por provisión de servicios públicos. | <b>Transferencias generales: Compensación fiscal</b> , equiparación por diferencias en número de habitantes y estructura sociodemográfica, así como factores geográficos-topográficos.<br><br><b>Compensación por prestación de servicios.</b>   |

| País             | Potestad federal  | Potestad estatal   | Potestad municipal  | Transferencias  |
|------------------|---|--|---|---|
| <p>Venezuela</p> | <p>Impuestos sobre la renta, sobre sucesiones, donaciones y demás ramos conexos, el capital, la producción, el valor agregado, los hidrocarburos y minas; de los gravámenes a la importación y exportación de bienes y servicios; de los impuestos que recaigan sobre el consumo de licores, alcoholes y demás especies alcohólicas, cigarrillos y demás manufacturas del tabaco; y de los demás impuestos, tasas y rentas no atribuidas a los Estados y municipios</p> | <p>Ingresos procedentes de su patrimonio y de la administración de sus bienes, las tasas por el uso de sus bienes y servicios, multas y sanciones, y las que les sean atribuidas, el producto de lo recaudado por concepto de venta de especies fiscales, impuestos de sello</p> | <p>Ingresos procedentes de su patrimonio, recaudación de sus ejidos y bienes, las tasas por el uso bienes o servicios; por licencias o autorizaciones; impuestos sobre actividades económicas de industria, comercio, servicios, o de índole similar, impuestos sobre inmuebles urbanos, vehículos, espectáculos públicos, juegos y apuestas lícitas, propaganda y publicidad comercial; la contribución especial sobre plusvalías, impuesto territorial rural o sobre predios rurales, participación en la contribución por mejoras y otros ramos tributarios nacionales o estatales nacionales o estatales.</p> | <p><b>Situado constitucional:</b><br/>                 20% ingresos ordinarios. Se distribuye de la siguiente forma: 30% partes iguales, 70% en base a la población de cada estado.<br/><br/>                 Estados deben destinar al menos 20% a municipios.</p> |

## 5.2.2 Análisis cuantitativo: crecimiento económico y federalismo fiscal

Las concepciones exploradas al inicio de este estudio en torno al federalismo fiscal nos ponen delante de una concatenación de significados que parten de las finanzas públicas, se detienen en la división de responsabilidades tributarias y aterrizan en las interacciones fiscales entre los gobiernos nacional y subnacionales. El federalismo fiscal, entendido bajo este prisma, se entiende como la definición y delimitación de competencias entre los diferentes niveles de gobierno para llevar a cabo la recaudación de impuestos y ejercer el gasto público, pero también el reparto de los recursos y la regulación del endeudamiento público. De esta forma, busca detallar las potestades tributarias y de gasto de cada nivel de gobierno realizándose la siguiente pregunta, ¿cuál es la manera más eficiente de asignar tales potestades?

Al respecto, la teoría sobre el tema ha establecido desde el siglo pasado que existe una relación positiva entre el federalismo fiscal y el crecimiento económico, sugiriendo que el federalismo fiscal impacta en el desarrollo económico a través de diferentes rutas, siendo las más comunes las siguientes: **i) Tesis de Tiebout:** establece que la descentralización de la provisión de bienes públicos y su financiamiento permite llevar a cabo políticas públicas regionales consistentes con las necesidades locales, lo que conduce al crecimiento económico. **ii) Tesis de la preservación del mercado:** propone que la competencia fiscal entre diferentes jurisdicciones conduce a tasas impositivas más bajas, lo que incentiva el crecimiento económico. **iii) Tesis del cambio estructural:** a través de la búsqueda del cambio estructural<sup>73</sup> en la región, los gobiernos locales con autonomía fiscal harán uso de los elementos de sus contribuciones para incentivar la reubicación de las empresas. **iv) Tesis de la innovación política:** derivado de la competencia fiscal, la innovación y creatividad del sector público juega un papel importante ante las situaciones del cambio estructural dinámico, por lo cual una rápida respuesta del gobierno local ante una situación así podría influenciar en el crecimiento (Feld et al., 2007).

Por otra parte, los trabajos empíricos que han intentado contrastar dichas hipótesis se dividen en estudios comparativos de países (*cross-country*), en estudios en un solo país con periodos de tiempo largos y en estudios al interior de un país considerando como unidades de análisis a los gobiernos estatales, provinciales, entre otros. En particular, los trabajos de tipo *cross-country* han contrastado de manera empírica las primeras dos tesis mencionadas, es decir, la de Tiebout, y la de la preservación del mercado. Al respecto, los trabajos empíricos han encontrado resultados mixtos, dependiendo de las características particulares de los índices de federalismo fiscal seleccionados, y de la muestra de países y la elección del periodo de análisis, razón por la que en este tipo de estudios la cuestión sobre los efectos del federalismo fiscal en el crecimiento se mantiene abierta.

El presente apartado da a conocer los resultados de la estimación de 9 modelos que buscan dar respuesta a la pregunta sobre los efectos del federalismo fiscal, a través de la descentralización del ingreso, en el crecimiento económico, utilizando para ello una muestra de 9 países federales para los cuales se obtuvo información en el periodo 2003-2017. En la primera sección se presentan los estudios empíricos que han abordado el tema sobre los efectos del federalismo fiscal en el crecimiento económico. En la segunda se presentan la metodología, los datos y los resultados obtenidos por el presente estudio. Y, en la tercera, se muestran las conclusiones.

<sup>73</sup> Como cambio estructural debe entenderse el cambio que se presenta en una región cuando la industria preponderante se vuelve obsoleta y por tanto es necesario incentivar la reubicación de otro tipo de industrias.

## **Estudios empíricos sobre los efectos del federalismo fiscal en el crecimiento económico**

En el terreno empírico pueden identificarse una cantidad importante de trabajos que pretenden desvelar la relación entre el federalismo fiscal y el crecimiento económico. De acuerdo con Feld, Zimmermann y Döring (Feld et al., 2007), estos trabajos pueden dividirse en estudios en los que la muestra se constituye por datos agregados de distintos países, también conocidos como estudios *cross-country*, y estudios en un solo país, entre los que se encuentran los que utilizan como muestra una serie de tiempo amplia (30 años o más) y los que utilizan como muestra diversas regiones del mismo, como pueden ser provincias, estados, cantones, entre otros, en un periodo de tiempo no tan extendido (20 años o menos).

Al utilizar el presente estudio una muestra de diversos países, la revisión de estudios empíricos se centrará en los trabajos que abordan el tema con muestras de datos tipo *cross-country*, entre los que se encuentran Davoodi y Zou (1998), Woller y Phillips (1998), Thießen (2003), Thießen (2000) y Iimi (2005), entre otros.

Cabe señalar que la mayor parte de los trabajos que abordan la temática bajo un enfoque *cross-country*, interpretan al federalismo fiscal como la descentralización de las funciones del gobierno, y la miden como el porcentaje de participación del gasto del gobierno subnacional en el gasto total del gobierno, intentando con esto aportar evidencia empírica a favor de la Tesis de Tiebout. Sin embargo, esta forma de medir la descentralización del gasto puede generar problemas, ya que en dicha participación puede incluirse el gasto que ejerce el gobierno subnacional a partir de lo que determina el gobierno federal, sin medir de manera precisa la autonomía del gobierno subnacional en cuanto a la provisión y financiamiento de los bienes públicos. Por tanto, una manera más ajustada para medir la descentralización fiscal y con ello probar la hipótesis de Tiebout, es descontando del gobierno subnacional las transferencias intergubernamentales (Feld et al., 2007).

Por otra parte, otros trabajos de tipo *cross-country* han intentado contrastar empíricamente, a la par de la Tesis de Tiebout, la Tesis de la preservación del mercado, utilizando para ello medidas sobre la importancia de la autonomía fiscal de los gobiernos locales en función de los tipos de tasas y bases impositivas que pueden implementar de manera independiente en sus jurisdicciones (Feld et al., 2007).

Comenzando con los trabajos que solo buscan contrastar la Tesis de Tiebout, Davoodi y Zou (1998) pretenden desvelar la relación entre el federalismo fiscal y el crecimiento económico con una muestra de 46 países (entre ellos México) en el periodo 1970-1989. Como variable dependiente utilizan la tasa de crecimiento promedio anual del PIB per cápita en cinco y diez años, debido a que aseveran que los beneficios del federalismo fiscal no podrían ser visibles en el crecimiento de año a año, y como variable de federalismo fiscal utilizan la proporción del gasto público agregado de los gobiernos subnacionales en el gasto público total del país, mencionando que entre más grande sea esta proporción, mayor es el nivel de descentralización fiscal. Los resultados que obtienen sugieren una relación negativa entre el federalismo fiscal y el crecimiento en países en desarrollo, mientras que, en países desarrollados, el efecto del federalismo fiscal sobre el crecimiento es nulo. Mencionan que sus resultados pueden explicarse por el hecho de que su medida de federalismo fiscal no refleja la autonomía de los gobiernos subnacionales en las decisiones de gasto, ya que dicho gasto podría incluir aquel en el que los gobiernos locales solo actúan como administradores del gobierno federal, como se mencionó anteriormente.

Por su parte, Woller y Phillips (1998) utilizan una muestra de 23 países en desarrollo (entre ellos México) en el periodo 1974-1991 para contrastar la misma tesis que en el caso anterior. Como variable dependiente utilizan

la tasa de crecimiento del PIB per cápita de un año al siguiente, promedios de tres años y promedios de cinco años, mientras que como variables de federalismo fiscal utilizan cuatro tipos de índices: i) la proporción de los ingresos de los gobiernos locales respecto de los ingresos totales, ii) la proporción de los ingresos de los gobiernos locales menos las subvenciones respecto de los ingresos totales, iii) la proporción del gasto de los gobiernos locales respecto del gasto total y iv) la proporción del gasto de los gobiernos locales respecto del gasto total menos los egresos en defensa y seguridad social. Los resultados obtenidos sugieren que, como mucho, existe una débil relación inversa entre el primer índice mencionado (la proporción de los ingresos de los gobiernos locales respecto de los ingresos totales) y el crecimiento económico en la muestra que utiliza el promedio quinquenal de las variables, mientras que no identifican una relación estadísticamente significativa entre los demás índices de federalismo fiscal y el crecimiento.

Por otra parte, Thießén (2003) utiliza una muestra con 25 países de ingreso alto pertenecientes a la OCDE en el periodo 1973-1998. Al igual que Davoodi y Zou (1998) y Woller y Phillips (1998), en este estudio la variable dependiente es el crecimiento económico per cápita promedio, pero, a diferencia de los anteriores, en un periodo de 26 años. Los indicadores del federalismo fiscal que utiliza son los mismos, la proporción de los gastos del gobierno subnacional en los gastos del gobierno consolidado, y la participación de los ingresos del gobierno subnacional en los ingresos consolidados del gobierno. Los resultados que obtiene indican que una descentralización del gasto en 10% aumenta el crecimiento del PIB real per cápita en alrededor de 0.15 puntos porcentuales. Además, en otro estudio del mismo autor, Thießén (2000) utilizó una muestra de 26 países en el periodo 1981-1995, encontrando un resultado similar, ya que, según sus datos, un incremento en la descentralización del gasto en alrededor del 10% incentiva el crecimiento de la economía entre 0.12 y 0.15 puntos porcentuales, también en países de ingreso alto. Cabe señalar que en este último trabajo, Thießén (2000) encontró evidencia relativa al hecho de que la relación entre la descentralización del gasto y el crecimiento económico puede ser no lineal, ya que el efecto de la descentralización del gasto cambia dependiendo del nivel mismo de la descentralización.

En el caso de limi (2005), el autor realiza un estudio similar a los anteriores, pero con una muestra de 51 países (incluido México) en el periodo 1997-2001. Como variable dependiente utiliza, para evitar los posibles problemas ocasionados por las fluctuaciones de corto plazo de la economía, el promedio anual de cinco años del crecimiento real del PIB per cápita. Por otra parte, la medida de federalismo fiscal utilizada es la participación del gasto público local en el gasto público total durante el año 1997, con la intención de asegurar que la variable precede al periodo durante el cual se mide el crecimiento de la economía. Los resultados obtenidos indican que un 10% más de descentralización fiscal en el gasto conduce a un crecimiento del PIB per cápita real en 0.6 puntos porcentuales.

Por otra parte, contribuyendo a la contrastación empírica de la Tesis de la preservación del mercado, Feld refiere otros dos estudios<sup>74</sup> de su autoría que utilizan como variable explicativa a la proporción de ingresos subnacionales provenientes de impuestos decididos de manera autónoma respecto de los ingresos totales, además de otras variables de descentralización que buscaban abonar conocimiento práctico a la Tesis de Tiebout. Sin embargo, los resultados de su análisis, cuya muestra consistió en 19 países de la OCDE en el periodo 1973-1998, no arrojaron evidencia empírica a favor de las tesis mencionadas, de acuerdo con Feld et al. (2007).

74 El primero de 2004, "Fiscal Federalism and Economic Growth: Cross-country Evidence for OECD Countries", sin publicar, en colaboración con T. Baskaran y T. Dede, y el segundo "Fiscal Federalism and Economic Growth in OECD Countries" es parte del libro *Institutional Competition* publicado en 2008 por la editorial Edward Elgar Pub.

Como se puede apreciar, los trabajos revisados difieren respecto de los resultados obtenidos, ya que, por ejemplo, Thießén (2003), Thießén (2000) e Iimi (2005), encuentran evidencia empírica a favor de la Tesis de Tiebout, es decir, que observan que una mayor descentralización del gasto conlleva a un mayor crecimiento económico a través de la realización de políticas regionales consistentes con las necesidades locales. A pesar de esto, resulta aventurado establecer que los trabajos abonan evidencia a favor de esta Tesis, derivado del hecho de que los mismos consideran la participación del gasto de los gobiernos subnacionales en el gasto total, cayendo así en un posible sesgo por no descontar el gasto realizado a través de las transferencias intergubernamentales, mismo que se lleva a cabo de acuerdo con lo establecido por el gobierno federal.

Por otro lado, los demás trabajos analizados no arrojan evidencia a favor de la Tesis de Tiebout, ni de la Tesis de la preservación del mercado. Ante este escenario, es posible reconocer que la cuestión sobre los efectos del federalismo fiscal en el crecimiento económico, en estudios de tipo *cross-country*, se mantiene abierta.

Derivado de lo visto en los trabajos anteriores sobre el tema, en el presente apartado se probará de manera exclusiva la Tesis de Tiebout a partir de la descentralización del ingreso, por lo que, de manera empírica, se contrastará el hecho de que a través de un federalismo fiscal donde se implemente la descentralización del ingreso (lo que reportaría para los gobiernos subnacionales mayores recursos propios) las políticas públicas regionales consistentes con las necesidades locales conducirán al crecimiento de la economía en el largo plazo.

## ***Datos, metodología y resultados***

Para medir el impacto del federalismo fiscal sobre el crecimiento económico, a través de la descentralización del ingreso (Tesis de Tiebout), se utiliza una muestra de 9 países federales (México, Austria, Bélgica, España, Australia, Alemania, Canadá, Suiza y Estados Unidos) para los cuales existe información del ingreso propio subnacional<sup>75</sup> en el periodo 2003-2017. Como variable dependiente se utiliza la tasa de crecimiento promedio anual del PIB per cápita en cinco, siete y diez años, y como explicativas se utilizan dos tipos, las variables de control y las de federalismo fiscal. Como variables de control se incorporan tres de las más utilizadas en los estudios sobre crecimiento económico, estas son, el PIB inicial, la tasa de crecimiento poblacional y la tasa de crecimiento de la formación bruta de capital per cápita, mientras que, como variable de federalismo fiscal, se utiliza la proporción del ingreso subnacional propio en el ingreso total gubernamental del país, una vez descontadas las transferencias intergubernamentales. Las características de estas variables, así como sus fuentes de información, se presentan en la Tabla 5.5.

---

<sup>75</sup> Se debe entender este ingreso como el que obtienen los gobiernos no centrales de un país, calculándolo como el ingreso total menos los ingresos por transferencias intergubernamentales.

**TABLA 5.5**  
**Características de las variables utilizadas en el análisis**

| Nombre  | Variable  | Fuente   |
|---|---|--|
| <b>Variables dependientes</b>   |   |  |
| Tasa de crecimiento promedio anual del PIB per cápita en cinco años   | $tcpibpc_{quin_{i,t}} = \left[ \left( \frac{pibpc_{i,t}}{pibpc_{i,t-5}} \right)^{1/5} - 1 \right] 100$  | Banco Mundial. PIB per cápita, PPA (\$ a precios internacionales constantes de 2011) |
| Tasa de crecimiento promedio anual del PIB per cápita en siete años   | $tcpibpc_{sep_{i,t}} = \left[ \left( \frac{pibpc_{i,t}}{pibpc_{i,t-7}} \right)^{1/7} - 1 \right] 100$   | Banco Mundial. PIB per cápita, PPA (\$ a precios internacionales constantes de 2011) |
| Tasa de crecimiento promedio anual del PIB per cápita en diez años  | $tcpibpc_{dec_{i,t}} = \left[ \left( \frac{pibpc_{i,t}}{pibpc_{i,t-10}} \right)^{1/10} - 1 \right] 100$ | Banco Mundial. PIB per cápita, PPA (\$ a precios internacionales constantes de 2011) |
| <b>Variables independientes: indicadores de federalismo fiscal</b>  |   |  |
| Proporción del ingreso propio subnacional respecto del ingreso total gubernamental del país, al inicio del quinquenio | $ing\_subnac_{i,t-5}$   | OECD Fiscal Decentralization Database  |
| Proporción del ingreso propio subnacional respecto del ingreso total gubernamental del país, al inicio del septenio   | $ing\_subnac_{i,t-7}$   | OECD Fiscal Decentralization Database  |
| Proporción del ingreso propio subnacional respecto del ingreso total gubernamental del país, al inicio del decenio    | $ing\_subnac_{i,t-10}$  | OECD Fiscal Decentralization Database  |
| <b>Variables independientes: controles</b>  |   |  |
| Tasa de crecimiento promedio anual de la formación bruta de capital fijo per cápita en cinco años                     | $tcfbcpc_{quin_{i,t}} = \left[ \left( \frac{fbcpc_{i,t}}{fbcpc_{i,t-5}} \right)^{1/5} - 1 \right] 100$  | Banco Mundial. Formación bruta de capital (UMN a precios constantes)                 |
| Tasa de crecimiento promedio anual de la formación bruta de capital fijo per cápita en siete años                     | $tcfbcpc_{sep_{i,t}} = \left[ \left( \frac{fbcpc_{i,t}}{fbcpc_{i,t-7}} \right)^{1/7} - 1 \right] 100$   | Banco Mundial. Formación bruta de capital (UMN a precios constantes)                 |
| Tasa de crecimiento promedio anual de la formación bruta de capital fijo per cápita en diez años                      | $tcfbcpc_{dec_{i,t}} = \left[ \left( \frac{fbcpc_{i,t}}{fbcpc_{i,t-10}} \right)^{1/10} - 1 \right] 100$ | Banco Mundial. Formación bruta de capital (UMN a precios constantes)                 |

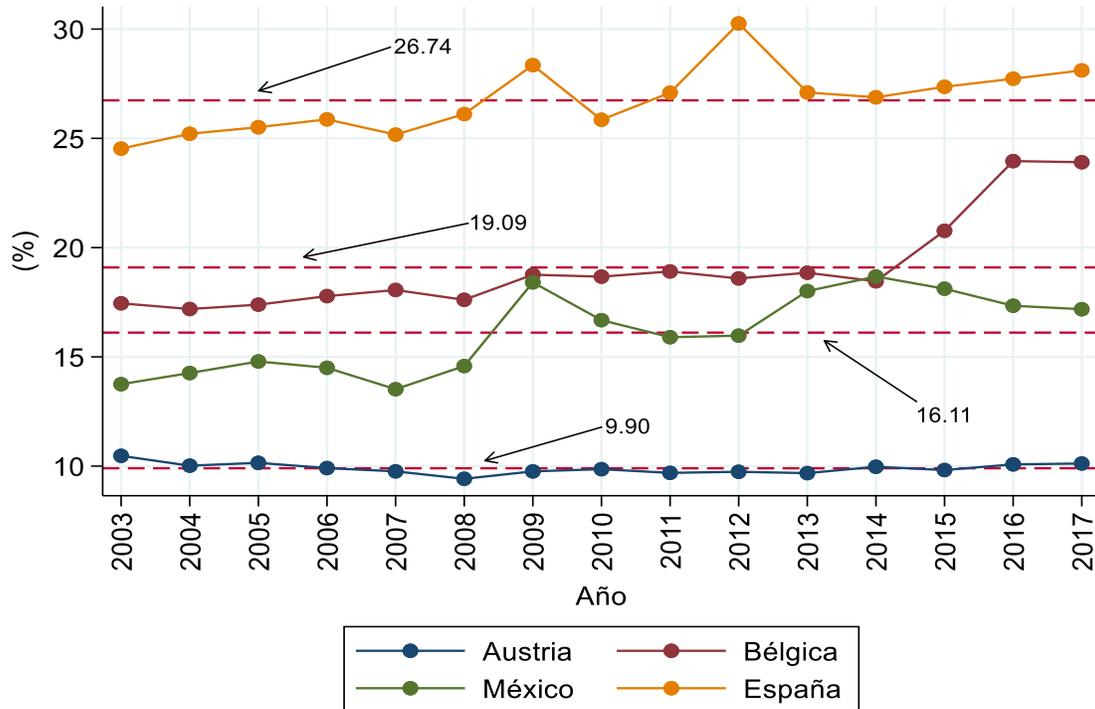
| Variables independientes: controles                              |  |  |
|--|--|--|
| Tasa de crecimiento promedio anual de la población en cinco años | $tcpob\_quin_{i,t} = \left[ \left( \frac{pob_{i,t}}{pob_{i,t-5}} \right)^{1/5} - 1 \right] 100$  | Banco Mundial. Población total   |
| Tasa de crecimiento promedio anual de la población en siete años | $tcpob\_sep_{i,t} = \left[ \left( \frac{pob_{i,t}}{pob_{i,t-7}} \right)^{1/7} - 1 \right] 100$   | Banco Mundial. Población total   |
| Tasa de crecimiento promedio anual de la población en diez años  | $tcpob\_dec_{i,t} = \left[ \left( \frac{pob_{i,t}}{pob_{i,t-10}} \right)^{1/10} - 1 \right] 100$ | Banco Mundial. Población total   |
| Logaritmo natural del PIB per cápita al inicio del quinquenio    | $lnpibpc_{i,t-5}$  | Banco Mundial. PIB per cápita, PPA (\$ a precios internacionales constantes de 2011) |
| Logaritmo natural del PIB per cápita al inicio del septenio      | $lnpibpc_{i,t-7}$  | Banco Mundial. PIB per cápita, PPA (\$ a precios internacionales constantes de 2011) |
| Logaritmo natural del PIB per cápita al inicio del decenio       | $lnpibpc_{i,t-10}$   | Banco Mundial. PIB per cápita, PPA (\$ a precios internacionales constantes de 2011) |

Fuente: INDETEC.

Como se observa en la Tabla 5.5, algunas de las variables de control y las variables dependientes se encuentran como tasa de crecimiento promedio anual en cinco, siete y diez años, esto es para evitar fluctuaciones de corto plazo en el crecimiento económico, la formación bruta de capital y el crecimiento poblacional. Además, también se encuentran variables al principio del quinquenio, septenio y decenio, como son, los índices de federalismo fiscal y el logaritmo natural del PIB per cápita. Para el caso de los indicadores de federalismo fiscal, se toma este criterio debido a que se espera que los efectos de la descentralización fiscal sean tangibles en el crecimiento de largo plazo.

Por otra parte, las Gráficas 5.1a y 5.1b muestran la proporción del ingreso propio subnacional respecto del ingreso total gubernamental de los países de la muestra en el periodo 2003-2017. Como se observa en la Gráfica 5.1a, Austria, Bélgica, México y España son países donde la proporción ya mencionada no supera el 30.26% (España en el año 2012). De éstos, Austria es el que en promedio tiene la proporción más pequeña (9.90%), además, parece que es el único de los cuatro que en el periodo señalado mantiene un comportamiento estacionario, es decir, que tiene fluctuaciones en torno a su media y no muestra señales de crecer o decrecer en el tiempo. Por otra parte, en México se observa que, en promedio, la proporción del ingreso propio de los gobiernos subnacionales representa el 16.11% de su ingreso total, además, a pesar de que esta proporción parece crecer en el tiempo, a partir del año 2015 muestra una tendencia decreciente. Después de México, Bélgica exhibe una proporción promedio de 19.09%, manteniendo una tendencia creciente que aumenta de manera importante a partir del año 2015. Finalmente, España cuenta con una proporción promedio de 26.74%, y exhibe también una tendencia a crecer en el tiempo.

**GRÁFICA 5.1a**  
**Proporción del ingreso propio subnacional respecto del ingreso total gubernamental del país, 2003-2017**

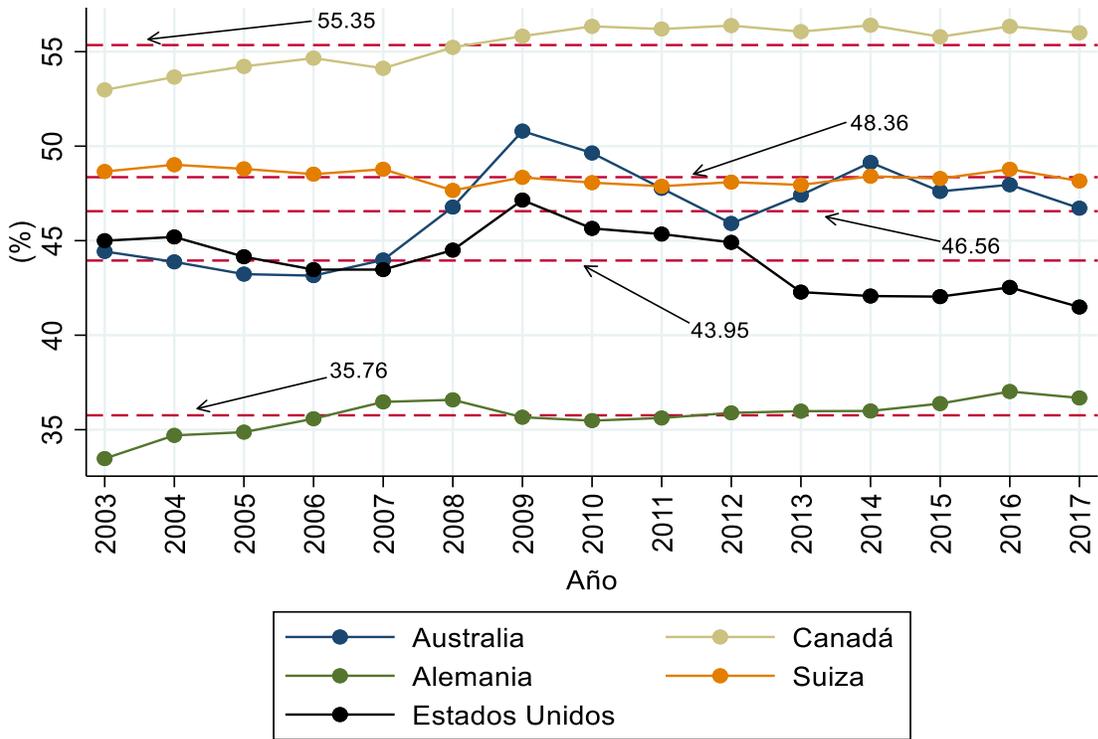


**Fuente:** INDETEC.

**Nota:** Las líneas rojas punteadas representan el promedio de la proporción del ingreso propio subnacional respecto del ingreso total gubernamental de cada país.

Por otro lado, la Gráfica 5.1b muestra a los países que presentan una proporción del ingreso propio subnacional respecto del ingreso total gubernamental mayor al 33%, los cuales son: Australia, Alemania, Estados Unidos, Canadá y Suiza. De estos países, Alemania es el que menor proporción promedio exhibe en el periodo de análisis, con un 35.76%, aunado a que, al igual que Australia, muestra un comportamiento oscilatorio en torno a su media, lo que sugiere que la variable también es estacionaria y por lo tanto no puede distinguirse una tendencia positiva o negativa en la serie. Le sigue Estados Unidos, con una proporción promedio del 43.95%, pero, a diferencia del país anterior, con una tendencia a decrecer. Por otra parte, Australia exhibe una proporción promedio del 46.56%, además de presentar el comportamiento oscilatorio más desviado respecto de la media, lo que sugiere que la variable es estacionaria, pero con una desviación estándar grande. Finalmente, le siguen los países de Suiza y Canadá, con proporciones promedio de 48.36 y 55.35%, respectivamente. En ambos casos no se puede notar una clara tendencia a crecer en el tiempo, y por este motivo se puede aseverar que su comportamiento es más o menos constante en el periodo de análisis.

**GRÁFICA 5.1b**  
**Proporción del ingreso propio subnacional respecto del ingreso total gubernamental del país, 2003-2017**



Fuente: INDETEC.

Nota: Las líneas rojas punteadas representan el promedio la proporción del ingreso propio subnacional respecto del ingreso total gubernamental de cada país.

Continuando con el análisis, las tablas 5.6, 5.7, y 5.8 muestran 9 estimaciones a partir de las variables presentadas en la Tabla 5.5. Cabe señalar que las estimaciones de la Tabla 5.6 corresponden a los datos que utilizan las variables en tasas de crecimiento promedio anual en cinco años y los valores a inicio del quinquenio, las de la Tabla 5.7 corresponden a los datos que utilizan las variables en tasas de crecimiento promedio anual en siete años y los valores a inicio del septenio, y, finalmente, la Tabla 5.8 hace lo propio con los datos de crecimiento promedio anual en diez años y los valores al inicio del decenio.

**TABLA 5.6**  
**Resultados de la estimación con tasa de crecimiento promedio anual en cinco años**

| Tasa de crecimiento promedio anual del PIB per cápita en cinco años  | Modelo 1                 | Modelo 2                  | Modelo 3                 |
|--|--------------------------|---------------------------|--------------------------|
| Tasa de crecimiento promedio anual de la formación bruta de capital fijo per cápita en cinco años  | 0.0683***<br>(0.0168)    | 0.0657***<br>(0.0181)     | 0.0621***<br>(0.0162)    |
| Tasa de crecimiento promedio anual de la población en cinco años   | 0.5148**<br>(0.2169)     | 0.4407**<br>(0.2198)      | 0.5374**<br>(0.2095)     |
| Logaritmo natural del PIB per cápita al inicio del quinquenio  | -18.9863***<br>(2.8582)  | -19.5029***<br>(2.8460)   | -21.1992***<br>(3.2344)  |
| Proporción del ingreso propio subnacional respecto del ingreso total gubernamental del país, al inicio del quinquenio  | 0.0605*<br>(0.0341)      |                           | 0.0004<br>(0.0478)       |
| Proporción del ingreso propio subnacional respecto del ingreso total gubernamental del país, al inicio del quinquenio (dicotómica media baja, 2do cuartil, de 17.78% a 35.58%) |                          | -0.0995<br>(0.1056)       |                          |
| Proporción del ingreso propio subnacional respecto del ingreso total gubernamental del país, al inicio del quinquenio (dicotómica media alta, 3er cuartil, de 35.61% a 47.66%) |                          | 0.0885<br>(0.2822)        |                          |
| Proporción del ingreso propio subnacional respecto del ingreso total gubernamental del país, al inicio del quinquenio (dicotómica alta, 4to cuartil, de 47.77% a 56.37%)       |                          | 0.1627<br>(0.3393)        |                          |
| Proporción del ingreso propio subnacional respecto del ingreso total gubernamental, al inicio del quinquenio (umbral 32%)  |                          |                           | 0.0885<br>(0.0588)       |
| Constante  | 200.2531***<br>(30.1176) | 208.4889***<br>(30.06533) | 225.2861***<br>(34.6141) |
| Variables dicotómicas temporales   | Sí                       | Sí                        | Sí                       |
| Observaciones  | 90                       | 90                        | 90                       |
| R-cuadrado   | 0.9040                   | 0.9045                    | 0.9068                   |

Fuente: INDETEC.

Notas: (1) Niveles de significancia \*\*\*0.01, \*\*0.05, \*0.10. (2) Los errores estándar se encuentran entre paréntesis.

Como se observa en la Tabla 5.6, el **Modelo 1** considera como variable dependiente a la tasa de crecimiento promedio anual del PIB per cápita en cinco años, y como variables explicativas a la tasa de crecimiento promedio anual de la formación bruta de capital per cápita en cinco años, la tasa de crecimiento promedio anual de la población en cinco años, el logaritmo natural del PIB per cápita al inicio del quinquenio, y la pro-

porción del ingreso propio subnacional respecto del ingreso total gubernamental del país al inicio del quinquenio. Lo primero que se observa es que todas las variables explicativas, con excepción de esta última, son estadísticamente significativas a un nivel convencional de confianza del 95%. En el caso de la medida de descentralización fiscal del ingreso, también se observa su significancia estadística, sin embargo, al 90% de confianza. Otro aspecto interesante del Modelo 1 es que todas las variables explicativas, con excepción de la tasa de crecimiento de la población, presentan el signo esperado. Dado lo anterior, el modelo exhibe que la descentralización fiscal del ingreso abona evidencia empírica a favor de la Tesis de Tiebout, ya que, al ser su coeficiente positivo y estadísticamente significativo, sugiere que un aumento en la descentralización fiscal del ingreso impacta positivamente en el crecimiento económico. Cabe señalar que, dada la magnitud del coeficiente, de 0.0605, éste se interpreta como sigue: ante un incremento de un punto porcentual en la descentralización fiscal del ingreso, la tasa de crecimiento real del PIB per cápita aumenta en 0.0605 puntos porcentuales en el largo plazo.

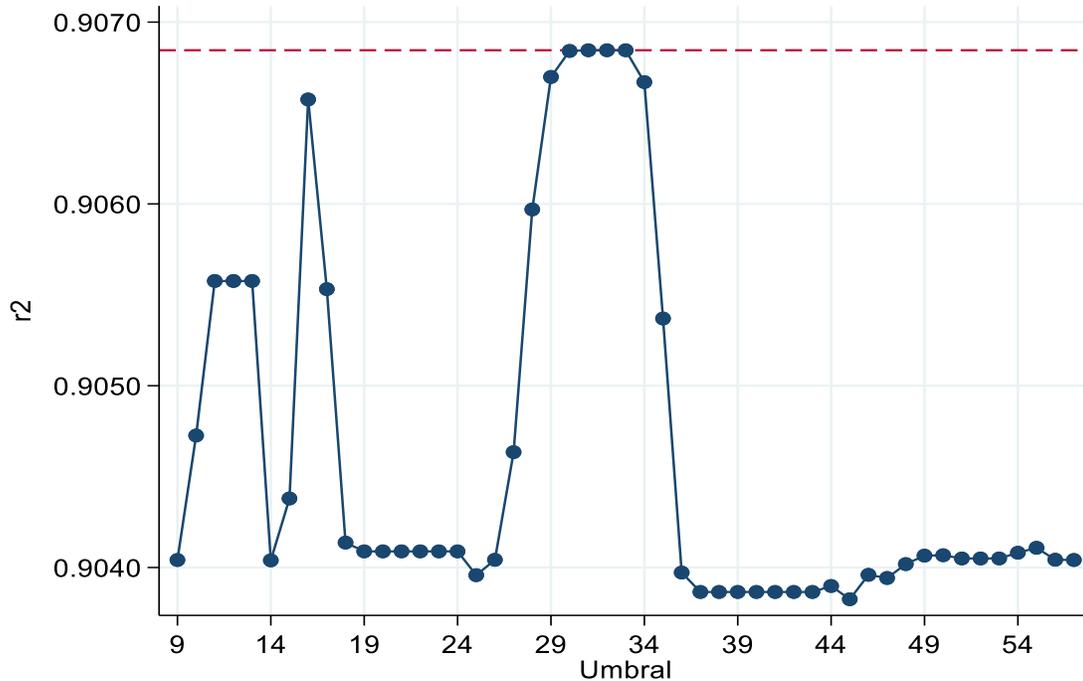
El **Modelo 2** se realizó con la intención de probar de manera empírica si la relación entre la descentralización fiscal del ingreso y el crecimiento económico es no lineal, tal como se mencionó en el trabajo de Thießén (2000). Para esto se consideró dividir la muestra de países en cuartiles de la proporción del ingreso propio subnacional respecto del ingreso total gubernamental del país, y de esta forma obtener los siguientes niveles de descentralización fiscal: bajo, medio bajo, medio alto y alto. Teóricamente, la significancia estadística de los parámetros estimados a partir de estas variables dicotómicas, junto al hecho de que los coeficientes sean diferentes entre sí en cuanto a magnitud y/o signo, mostrará la existencia de diferentes impactos entre la descentralización fiscal y el crecimiento económico de largo plazo, dependiendo precisamente de ese nivel de descentralización. Sin embargo, para este modelo las variables dicotómicas no muestran relevancia estadística, ya que ninguna de ellas tiene significancia a los niveles convencionales. De esta manera, el Modelo 2 sugiere que no existe una relación no lineal entre las variables, y, por tanto, se mantiene una preferencia por el Modelo 1.

Finalmente, el **Modelo 3** también intenta probar la existencia de una relación no lineal entre la descentralización y el crecimiento económico, pero, en este caso, utilizando una metodología distinta a la anterior, la que podría nombrarse como regresión lineal por segmentos. En ésta se asume la existencia de un umbral (en este caso un umbral de descentralización fiscal del ingreso) que, al ser traspasado, la relación entre las variables puede seguir siendo positiva, pero con una magnitud del coeficiente más grande o pequeña, o puede cambiar completamente y volverse negativa, es decir, que la descentralización fiscal del ingreso impacte negativa y no positivamente sobre el crecimiento real de la economía.

Para comprender la metodología anterior, la Gráfica 5.2 muestra diferentes valores de R cuadrada en función de diferentes proporciones de descentralización fiscal del ingreso. Lo que se observa es que, entre una proporción del ingreso propio subnacional respecto del ingreso total gubernamental del país de 30 a 33%, el R cuadrado es el más grande, de hecho, con exactitud se asevera que el umbral de 32% es el que exhibe el mayor R cuadrado. Por tanto, el Modelo 3 muestra las estimaciones ya expuestas, pero, considerando que a partir de que la proporción del ingreso propio subnacional rebasa el 32%, la relación cambia; sin embargo, lo anterior no es así (por lo menos para esta muestra), dado que los coeficientes estimados no son estadísticamente significativos.

## GRÁFICA 5.2

### Umbral de descentralización fiscal para la muestra que utiliza la tasa de crecimiento promedio anual per cápita en cinco años



Fuente: INDETEC.

Nota: La línea roja punteada representa el R cuadrado más alto.

Por otra parte, la Tabla 5.7 muestra la misma estructura de las estimaciones anteriores, es decir, que en él se consideran 3 modelos que toman en cuenta una relación lineal, una relación no lineal con variables dicotómicas y una relación no lineal con el método de regresión lineal por segmentos. Sin embargo, en este caso la muestra se encuentra constituida por variables en tasas de crecimiento promedio anual en siete años y valores a inicio del septenio.

Como se observa, el **Modelo 4** contiene las mismas variables que el Modelo 1, pero con la diferencia de que en éste se considera un plazo más largo de crecimiento. Otra diferencia con el Modelo 1 es que en el Modelo 4 la variable de descentralización del ingreso es estadísticamente significativa a un nivel de confianza del 99%, y, además, la magnitud del coeficiente es 35.37% más grande que la del Modelo 1, al pasar de 0.0605 a 0.0819. Tal resultado aporta nuevamente evidencia a favor de la Tesis de Tiebout y se interpreta en el siguiente sentido: ante un incremento de un punto porcentual en la descentralización fiscal del ingreso, la tasa de crecimiento real del PIB per cápita aumenta en 0.0819 puntos porcentuales.

**TABLA 5.7**  
**Resultados de la estimación con tasa de crecimiento promedio anual en siete años**

| Tasa de crecimiento promedio anual del PIB per cápita en siete años   | Modelo 4                 | Modelo 5                 | Modelo 6                  |
|---|--------------------------|--------------------------|---------------------------|
| Tasa de crecimiento promedio anual de la formación bruta de capital per cápita en siete años  | 0.0917***<br>(0.0183)    | 0.0816***<br>(0.0186)    | 0.0979***<br>(0.0177)     |
| Tasa de crecimiento promedio anual de la población en siete años  | 0.2752*<br>(0.1514)      | 0.2075<br>(0.1569)       | 0.3104**<br>(0.1421)      |
| Logaritmo natural del PIB per cápita al inicio del septenio   | -16.2084***<br>(1.3514)  | -17.0353***<br>(1.6293)  | -15.9132***<br>(1.2542)   |
| Proporción del ingreso propio subnacional respecto del ingreso total gubernamental del país, al inicio del septenio   | 0.0819***<br>(0.0188)    |                          | 0.5889**<br>(0.2202)      |
| Proporción del ingreso propio subnacional respecto del ingreso total gubernamental del país, al inicio del septenio (dicotómica media baja, 2do cuartil, de 17.61 % a 35.48%) |                          | -0.0221<br>(0.0751)      |                           |
| Proporción del ingreso propio subnacional respecto del ingreso total gubernamental del país, al inicio del septenio (dicotómica media alta, 3er cuartil, de 35.58% a 47.15%)  |                          | -0.0025<br>(0.1630)      |                           |
| Proporción del ingreso propio subnacional respecto del ingreso total gubernamental del país, al inicio del septenio (dicotómica alta, 4to cuartil, de 47.66% a 56.34%)        |                          | 0.4044*<br>(0.2064)      |                           |
| Proporción del ingreso propio subnacional respecto del ingreso total gubernamental del país, al inicio del septenio (umbral 11%)  |                          |                          | -0.5105**<br>(0.2217)     |
| Constante   | 169.2850***<br>(14.2543) | 181.8046***<br>(17.2715) | 160.5880***<br>(13.66***) |
| Variables dicotómicas temporales  | Sí                       | Sí                       | Sí                        |
| Observaciones   | 72                       | 72                       | 72                        |
| R-cuadrado  | 0.9464                   | 0.9382                   | 0.9550                    |

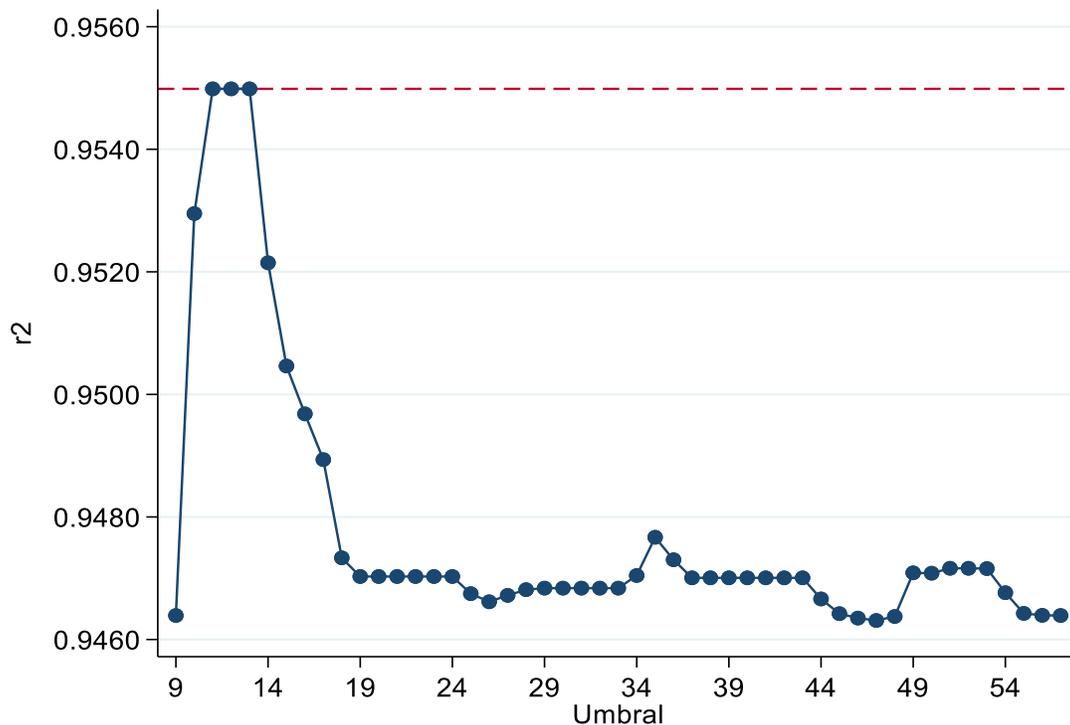
Fuente: INDETEC.

Notas: (1) Niveles de significancia \*\*\*0.01, \*\*0.05, \*0.10. (2) Los errores estándar se encuentran entre paréntesis.

Por su parte, el **Modelo 5** también busca probar la no linealidad de la relación entre las variables de interés. Resulta importante observar que, en este caso, por lo menos la variable dicotómica que agrupa al último cuartil de las proporciones de descentralización fiscal es estadísticamente significativa al 90% de confianza, lo que sugiere en cierta forma alguna no linealidad en la relación de las dos variables.

Por último, el **Modelo 6** muestra los resultados de asumir, como en el Modelo 3, un umbral de descentralización fiscal. En éste se obtiene evidencia a favor de dicho umbral, ya que la proporción del ingreso propio subnacional respecto del ingreso total gubernamental del país al inicio del septenio, y el umbral del 11%, resultan ser estadísticamente significativos al 95% de confianza. De esta forma, la interpretación de los coeficientes es como sigue: previo al umbral del 11% de descentralización fiscal del ingreso, un incremento de un punto porcentual en dicha descentralización aumenta la tasa de crecimiento real del PIB per cápita en 0.5889 puntos porcentuales; sin embargo, una vez rebasado el umbral del 11% de descentralización fiscal, un incremento de un punto porcentual en dicha descentralización aumenta la tasa de crecimiento real del PIB per cápita en 0.0784 puntos porcentuales (0.5889-0.5105). En razón de lo anterior, el Modelo 6 sugiere que una mayor descentralización fiscal favorece al crecimiento, no obstante, tal efecto benéfico sobre el crecimiento es mayor en cualquier proporción que se encuentre por debajo del umbral que después de éste. Cabe señalar que la R cuadrada obtenida, considerando un umbral del 11% y un crecimiento económico de mayor plazo que en los modelos de la Tabla 5.6, es de 0.9550.

**GRÁFICA 5.3**  
**Umbral de descentralización fiscal para la muestra que utiliza la tasa de crecimiento promedio anual per cápita en siete años**



**Fuente:** INDETEC.

**Nota:** La línea roja punteada representa el R cuadrado más alto.

Finalmente, la Tabla 5.8 presenta los resultados de los modelos 7, 8 y 9 que consideran las variables en tasas de crecimiento promedio anual en diez años y valores al inicio del decenio. Al igual que en los modelos anteriores, en esta Tabla la estructura de éstos es la misma, es decir, un modelo con relación lineal, otro con relación no lineal a partir de variables dicotómicas, y otro con relación no lineal a través del método de regresión lineal por segmentos. Cabe señalar que en estos modelos todos los coeficientes estimados presentan los signos esperados, incluido el coeficiente de la tasa de crecimiento de la población, y son estadísticamente significativos.

Como se observa, el **Modelo 7** contiene las mismas variables que los modelos 1 y 4, pero considerando un periodo de crecimiento más amplio. A diferencia del Modelo 4, en éste la descentralización del ingreso disminuye su significancia estadística al 90% de confianza, y, la magnitud del coeficiente es 57.87% más pequeña que en la del Modelo 1, al pasar de 0.0819 a 0.0345. A pesar de lo anterior, el resultado también aporta evidencia a favor de la Tesis de Tiebout, y se interpreta en el siguiente sentido: ante un incremento de un punto porcentual en la descentralización fiscal del ingreso, la tasa de crecimiento real del PIB per cápita aumenta en 0.0345 puntos porcentuales.

Por su parte, el **Modelo 8** también busca probar la no linealidad de la relación entre las variables de interés. Resulta importante observar que, en este caso, las variables dicotómicas que agrupan al tercer y cuarto cuartil de las proporciones de descentralización fiscal son estadísticamente significativas al 95% de confianza, lo que sugiere en cierta forma alguna no linealidad en la relación de las dos variables.

Por último, el **Modelo 9** muestra los resultados de asumir, como en los modelos 3 y 6, un umbral de descentralización fiscal. En éste también se obtiene evidencia a favor de dicho umbral, ya que la proporción del ingreso propio subnacional respecto del ingreso total gubernamental del país al inicio del decenio, y el umbral del 42%, resultan ser estadísticamente significativos al 95% de confianza. De esta forma, la interpretación de los coeficientes es como sigue: previo al umbral del 42% de descentralización fiscal del ingreso, un incremento de un punto porcentual en dicha descentralización aumenta la tasa de crecimiento real del PIB per cápita en 0.0831 puntos porcentuales; sin embargo, una vez rebasado el umbral del 42% de descentralización fiscal, un incremento de un punto porcentual en dicha descentralización hace decrecer la tasa de crecimiento real del PIB per cápita en 0.0318 puntos porcentuales (0.0831-0.1149). Por lo anterior, el Modelo 9 sugiere que una mayor descentralización fiscal favorece al crecimiento, no obstante, tal efecto benéfico sobre el crecimiento se desvanece al llegar al 42% de descentralización. Cabe señalar que la R cuadrada obtenida, considerando un umbral del 42% y un crecimiento económico de mayor plazo que en los modelos de las Tablas 5.6 y 5.7, es de 0.9814.

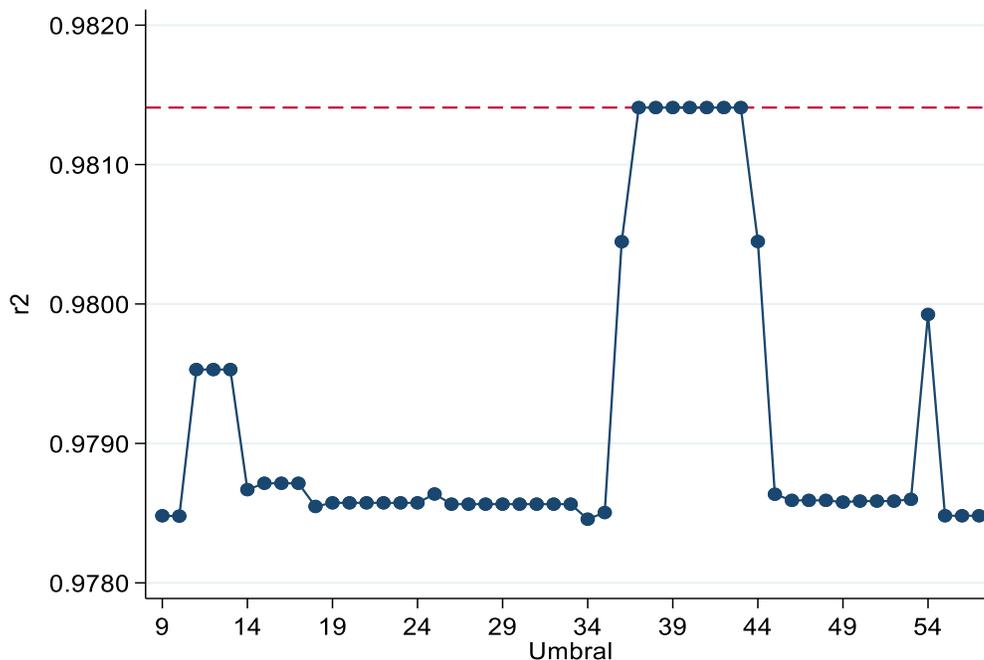
**TABLA 5.8**  
**Resultados de la estimación con tasa de crecimiento promedio anual en diez años**

| Tasa de crecimiento promedio anual del PIB per cápita en diez años   | Modelo 7                 | Modelo 8                | Modelo 9                 |
|--|--------------------------|-------------------------|--------------------------|
| Tasa de crecimiento promedio anual de la formación bruta de capital fijo per cápita en diez años   | 0.0484 **<br>(0.0179)    | 0.0457**<br>(0.0155)    | 0.0360**<br>(0.0178)     |
| Tasa de crecimiento promedio anual de la población en diez años  | -0.6703***<br>(0.1601)   | -0.9641***<br>(0.1600)  | -0.7028***<br>(0.1173)   |
| Logaritmo natural del PIB per cápita al inicio del decenio   | -11.8739 ***<br>(1.0578) | -12.2110***<br>(0.8738) | -11.2536***<br>(1.0850)  |
| Proporción del ingreso propio subnacional respecto del ingreso total gubernamental del país, al inicio del decenio   | 0.0345*<br>(0.0187)      |                         | 0.0831**<br>(0.0266)     |
| Proporción del ingreso propio subnacional respecto del ingreso total gubernamental del país, al inicio del decenio (dicotómica media baja, 2do cuartil, de 17.45 % a 34.87%) |                          | -0.0459<br>(0.0322)     |                          |
| Proporción del ingreso propio subnacional respecto del ingreso total gubernamental del país, al inicio del decenio (dicotómica media alta, 3er cuartil, de 35.58% a 45%)     |                          | 0.2455**<br>(0.0740)    |                          |
| Proporción del ingreso propio subnacional respecto del ingreso total gubernamental del país, al inicio del decenio (dicotómica alta, 4to cuartil, de 45.20% a 54.66%)        |                          | 0.23239**<br>(0.0886)   |                          |
| Proporción del ingreso propio subnacional respecto del ingreso total gubernamental del país, al inicio del decenio (umbral 42%)  |                          |                         | -0.1149**<br>(0.0358)    |
| Constante  | 126.5679***<br>(11.0835) | 131.7745***<br>(9.2723) | 118.1527***<br>(11.4059) |
| Variables dicotómicas temporales   | Sí                       | Sí                      | Sí                       |
| Observaciones  | 45                       | 45                      | 45                       |
| R-cuadrado   | 0.9785                   | 0.9876                  | 0.9814                   |

Fuente: INDETEC.

Notas: (1) Niveles de significancia \*\*\*0.01, \*\*0.05, \*0.10. (2) Los errores estándar se encuentran entre paréntesis.

**GRÁFICA 5.4**  
**Umbral de descentralización fiscal para la muestra que utiliza la tasa de crecimiento promedio anual per cápita en diez años**



**Fuente:** INDETEC.

**Nota:** La línea roja punteada representa el R cuadrado más alto.

Como reflejan los modelos plasmados en las Tablas 5.6, 5.7 y 5.8 al parecer el federalismo fiscal, visto como la descentralización del ingreso, ejerce un efecto positivo sobre el crecimiento económico de largo plazo. Sin embargo, la pregunta relevante en este punto es, ¿qué tanta descentralización es oportuna? Al revisar los modelos de crecimiento en siete y diez años, se observó que existe evidencia de un umbral de descentralización fiscal, lo que sugiere que en los países con poca descentralización lo más oportuno sería considerar una ampliación de las potestades tributarias subnacionales, con la intención de que esos gobiernos se hagan de mayores recursos propios que les permitan sufragar las políticas públicas regionales consistentes con las necesidades locales. No obstante, no queda claro entre los modelos el nivel óptimo de descentralización. A pesar de esto, el Modelo 9, con plazo de 10 años, muestra la mayor bondad de ajuste (0.9814) y presenta todos los signos correctos en los coeficientes estimados. En este sentido, vale la pena tomar en cuenta dicho modelo para establecer que, en la búsqueda de un mayor crecimiento económico de largo plazo, lo importante es considerar aumentar la descentralización del ingreso hasta un punto óptimo en el que exista una adecuada distribución de potestades tributarias entre el gobierno central y los gobiernos subnacionales. Al no conocer de manera precisa el umbral de descentralización, la recomendación sería que ésta se diera en pasos cortos con la intención de que, por ejemplo, un país con un 10% de descentralización del ingreso incrementemente las potestades tributarias subnacionales al 15%, y de esta forma observar y valorar los efectos de esta medida en el crecimiento de largo plazo.

A pesar de que las recomendaciones se basan en un análisis estadístico y dan pauta de los resultados que podrían encontrarse en el caso particular de México y, por tanto una orientación en las directrices a tomar, es

importante mencionar que lo obtenido por los demás estudios es distinto a lo encontrado en el presente, posiblemente por la temporalidad, por la especificación de los modelos o por los países que componen la muestra, y además, es necesaria la implementación de un estudio particular para el caso de México a fin de comparar resultados e identificar características singulares.

De manera preliminar, el ejercicio aquí desarrollado permite colegir que existe evidencia empírica a favor de la Tesis de Tiebout, y por ende se reconoce que el federalismo fiscal, a través de la descentralización del ingreso, contribuye al crecimiento económico real de los países en el largo plazo. Además, con las especificaciones de crecimiento en siete y diez años, se encontró evidencia empírica a favor de un umbral de descentralización fiscal. No obstante, dicho umbral no fue similar en las especificaciones mencionadas, ya que en la muestra de siete años éste fue de 11% y en la de diez años fue de 42%; con todo, en cualquiera de los dos casos los resultados sugieren que, al rebasar el umbral, el efecto de la descentralización del ingreso se vuelve menos representativo (muestra de siete años), e incluso, puede revertirse y ser negativo (muestra de diez años). En este sentido, la recomendación de política fiscal es que los países con poca descentralización del ingreso aumenten las potestades tributarias de los gobiernos subnacionales por lo menos en un porcentaje bajo, y que de esta forma se evalúe con el paso del tiempo los efectos de tal política. Por último, cabe señalar que al incrementarse las potestades tributarias de los gobiernos subnacionales necesariamente se alcanzaría un crecimiento económico mayor a nivel nacional en el largo plazo, mismo que, como consecuencia, incrementaría la recaudación de ingresos propios de los gobiernos subnacionales y el gobierno central.

En este último capítulo, la pretensión al confrontar países que tienen como característica común el régimen federal, era revelar la auténtica policromía de visiones a la hora de ensayar su manifestación concreta y la variedad de estructuras inspiradas en sus principios. El ideal federal, y por ende el del propio federalismo, es complejo y no está libre de aristas. Las realidades singulares permiten constatar que, al no haber un modelo único de federalismo, cada país o federación ha realizado esfuerzos por construir y perfeccionar su forma de gobierno, aplicando los esquemas de descentralización que mejor le funcionen.

El federalismo, como arreglo institucional para articular la diversidad, admite tantos matices como necesidades hay en esas relaciones de corresponsabilidad entre poderes y niveles de gobierno. Conciliar la coexistencia de soberanías exige, en la práctica, un ejercicio diario de reingeniería para alcanzar también la corresponsabilidad fiscal y mejorar los mecanismos en los que se expresa el federalismo fiscal.

El itinerario histórico de este esfuerzo en México, cuyo inicio explora el capítulo segundo desde la adopción del sistema federal hace casi dos siglos, permite enmarcar con perspectiva los avances alcanzados en los últimos cuarenta años en el complejo frente de la colaboración y coordinación intergubernamental en materia fiscal, condensados en los capítulos tercero y cuarto. Es justo en ese contexto donde la creación del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, además de armonizar y simplificar el sistema fiscal nacional, se nos presenta como un foro de análisis y perfeccionamiento continuo de las relaciones hacendarias intergubernamentales, el fortalecimiento de las finanzas públicas de los tres ámbitos de gobierno y, con ello, el desarrollo dinámico del federalismo fiscal mexicano.

Conocer la situación que guarda el federalismo fiscal y la evolución que ha tenido es indispensable para afrontar con fundamentos sólidos los desafíos que reviste lograr un esquema más eficiente y eficaz de asignación de potestades y competencias hacendarias, así como de coordinación entre los órdenes de gobierno en México. Sirva este documento para contribuir con esa reflexión.

# SHCP

SECRETARÍA DE HACIENDA  
Y CRÉDITO PÚBLICO



# 6.

## REFERENCIAS

## I. Legislación, normatividad y jurisprudencia

Acta Constitutiva de la Federación Mexicana 1824. Decreto del 31 de enero de 1824. Disponible en [http://www.diputados.gob.mx/biblioteca/bibdigi/const\\_mex/acta.pdf](http://www.diputados.gob.mx/biblioteca/bibdigi/const_mex/acta.pdf)

CPEUM. (1824). Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos. Decretada el 4 de octubre de 1824. Disponible en [http://www.diputados.gob.mx/biblioteca/bibdigi/const\\_mex/const\\_1824.pdf](http://www.diputados.gob.mx/biblioteca/bibdigi/const_mex/const_1824.pdf)

CPEUM. (1857). Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos. Sancionada el 5 de febrero de 1857. Disponible en [http://www.diputados.gob.mx/biblioteca/bibdigi/const\\_mex/const\\_1857.pdf](http://www.diputados.gob.mx/biblioteca/bibdigi/const_mex/const_1857.pdf)

CPEUM. (1917). Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Publicada el 5 de febrero de 1917 en el *Diario Oficial*. Disponible en [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/cpeum/CPEUM\\_orig\\_05feb1917.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/cpeum/CPEUM_orig_05feb1917.pdf)

CPEUM. Texto vigente. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. México. Diario Oficial de la Federación. Última reforma publicada DOF 08-05-2020. Disponible en [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1\\_080520.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1_080520.pdf)

LCF. Ley de Coordinación Fiscal. México. Diario Oficial de la Federación. Última reforma DOF 30-01-2018. Disponible en [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/31\\_300118.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/31_300118.pdf)

LDF. Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y los Municipios. México. Diario Oficial de la Federación. Última reforma DOF 30-01-2018. Disponible en [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LDFEFM\\_300118.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LDFEFM_300118.pdf)

LFISAN. Ley Federal del Impuesto sobre Automóviles Nuevos. México. Diario Oficial de la Federación. Última reforma publicada DOF 30-11-2016. Disponible en [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/123\\_140120.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/123_140120.pdf)

LFPRH. Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria. México. Diario Oficial de la Federación. Última reforma DOF 19-11-2019. Disponible en [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LFPRH\\_191119.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LFPRH_191119.pdf)

LGCG. Ley General de Contabilidad Gubernamental. México. Diario Oficial de la Federación. Última reforma DOF 30-01-2018. Disponible en [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGCG\\_300118.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGCG_300118.pdf)

LGSNA. Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción. México. Diario Oficial de la Federación. Nueva Ley DOF 18-07-2016. Disponible en <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGSNA.pdf>

LIF. Ley de Ingresos de la Federación de los ejercicios fiscales 1994, 2003 al 2020. Diario Oficial de la Federación, años respectivos. Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos.

Ley de Ingresos de cada entidad federativa del ejercicio fiscal 2020. Publicada por cada entidad en su periódico o gaceta oficial correspondiente.

(Abrogada). Ley de Coordinación Fiscal Entre la Federación y los Estados. Diario Oficial 30 de diciembre de 1953. [https://www.dof.gob.mx/nota\\_to\\_imagen\\_fs.php?codnota=4645182&fecha=30/12/1953&cod\\_diario=199929](https://www.dof.gob.mx/nota_to_imagen_fs.php?codnota=4645182&fecha=30/12/1953&cod_diario=199929)

(Abrogada). Ley que Regula el Pago de Participaciones en Ingresos Federales a las Entidades Federativas. Diario Oficial 30 de diciembre de 1948. [https://www.dof.gob.mx/nota\\_to\\_imagen\\_fs.php?codnota=4510548&fecha=30/12/1948&cod\\_diario=191999](https://www.dof.gob.mx/nota_to_imagen_fs.php?codnota=4510548&fecha=30/12/1948&cod_diario=191999)

(Abrogada). Ley Federal del Impuesto sobre Ingresos Mercantiles. Diario Oficial 31 de diciembre de 1947. [https://www.dof.gob.mx/nota\\_to\\_imagen\\_fs.php?codnota=4692553&fecha=31/12/1947&cod\\_diario=202223](https://www.dof.gob.mx/nota_to_imagen_fs.php?codnota=4692553&fecha=31/12/1947&cod_diario=202223)

Decreto sobre Clasificación de rentas generales y particulares. (1824). Emitido el 4 de agosto de 1824. Disponible en la biblioteca virtual 500 años de México en documentos. Siglo XIX, 1820-1829. Consultado en [http://www.biblioteca.tv/artman2/publish/1824\\_121/Decreto\\_Clasificaci\\_n\\_de\\_rentas\\_generales\\_y\\_particulares.shtml](http://www.biblioteca.tv/artman2/publish/1824_121/Decreto_Clasificaci_n_de_rentas_generales_y_particulares.shtml)

Decreto (DOF 27/12/1978). DECRETO de la Ley de Coordinación Fiscal. Diario Oficial. Disponible en [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/lcf/LCF\\_orig\\_27dic78\\_ima.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/lcf/LCF_orig_27dic78_ima.pdf)

Decreto (DOF 28/12/1989). Ley que establece, reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones fiscales y que adiciona la Ley General de Sociedades Mercantiles. Diario Oficial. Disponible en <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/lgsm.htm>

Decreto (DOF 30/12/2002). DECRETO por el que se establecen, reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley del Impuesto sobre la Renta y del Impuesto Sustitutivo del Crédito al Salario. Diario Oficial de la Federación. Disponible en [https://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=717019&fecha=30/12/2002](https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=717019&fecha=30/12/2002)

Decreto (DOF 01/12/2004). DECRETO por el que se reforma y adiciona la Ley del Impuesto al Valor Agregado. Diario Oficial de la Federación. Disponible en [https://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=715165&fecha=01/12/2004](https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=715165&fecha=01/12/2004)

Decreto (DOF 22/08/2005). DECRETO por el que se establecen las condiciones para la importación definitiva de vehículos automotores usados. Diario Oficial de la Federación. Disponible en [https://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=2089827&fecha=22/08/2005](https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=2089827&fecha=22/08/2005)

Decreto (DOF 21/12/2007). DECRETO por el que se reforman, adicionan, derogan y abrogan diversas disposiciones de la Ley de Coordinación Fiscal, de la Ley del Impuesto sobre Tenencia o Uso de Vehículos y de la Ley del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios. Diario Oficial de la Federación. Disponible en [https://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5011094&fecha=21/12/2007](https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5011094&fecha=21/12/2007)

Decreto (DOF 09/12/2013). DECRETO por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley de Coordinación Fiscal y de la Ley General de Contabilidad Gubernamental. Diario Oficial de la Federación. Disponible en [https://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5324940&fecha=09/12/2013](https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5324940&fecha=09/12/2013)

Decreto (DOF 26/05/2015). DECRETO por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de disciplina financiera de las entidades federativas y los municipios. Diario Oficial de la Federación. Disponible en [http://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5393583&fecha=26/05/2015](http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5393583&fecha=26/05/2015)

Acuerdo (DOF 31/03/2020). ACUERDO por el que se modifica el Anexo No. 19 al Convenio de Colaboración Administrativa en Materia Fiscal Federal, celebrado entre la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y el Estado de Sonora. Diario Oficial de la Federación. Disponible en [http://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5590753&fecha=31/03/2020](http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5590753&fecha=31/03/2020)

Convenios (DOF 28/12/1979). Convenios de adhesión al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal que celebran la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y los gobiernos de los Estados; y Acuerdo a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y al Departamento del Distrito Federal para su coordinación en impuestos federales así como su anexo correspondiente. Diario Oficial de la Federación. Para consulta general en [https://www.dof.gob.mx/index\\_113.php?year=1979&month=12&day=28](https://www.dof.gob.mx/index_113.php?year=1979&month=12&day=28)

Convenios de Colaboración Administrativa en Materia Fiscal Federal desde 1980, celebrados entre la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y las entidades federativas.

CONAC. Consejo Nacional de Armonización Contable. (s. f.). *Normatividad vigente del Consejo Nacional de Armonización Contable*. Página oficial [https://www.conac.gob.mx/es/CONAC/Normatividad\\_Vigente](https://www.conac.gob.mx/es/CONAC/Normatividad_Vigente)

SHCP. Secretaría de Hacienda y Crédito Público. (2019). *Criterios Generales de Política Económica para la Iniciativa de Ley de Ingresos y el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación correspondientes al Ejercicio Fiscal 2020*. Gaceta Parlamentaria Año XXII Número 5361-C, 8 de septiembre de 2019. Disponible en <http://gaceta.diputados.gob.mx/PDF/64/2019/sep/20190908-C.pdf>

SNCF. Sistema Nacional de Coordinación Fiscal. (s. f.). *Normatividad para la operación de los organismos del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, así como de sus comités y grupos de trabajo*. Página oficial <http://sncf.gob.mx/>

SNCF. Sistema Nacional de Coordinación Fiscal. (s. f.). *Otra Normatividad en Materia de Coordinación Hacendaria*. Disponible en [http://sncf.gob.mx/#id\\_otranormatividad](http://sncf.gob.mx/#id_otranormatividad)

Tesis: P./J. 80/2004. *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*. Novena Época, Tomo XX, Septiembre de 2004. p. 1122. División de poderes. Para evitar la vulneración a este principio existen prohibiciones implícitas referidas a la no intromisión, a la no dependencia y a la no subordinación entre los poderes públicos de las entidades federativas. Disponible en <https://sjf.scjn.gob.mx/sjfsist/Paginas/DetalleGeneralV2.aspx?id=180648&Clase=DetalleTesisBL>

Tesis Jurisprudencial N° 11. *Apéndice al Semanario Judicial de la Federación*, año 1965, Primera Parte, Pleno p. 42. Citada por De la Garza, 2008.

## II. Publicaciones, bases de datos y otros recursos

AGN. Archivo General de la Nación. (2019). *#AGNRecuerda la firma del Tratado de Guadalupe Hidalgo*. Consultado en marzo de 2021 en <https://www.gob.mx/agn/articulos/agnrecuerda-la-firma-del-tratado-de-guadalupe-hidalgo-un-acuerdo-de-paz>

Aguilar Villanueva, L. F. (1996). Hacia un nuevo Federalismo en México. *Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal* Número 54-55, 99-105. Disponible en <http://historico.juridicas.unam.mx/publica/rev/indice.htm?r=gac&n=54>

Altamirano Santiago, M. (2008). Rasgos del Federalismo Fiscal Mexicano. *Estado, Gobierno, Gestión Pública - Revista Chilena de Administración Pública* (12), 43-60. Disponible en el portal bibliográfico <https://dialnet.unirioja.es/>

ASF. Auditoría Superior de la Federación. (2009). *Informe del Resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2009*. Ramo General 33. Fondo para la Infraestructura Social Estatal (FISE).

Ávila Parra, C. e Hinojosa Ojeda, R. (2011). Federalismo fiscal mexicano: los conflictos de la democracia participativa. *Revista Cofactor*. CIEPS.

Barceló Rojas, D. A. (2016). *Teoría del Federalismo y del Derecho Constitucional Estatal Mexicano*. México: UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas.

Benson, N. L. (1955). *La Diputación Provincial y el Federalismo Mexicano*. México: El Colegio de México.

Blindenbacher, R. y Watts, R. L. (2002). Federalism in a Changing World – A conceptual framework for the conference. *Federalism in a Changing World: Learning from Each Other*, 7-25. Londres: McGill-Queen's University Press.

- BM. Banco Mundial. PIB México (1960-2019). Datos sobre las cuentas nacionales del Banco Mundial y archivos de datos sobre cuentas nacionales de la OCDE. Consultados el 13 de noviembre en [https://datos.bancomundial.org/indicador/NY.GDP.MKTP.CN?cid=GPDes\\_29&end=2019&locations=MX&start=1960](https://datos.bancomundial.org/indicador/NY.GDP.MKTP.CN?cid=GPDes_29&end=2019&locations=MX&start=1960)
- BM. Banco Mundial. PIB per cápita, PPA (\$ a precios internacionales constantes de 2011). Recuperado de <https://datos.bancomundial.org/indicador/NY.GDP.PCAP.PP.KD>
- BM. Banco Mundial. Formación bruta de capital (UMN a precios constantes). Recuperado de <https://datos.bancomundial.org/indicador/NE.GDI.TOTL.KN>
- BM. Banco Mundial. Población. Recuperado de <https://datos.bancomundial.org/indicador/SP.POP.TOTL>
- Boadway, R. y Shah, A. (2009). *Fiscal Federalism. Principles and Practice of Multiorder Governance*. Cambridge University Press. Disponible en [www.cambridge.org/9780521518215](http://www.cambridge.org/9780521518215)
- Burgoa Orihuela, I. (2009). *Derecho Constitucional Mexicano*. México: Porrúa.
- Cabrera Castellanos, L. F. (2007). *Las transferencias Federación-Entidades Federativas: un Sistema de Nivelación para México*. Universidad de Quintana Roo.
- Carbonell, M. (2003). El federalismo en México: principios generales y distribución de competencias. *Anuario de Derecho Constitucional Latinoamericano*. UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas. Disponible en <http://historico.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/dconstla/cont/2003/pr/pr21.pdf>
- Castañeda Ortega, R. (2003). Antecedentes del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal. *Federalismo Hacendario* No. 134, 26-41. Edición Especial Conmemorativa 30 años al servicio de las Haciendas Públicas. México: INDETEC.
- Castañeda Ortega, R. (2009). *Nuevas Fórmulas de Distribución de Participaciones*. México: INDETEC. Disponible en [https://www.indetec.gob.mx/delivery?srv=0&sl=3&path=/biblioteca/Especiales/408\\_Nuevas\\_Formulas\\_Distribucion\\_Participaciones.pdf](https://www.indetec.gob.mx/delivery?srv=0&sl=3&path=/biblioteca/Especiales/408_Nuevas_Formulas_Distribucion_Participaciones.pdf)
- Castañeda Ortega, R. (2010). Principales Resultados del SNCF y sus Efectos en las Finanzas Públicas. *Federalismo Hacendario* Número 165 (septiembre-octubre de 2010), 126-139. México: INDETEC. Disponible en <https://biblat.unam.mx/hevila/INDETECFederalismohacendario/2010/no165/14.pdf>
- Castañeda Ortega, R. (2013). Evolución del Federalismo Fiscal y su impacto en las Finanzas Públicas. *Transición* Número 17, 13-23. Disponible en <https://issuu.com/indicadorpolitico/docs/transicion-17>
- Castañeda Ortega, R. (2016). *Reformas Recientes al Sistema de Participaciones Federales*. México: INDETEC. Disponible en [https://www.indetec.gob.mx/delivery?srv=0&sl=3&path=/biblioteca/Especiales/Reformas\\_Recientes\\_RAMON\\_Download.pdf](https://www.indetec.gob.mx/delivery?srv=0&sl=3&path=/biblioteca/Especiales/Reformas_Recientes_RAMON_Download.pdf)
- Castañeda Ortega, R. (coord.). (2020). *Impuesto a la Tenencia o Uso de Vehículos. Antecedentes, situación actual y reflexiones 2020*. México: INDETEC. Primera edición electrónica disponible en [https://www.indetec.gob.mx/visualizar.php?x=/biblioteca/Especiales/Impuesto\\_a\\_la\\_tenencia.pdf](https://www.indetec.gob.mx/visualizar.php?x=/biblioteca/Especiales/Impuesto_a_la_tenencia.pdf)
- CEPAL. Comisión Económica para América Latina y el Caribe. (1998). *El pacto fiscal: fortalezas, debilidades, desafíos*. Chile: Naciones Unidas. Disponible en <https://www.cepal.org/es/publicaciones/14950-pacto-fiscal-fortalezas-debilidades-desafios>
- Cerro de Quintana, M. M. (2014). *La representación territorial en el estado federal: el Senado*. [Tesis doctoral. Universidad Complutense de Madrid.] Disponible en <https://eprints.ucm.es/28591/1/T35820.pdf>

- Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales. (2020). *Memoria Técnica de la Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales 2019-2020*. Consultado el 3 de febrero de 2021 en [http://snf.gov.mx/#id\\_memorias](http://snf.gov.mx/#id_memorias)
- Davoodi H. y Zou H. (1998). Fiscal Decentralization and Economic Growth: A Cross-Country Study. *Journal of Urban Economics*, 43, 244-257. Disponible en [https://econpapers.repec.org/article/eeeejuecon/v\\_3a43\\_3ay\\_3a1998\\_3ai\\_3a2\\_3ap\\_3a244-257.htm](https://econpapers.repec.org/article/eeeejuecon/v_3a43_3ay_3a1998_3ai_3a2_3ap_3a244-257.htm)
- De la Garza, S. F. (2008). *Derecho Financiero Mexicano*. México: Porrúa.
- De la Torre Villar, E. (1994). *Estudios de Historia Jurídica*, México: Universidad Nacional Autónoma de México. Instituto de Investigaciones Jurídicas. Disponible en <http://ru.juridicas.unam.mx/xmlui/handle/123456789/9778>
- De Pina Vara, R. y De Pina García, J. P. (2020). *Diccionario de Derecho*. 10ma Reimpresión. México: Porrúa.
- Diario de los debates del Congreso Constituyente*. (1916-1917). Estados Unidos Mexicanos. Periodo Único, Querétaro. Disponible en <https://www.memoriapoliticademexico.org/Textos/6Revolucion/1916DCC.pdf>
- Feld, L. P.; Zimmermann, H. y Döring, T. (2007). Fiscal Federalism, Decentralization and Economic Growth. *Public Economics and Public Choice* (Baake, P. y Borck, R. eds), 103-134. Alemania: Springer.
- Flores Zavala, E. (1963). *Elementos de finanzas públicas mexicanas*. México: Porrúa.
- García Lepe, C. (2003). Evolución de la Colaboración Administrativa en Materia Fiscal Federal. (Visión documental de los considerandos a los diferentes Convenios de Colaboración Administrativa que han estado en vigor desde 1980). *Federalismo Hacendario. Edición Especial Conmemorativa de los 30 Años de la Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales 1973-2003*, 121-129. México: INDETEC.
- García Lepe, C. (2011). Evolución de la Colaboración Administrativa en Materia Fiscal Federal. *Federalismo Hacendario* Número 170. México: INDETEC.
- García Lepe, C. y De la O Hernández, X. L. (2009). *Panorama de la Reforma Hacendaria. Federalismo. Sistema Tributario. Administración Tributaria. Gasto Público*. Serie Reforma Fiscal. México: INDETEC. Disponible en [https://www.indetec.gob.mx/delivery?srv=0&sl=3&path=/biblioteca/Especiales/413\\_Panorama\\_Reforma\\_Hacendaria.pdf](https://www.indetec.gob.mx/delivery?srv=0&sl=3&path=/biblioteca/Especiales/413_Panorama_Reforma_Hacendaria.pdf)
- González Chávez, J. (2005). *Rechazo del veto al Presupuesto de Egresos de 2005*. Cámara de Diputados. Secretaría de Servicios Parlamentarios, Servicio de Investigación y Análisis. Disponible en [http://www.diputados.gob.mx/sia/coord/Presupuesto\\_SIA/documentos/indice.htm](http://www.diputados.gob.mx/sia/coord/Presupuesto_SIA/documentos/indice.htm)
- González Ledezma, R. (2019). *La Junta Suprema Nacional Americana o Junta de Zitácuaro. Episodios de la Independencia*. Instituto Nacional de Estudios Históricos de las Revoluciones de México (INEHRM). Consultado en marzo de 2021 en [https://inehrm.gob.mx/es/inehrm/Junta\\_NacAeric\\_JuntZit](https://inehrm.gob.mx/es/inehrm/Junta_NacAeric_JuntZit)
- González Macías, A. (2007). Nuevas Potestades Tributarias Locales. *Federalismo Hacendario* Número 151, 50-58. México: INDETEC.
- García Sepúlveda, S. A. (2016). Delimitación de facultades, la puerta al nuevo federalismo fiscal en México. *Cuestiones Constitucionales*, Revista Mexicana de Derecho Constitucional Núm. 35, julio-diciembre 2016, 45-80. Disponible en <https://revistas.juridicas.unam.mx/index.php/cuestiones-constitucionales/article/view/10492>
- García Sotelo, L. y Castañeda Ortega, R. (2000). *Experiencias en la Administración del Impuesto sobre Hospedaje en los Estados de Guerrero y Sinaloa y en el municipio de Tlalnepantla, Estado de México*. México: INDETEC.

- Gómez Benítez, A. J. (2006). *La descentralización del gasto público federal y el Ramo 33 del Presupuesto de Egresos de la Federación 1998-2004*. [Tesis de maestría. Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Occidente.] Disponible en <https://rei.iteso.mx/bitstream/handle/11117/3175/Tesis%20Armando%20Go%CC%-81mez%20Benitez.pdf?sequence=2&isAllowed=y>
- González Chávez, J. (2005). “*Rechazo del veto al presupuesto de egresos de 2005*” *Desarrollo cronológico de su tratamiento*. México: Cámara de Diputados, Servicio de Investigación y Análisis. Disponible en <http://www.diputados.gob.mx/sedia/sia/dir/COORD-ISS-02-05.pdf>
- Guerrero Sánchez, C. (2000). *Ejercicio de Potestades Tributarias por Entes distintos de los Congresos Locales*. México: INDETEC. Disponible en [http://www.indetec.gob.mx/delivery?srv=0&sl=3&path=/biblioteca/Especiales/343\\_Ejercicio\\_Potestades\\_Tributarias.pdf](http://www.indetec.gob.mx/delivery?srv=0&sl=3&path=/biblioteca/Especiales/343_Ejercicio_Potestades_Tributarias.pdf)
- Gutiérrez Salazar, M. A. (2017). La Auditoría Superior de la Federación y la conformación del Sistema Nacional Anticorrupción. *Cuestiones Constitucionales Revista Mexicana de Derecho Constitucional* Núm. 37, julio-diciembre 2017, 45-80. Disponible en <https://revistas.juridicas.unam.mx/index.php/cuestiones-constitucionales/article/view/11453/13357>
- Hindriks, J. y Myles, G. D. (2013). *Intermediate Public Economics*. The MIT Press.
- Hoyo D’Addona, R. (1981). El Sistema de Participaciones en la Coordinación Fiscal [Ponencia]. *XIV Reunión Nacional de Funcionarios Fiscales*, Chiapas, Noviembre de 1981.
- IILSEN. Instituto de Investigaciones Legislativas del Senado de la República. (2001). *El Federalismo Fiscal en México*. Disponible en [http://bibliodigitalibd.senado.gob.mx/bitstream/handle/123456789/1731/Federalismo\\_Fiscal.pdf?sequence=1&isAllowed=y](http://bibliodigitalibd.senado.gob.mx/bitstream/handle/123456789/1731/Federalismo_Fiscal.pdf?sequence=1&isAllowed=y)
- limi, A. (2005). Decentralization and economic growth revisited: an empirical note. *Journal of Urban Economics*, 57, 449-461. Disponible en <https://www.sciencedirect.com/science/article/abs/pii/S0094119004001251>
- INDETEC. Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas. (2004). Declaratoria a la Nación y Acuerdos de los trabajos de la Primera Convención Nacional Hacendaria. *Federalismo Hacendario* Número 139 (agosto de 2004). México: INDETEC.
- INDETEC. Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas. (1996). *Las Entidades Federativas y el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal. Una visión panorámica de su estructura*. México: INDETEC y LVI Legislatura de la Cámara de Diputados, Comisión de Hacienda y Crédito Público.
- INDETEC. Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas. (1996a). La evolución del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal reflejada en algunos acuerdos y conclusiones de las Reuniones Nacionales de Funcionarios Fiscales de 1972 a 1995. *Revista INDETEC* Número 100, Tomo II. México: INDETEC.
- Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas y LXIV Legislatura de la H. Cámara de Diputados (eds). (2019). *Las entidades federativas y el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal. Antecedentes, bases, estructura y funcionamiento*. México: INDETEC y LXIV Legislatura de la H. Cámara de Diputados.
- INEGI. Instituto Nacional de Estadística y Geografía. (1990). *Finanzas Públicas Estatales y Municipales de México 1978-1987*. México: Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática. Disponible en [https://www.inegi.org.mx/contenido/productos/prod\\_serv/contenidos/espanol/bvinegi/productos/historicos/1329/702825145682/702825145682\\_1.pdf](https://www.inegi.org.mx/contenido/productos/prod_serv/contenidos/espanol/bvinegi/productos/historicos/1329/702825145682/702825145682_1.pdf)

- INEGI. Instituto Nacional de Estadística y Geografía. *Finanzas públicas estatales y municipales*. Consultadas en su sitio web <https://www.inegi.org.mx/programas/finanzas/>
- INEGI. Instituto Nacional de Estadística y Geografía. Índice Nacional de Precios al Consumidor y sus Componentes (INPC). Consultado en su sitio web [https://www.inegi.org.mx/app/tabulados/default.aspx?nc=-ca55\\_2018](https://www.inegi.org.mx/app/tabulados/default.aspx?nc=-ca55_2018)
- Jáuregui, L. (1998). La primera organización de la Hacienda Pública Federal en México, 1824-1829, en J. A. Serrano y L. Jáuregui (Eds.) *Hacienda y política. Las finanzas públicas y los grupos de poder en la primera República Federal mexicana*, México: Instituto Mora/Colegio de Michoacán. Referido en Ley de Clasificación de Rentas Generales y Particulares. (2019, 17 de septiembre). *Wikipedia, La enciclopedia libre*. Consultado el 15 de julio de 2020 en [https://es.wikipedia.org/w/index.php?title=Ley\\_de\\_Clasificaci%C3%B3n\\_de\\_Rentas\\_Generales\\_y\\_Particulares&oldid=119433291](https://es.wikipedia.org/w/index.php?title=Ley_de_Clasificaci%C3%B3n_de_Rentas_Generales_y_Particulares&oldid=119433291).
- Kelsen, H. (1992). *Compendio de Teoría General del Estado*. México: Colofón.
- López Moguel, A. I. (2003). La Coordinación Fiscal y el Sistema de Participaciones en México: 1973 a 2003. *Federalismo Hacendario* No. 135 agosto 2003, 33-49. Edición Especial Conmemorativa 30 Años al Servicio de las Haciendas Públicas. México: INDETEC.
- López Moguel, A. I. y Cuevas Reyes, L. (2019). *Integración y Criterios de Distribución de los Fondos de Participaciones Federales y Estatales para los Municipios en el Ejercicio 2019*. México: INDETEC. Disponible en <https://www.indetec.gob.mx/biblioteca.php?opc=1>
- Mijangos Borja, M. L. (1995). Federalismo Fiscal en México: la necesidad de redefinir el régimen de facultades constitucionales en materia fiscal. *Boletín Mexicano de Derecho Comparado* Número 84. UNAM. Disponible en: <https://revistas.juridicas.unam.mx/index.php/derecho-comparado/article/view/3390>
- Musgrave, R. A. (1971). Economics of Fiscal Federalism. *Nebraska Journal of Economics and Business*, Vol. 10, No. 4 (Autumn, 1971), 3-13. Disponible en: <http://www.jstor.org/stable/40472398>
- Navarro García, L. (1959). *Intendencias en Indias*. España: Consejo Superior de Investigaciones Científicas. Escuela de Estudios Hispano-Americanos de Sevilla.
- Núñez Jiménez, A. (1981). Antecedentes y características del Sistema nacional de coordinación fiscal en México, en *Revista Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal* Número 4 (octubre-diciembre de 1981), 85-108. Disponible en <http://historico.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/gac/cont/4/fip/fip8.pdf>
- Oates, W. E. (1999). An Essay on Fiscal Federalism. *Journal of Economic Literature*, Vol. 37, No. 3 (Sep., 1999), 1120-1149.
- Oates, W. E. (2008). On The Evolution of Fiscal Federalism: Theory and Institutions. *National Tax Journal* Vol. 61, No. 2 (June, 2008), 313-334. Disponible en <https://www.jstor.org/stable/41790447>
- OCDE. Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos. OECD Fiscal Decentralisation Database. Disponible en [www.oecd.org/tax/federalism/fiscal-decentralisation-database/](http://www.oecd.org/tax/federalism/fiscal-decentralisation-database/)
- Olveda, J. (1998). La disputa por el control de los impuestos en los primeros años independientes, en J. A. Serrano y L. Jáuregui (Eds.) *Hacienda y política. Las finanzas públicas y los grupos de poder en la primera República Federal mexicana*, México: Instituto Mora/Colegio de Michoacán. Referido en Ley de Clasificación de Rentas Generales y Particulares. (2019, 17 de septiembre). *Wikipedia, La enciclopedia libre*. Consultado

el 15 de julio de 2020 en [https://es.wikipedia.org/w/index.php?title=Ley\\_de\\_Clasicificaci%C3%B3n\\_de\\_Rentas\\_Generales\\_y\\_Particulares&oldid=119433291](https://es.wikipedia.org/w/index.php?title=Ley_de_Clasicificaci%C3%B3n_de_Rentas_Generales_y_Particulares&oldid=119433291)

Ortiz Ruiz, M. (1998). *Evolución del Sistema de Participaciones 1980-1997*. México: INDETEC.

PEMEX. Petróleos Mexicanos. *Anuario Estadístico 1999, Anuario Estadístico 2010 y Anuario Estadístico 2016*. Consultados en su sitio web <https://www.pemex.com/ri/Publicaciones/Paginas/AnuarioEstadistico.aspx>

Prakash Chandra, J. (2015). Theory of fiscal federalism: an analysis. *Journal of Social and Economic Development* vol. 17, 241–259. Disponible en: <https://doi.org/10.1007/s40847-015-0009-0>

Ramírez Cedillo, E. (2010). *Finanzas Públicas y Federalismo Fiscal*. XV Congreso Internacional de Contaduría, Administración e Informática. Disponible en: <http://congreso.investiga.fca.unam.mx/docs/xv/docs/26.pdf>

Rives Sánchez, R. (2013). *200 Años de Administración Pública en México. Tomo VI. Génesis y Evolución del Federalismo en México*. México: Instituto Nacional de Administración Pública (INAP). Disponible en [https://www.inap.mx/portal/images/pdf/book/gene\\_rev\\_fed.pdf](https://www.inap.mx/portal/images/pdf/book/gene_rev_fed.pdf)

Sánchez Santiró, E. (2008). Las finanzas públicas de México en el primer Imperio y la República federal (1821-1835). Una revisión historiográfica. *Mexican Studies/Estudios Mexicanos* 24(2), University of California Press/UNAM, 399-420.

SCJN. Suprema Corte de Justicia de la Nación. (2012). *El impuesto sobre nóminas a través del acervo documental de la SCJN*. Disponible en [http://sistemabibliotecario.scjn.gob.mx/sisbib/inv\\_juridico\\_doc/255193.pdf](http://sistemabibliotecario.scjn.gob.mx/sisbib/inv_juridico_doc/255193.pdf)

SCJN. Suprema Corte de Justicia de la Nación. (1985). Voto Particular de Mariano Otero (5 de abril de 1847) Documento N° 28, en *La Suprema Corte de Justicia. Sus Leyes y sus Hombres*. México: Suprema corte de Justicia de la Nación. Disponible en <http://ru.juridicas.unam.mx/xmlui/handle/123456789/9806>

SHCP. Secretaría de Hacienda y Crédito Público. (1982). *La Coordinación Fiscal en México (Tomo I)*. México: SHCP, Subsecretaría de Ingresos.

SHCP. Secretaría de Hacienda y Crédito Público. *Cuenta de la Hacienda Pública Federal*. Consultada en <https://www.cuentapublica.hacienda.gob.mx/>

SHCP. Secretaría de Hacienda y Crédito Público. *Estadísticas Oportunas de Finanzas Públicas*. Información a octubre de 2020. Consultadas en [http://www.shcp.gob.mx/POLITICAFINANCIERA/FINANZASPUBLICAS/Estadisticas\\_Oportunas\\_Finanzas\\_Publicas/Paginas/unica2.aspx](http://www.shcp.gob.mx/POLITICAFINANCIERA/FINANZASPUBLICAS/Estadisticas_Oportunas_Finanzas_Publicas/Paginas/unica2.aspx)

Soberanes Fernández, J. L. (2019). *Una historia constitucional de México*. Tomo II. México: UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas. Disponible en <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/12/5778/19.pdf>

Soria Romo, R. (2004). *La construcción del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal: Poder y toma de decisiones en una esfera institucional*. [Tesis doctoral. Universidad Autónoma Metropolitana.] Disponible en <http://www.eumed.net/tesis-doctorales/rsr/>

Tena Ramírez, F. (1983). *Derecho Constitucional Mexicano*. 19a ed. México: Porrúa.

Thießén, U. (2000). Fiscal federalism in Western European and selected other countries: centralization or decentralization? What is better for economic growth? *DIW Discussion Papers*, No. 224. Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung (DIW). Recuperado de <https://www.econstor.eu/bitstream/10419/18209/1/dp224.pdf>

Thießén, U. (2003). Fiscal Decentralization and Economic Growth in High-Income OECD Countries. *Fiscal Studies*, 24(3), 237-274. Recuperado de <https://www.jstor.org/stable/24438466>

Transparencia Presupuestaria. (s. f.). Deflatores del Producto Interno Bruto (PIB). Consultado el 30 de octubre de 2020 en [https://www.transparenciapresupuestaria.gob.mx/work/models/PTP/Presupuesto/Programacion/Deflatores/Deflatores\\_PIB.xlsx](https://www.transparenciapresupuestaria.gob.mx/work/models/PTP/Presupuesto/Programacion/Deflatores/Deflatores_PIB.xlsx)

Uthhoff, L. M. (2004). La difícil concurrencia fiscal y la contribución federal, 1861-1924. Notas preliminares. *Historia Mexicana* Vol. 54, Núm. 1 (213) julio-septiembre 2004, 129-178. Disponible en <https://historiamexicana.colmex.mx/index.php/RHM/article/view/1415/2772>

Uvalle Berrones, R. (1995). Descentralización política y federalismo: consideraciones sobre el caso de México. *Gestión y estrategia* Número 7, enero-junio 1995, 18-26. Universidad Autónoma Metropolitana Unidad Azcapotzalco. Disponible en: <http://gestionyestrategia.azc.uam.mx/index.php/rge/article/view/441>

Vallarta, I. L. (1881). *Cuestiones constitucionales. Votos del C. Ignacio L. Vallarta*, Tomo II. México: Imprenta de Francisco Díaz de León. Disponible en el repositorio de la Universidad Autónoma de Nuevo León en [http://cdigital.dgb.uanl.mx/la/1080000459\\_C/1080000461\\_T2/1080000461\\_06.pdf](http://cdigital.dgb.uanl.mx/la/1080000459_C/1080000461_T2/1080000461_06.pdf)

Woller G. M. y Phillips K. (1998). Fiscal decentralisation and IDC economic growth: An empirical investigation. *The Journal of Development Studies*, 34(4), 139-148. Recuperado de <https://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/00220389808422532>

### III. Referencias para países seleccionados

Para facilitar su consulta, las fuentes citadas en el extenso apartado “5.1 Descripción de las principales características del Federalismo Fiscal en países seleccionados”, se presentan aquí por país.

#### Alemania

Ley Fundamental de la República Federal de Alemania. Versión en alemán del 23 de mayo de 1949. Última modificación 28 de marzo de 2019. (Traducida por García Mancho, R. y Sommermann, K-P. para la Universidad Alemana de Ciencias Administrativas Speyer). Disponible en <https://www.btg-bestellservice.de/pdf/80206000.pdf>

ICEX Alemania. (2019). *Estructura de la Oferta*, Alemania. ICEX España Exportación e Inversiones. Disponible en <https://www.icex.es/icex/es/navegacion-principal/todos-nuestros-servicios/informacion-de-mercados/paises/navegacion-principal/el-pais/informacion-economica-y-comercial/estructura-de-la-oferta/index.html?i-dPais=DE#>

Martínez Egaña, D. (2014). El federalismo en Alemania: su reparto de los recursos públicos. *Cuadernos de Información económica* No. 241 (julio/agosto 2014), 53-62. Disponible en [https://www.funcas.es/wp-content/uploads/Migracion/Articulos/FUNCAS\\_CIE/241art07.pdf](https://www.funcas.es/wp-content/uploads/Migracion/Articulos/FUNCAS_CIE/241art07.pdf)

Sánchez de la Barquera y Arroyo, H. (2001). Capítulo tercero. El Federalismo en Alemania y en México. *La federalización de la política cultural en México: ¿Alemania como modelo?* México: Instituto de Investigaciones Jurídicas. Universidad Nacional Autónoma de México.

Werner, J. (2003). *Tax Administration and Federalism: The case of Germany*. Forum of Federations. Disponible en <http://www.forumfed.org/library/tax-administration-and-federalism-the-case-of-germany/>

#### Argentina

Constitución Nacional de Argentina. Consultada el 3 de mayo de 2020 en <https://www.congreso.gob.ar/constitucionNacional.php>

Casa Rosada Presidencia. (s. f.). *Organización*. Subtemas *Estados Provinciales y Los Tres Poderes*. Consultado en el sitio oficial <https://www.casarosada.gob.ar/nuestro-pais/organizacion>

Ábalos, M. G. (2013). Facultades delegadas y potestades tributarias provinciales. Especial Referencia a la prescripción de tributos locales. *Estudios de Derecho Público*, 409-431. Buenos Aires: Asociación de Docentes. Facultad de Derecho y Ciencias Sociales Universidad de Buenos Aires. Disponible en <http://www.derecho.uba.ar/docentes/pdf/estudios-de-derecho/01-edp-preliminares-e-indice.pdf>

Basque Trade & Investment. (2020). *Informe País Argentina*. Delegación de Gobierno Vasco en Argentina-Mercosur. Gobierno Vasco. Consultado en marzo de 2021 en <https://basquetrade.spri.eus/wp-content/uploads/2020/10/2010-BTI-INFORME-PAIS-Argentina-cas.pdf>

BP. British Petroleum. (2020). *Statistical Review of World Energy 2020* 69th edition. Consultado en febrero de 2021 en <https://www.bp.com/en/global/corporate/energy-economics/statistical-review-of-world-energy.html>

ICEX Argentina. (2018). *Informe económico y comercial de la Oficina Económica y Comercial de España en Buenos Aires*. ICEX España Exportación e Inversiones.

IGN. Instituto Geográfico Nacional de la República Argentina. (s.f.). Consultado el 18 de mayo de 2020 en <https://www.ign.gob.ar/NuestrasActividades/Geografia/DatosArgentina/LimitesSuperficiesyPuntosExtremos>

Instituto Argentino de Análisis Fiscal. (2019). *Vademécum tributario argentino 2019*. Consultado el 11 de febrero de 2021 en <https://www.iaraf.org/index.php/informes-economicos/area-fiscal/277-informe-economico-48>

INDEC. Instituto Nacional de Estadística y Censos de la República Argentina. (s. f.). Recuperado 02 de mayo de 2020, de <https://www.indec.gob.ar/>

Ley 23.548 y Ley 25.570. Congreso Argentino. Consultadas en el sitio oficial del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, Presidencia de la Nación.

López Ghio, M. C. (2008). Argentina, algunos aspectos del régimen municipal. *Régimen jurídico municipal en Iberoamérica* (Cienfuegos Salgado, D. coord.). Universidad Nacional Autónoma de México. Disponible en <http://ru.juridicas.unam.mx/xmlui/handle/123456789/11458>

López Accotto, A. (coord.). (2015). *La estructura de la recaudación municipal en la Argentina: alcances, limitaciones y desafíos*. Colección Textos Institucionales. Argentina: Secretaría de Asuntos Municipales; Ministerio del Interior y Transporte, Presidencia de la Nación; y Universidad Nacional de General Sarmiento. Consultado en marzo de 2021 en <https://www.mininterior.gob.ar/municipios/pdfs/Estructura%20Recaudacion%20Municipal.pdf>

## Australia

The Australian Constitution. Parliament of Australia. Disponible en [https://www.aph.gov.au/About\\_Parliament/Senate/Powers\\_practice\\_n\\_procedures/Constitution](https://www.aph.gov.au/About_Parliament/Senate/Powers_practice_n_procedures/Constitution)

Australian Government. (2019a). *About Government: How Government works* (Cómo funciona el gobierno). Disponible en <https://www.australia.gov.au/about-government/how-government-works>

Australian Government. (2019b). *How Parliament works. Three levels of Government* (Tres niveles de gobierno). Disponible en <https://peo.gov.au/understand-our-parliament/how-parliament-works/three-levels-of-government/introducing-three-levels-of-government/>

Australian Government. (2019c). *Benchmark Report 2019*. Australian Trade and Investment Commission.

Australian Local Government Association (Asociación Australiana De Gobiernos Locales). (2021). *Facts and Figures* (Datos y cifras). Disponible en <https://alga.asn.au/facts-and-figures/>

Clemens, J. y Veldhuis, N. (2013). *Federalism and Fiscal Transfers: Essays on Australia, Germany, Switzerland, and the United States*. Fraser Institute. Disponible en <https://www.fraserinstitute.org/sites/default/files/federalism-and-fiscal-transfers-rev.pdf>

Grewal, B. S. (2019). *Fiscal Federalism: Theory and Practice in Australia*. Victoria Institute of Strategic Economic Studies, Victoria University.

Treasury. Departamento del Tesoro del Gobierno Australiano. (2019). *Tax White Paper. At a glance*. Disponible en <https://treasury.gov.au/review/tax-white-paper/at-a-glance>

## Austria

Constitución de Austria. Versión en inglés Austria's Constitution of 1920, Reinstated in 1945, with Amendments through 2013. Consultada en la base de datos Comparative Constitutions Project en [https://www.constituteproject.org/constitution/Austria\\_2013.pdf?lang=en](https://www.constituteproject.org/constitution/Austria_2013.pdf?lang=en)

Messner, V. (2010). El sistema de financiación del estado federal de Austria. En *Revista Española de Derecho Constitucional* No. 88 (enero-abril 2010). pp. 219-246. Disponible en <https://dialnet.unirioja.es/ejemplar/242151>

OID. Oficina de Información Diplomática. (2020). *Ficha País Austria*. Ministerio de Asuntos Exteriores de España. Disponible en [http://www.exteriores.gob.es/Documents/FichasPais/Austria\\_FICHA%20PAIS.pdf](http://www.exteriores.gob.es/Documents/FichasPais/Austria_FICHA%20PAIS.pdf)

Reinhard, C. y Darnhofer I. (2004). Organic agriculture in Austria. *The Organic Standard* 34/February 2004. Recuperado de [https://www.researchgate.net/publication/268807292\\_Organic\\_Agriculture\\_in\\_Austria](https://www.researchgate.net/publication/268807292_Organic_Agriculture_in_Austria)

Vidal, C. (2014). El federalismo austriaco. En Tajadura, J. y Bárcena J. M. (Eds.) *Federalismos del siglo XXI*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales. Pp. 265-298. Disponible en [https://www.researchgate.net/publication/303485535\\_El\\_federalismo\\_austriaco](https://www.researchgate.net/publication/303485535_El_federalismo_austriaco)

## Bélgica

Constitución de Bélgica. Versión en inglés Belgium's Constitution of 1831 with Amendments through 2014. Consultada en la base de datos Comparative Constitutions Project en [https://www.constituteproject.org/constitution/Belgium\\_2014.pdf?lang=en](https://www.constituteproject.org/constitution/Belgium_2014.pdf?lang=en)

Belgian Federal Government. (2020). *Belgium, a federal state*. Obtenido de [https://www.belgium.be/en/about\\_belgium/government/federale\\_staet](https://www.belgium.be/en/about_belgium/government/federale_staet)

CIA. Central Intelligence Agency. (2021). The World Factbook: Belgium. Obtenido de <https://www.cia.gov/the-world-factbook/countries/belgium/>

ICEX Bélgica. (2020a). *Informe económico y comercial de la Oficina Económica y Comercial de España en Bruselas*. ICEX España Exportación e Inversiones. Disponible en <https://www.ivace.es/Internacional/Informes-Publicaciones/Pa%C3%ADses/B%C3%A9lgica/Belgicainformeicex2020.pdf>

ICEX Bélgica. (2020b). *Guía de País de la Oficina Económica y Comercial de España en Bruselas*. ICEX España Exportación e Inversiones. Disponible en <http://www.upv.es/contenidos/ORI/info/U0874485.pdf>

NSD. Norsk senter for forskningsdata. (s. f.). Bélgica: División administrativa. Consultado en marzo de 2021 en [https://o.nsd.no/european\\_election\\_database/country/belgium/administrative\\_divisions.html](https://o.nsd.no/european_election_database/country/belgium/administrative_divisions.html)

Spahn, P. B. (2007). *Intergovernmental Fiscal Relations, and Structural Problems of Federalism in Belgium*. Fondo Monetario Internacional. Disponible en <https://www.wiwi.uni-frankfurt.de/profs/spahn/pdf/publ/6a-065.pdf>

## Brasil

Constituição da República Federativa do Brasil. Constitución actualizada al 2019 (Atualizada até a EC n. 105/2019). Brasilia: Supremo Tribunal Federal, Secretaria de Documentação. Consultada en febrero de 2021 en <https://www.stf.jus.br/arquivo/cms/legislacaoConstituicao/anexo/CF.pdf>

BM. Banco Mundial. (2020). *Brasil*. Banco de datos consultado en mayo de 2020 en <https://datos.bancomundial.org/pais/brasil>

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. (2020). Consultado en mayor de 2020 en <https://www.ibge.gov.br/>

ICEX Brasil. (2020). *Informe económico y comercial de la Oficina Económica y Comercial de España en Brasilia*. ICEX España Exportación e Inversiones.

## Canadá

Leyes de la Constitución 1867 a 1982. Gobierno de Canadá. Sitio web oficial de consulta de Documentos Constitucionales en <https://laws-lois.justice.gc.ca/eng/const/>

Atienza Montero, P. (2001). *Una panorámica descriptiva del federalismo fiscal canadiense*. VIII Encuentro de Economía Pública. Disponible en <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=3140756>

Capello, M., Airaud, F. y Degiovanni, P. (2016). *Sistema de Transferencias y Nivelación Fiscal. Una Comparación Internacional*. XXIII Encuentro de Economía Pública.

Departamento de Justicia de Canadá. (2017). *La estructura judicial*. Consultado en febrero de 2021 en el sitio oficial <https://www.justice.gc.ca/eng/csjsj/just/07.html>

OID. Oficina de Información Diplomática. (2020). *Ficha País Canadá*. Ministerio de Asuntos Exteriores de España. Disponible en [http://www.exteriores.gob.es/documents/fichaspais/canada\\_ficha%20pais.pdf](http://www.exteriores.gob.es/documents/fichaspais/canada_ficha%20pais.pdf)

Parlamento de Canadá. (s.f.). *Cámara de los Comunes: La Constitución canadiense*. Consultado en febrero de 2021 en el sitio oficial [https://www.ourcommons.ca/About/OurProcedure/ParliamentaryFramework/c\\_g\\_parliamentaryframework-e.htm](https://www.ourcommons.ca/About/OurProcedure/ParliamentaryFramework/c_g_parliamentaryframework-e.htm)

Statistics Canada. (2020). *Estimaciones de población por trimestre*. Tabla 17-10-0009-01. Consultado en febrero de 2021 en <https://doi.org/10.25318/1710000901-eng>

## Emiratos Árabes Unidos

Constitución de los Emiratos Árabes Unidos. Versión en inglés United Arab Emirates's Constitution of 1971 with Amendments through 2004. Consultada en la base de datos Comparative Constitutions Project en [https://www.constituteproject.org/constitution/United\\_Arab\\_Emirates\\_2004.pdf](https://www.constituteproject.org/constitution/United_Arab_Emirates_2004.pdf)

BM. Banco Mundial. (2018). *Macro Poverty Outlook (MPO) for Middle East and North Africa: United Arab Emirates*. Disponible en <http://documents1.worldbank.org/curated/en/779051523636983112/pdf/125264-MEM-April2018-United-Arab-Emirates-EN.pdf>

Embajada de los Emiratos Árabes Unidos (2017). *Los EAU, gobierno*. Embajada de los Emiratos Árabes Unidos en México. Recuperado de: <http://esp.uae-embassy.mx/uae/government/>

Gobierno de los Emiratos Árabes Unidos. (2021). *Taxation*. Consultado en el portal oficial gubernamental <https://u.ae/en/information-and-services/finance-and-investment/taxation>

Gobierno de los Emiratos Árabes Unidos. (2021). *The UAE Government*. Consultado en el portal oficial gubernamental <https://u.ae/en/about-the-uae/the-uae-government>

ICEX Emiratos Árabes Unidos. (2020). *Informe económico y comercial de la Oficina Económica y Comercial de España en Dubái*. ICEX España Exportación e Inversiones.

Ministry of Finance. United Arab Emirates. (2020). *Value Added Tax*. Consultado en el portal oficial del Ministerio de Finanzas en <https://www.mof.gov.ae/en/resourcesAndBudget/Pages/vatquestions.aspx>

Simmons, J. M. (2005). *United Arab Emirates* en Handbook of Federal Countries 2005 (Griffiths, A. ed) pp. 358-371. Forum of Federations y McGill-Queen's University Press. Recuperado de: <http://www.forumfed.org/libdocs/FedCountries/FC-UAE.pdf>

Young, K. E. (2017). *UAE Fiscal Policy: Shining Light on Federal Resource Sharing*. The Arab Gulf States Institute in Washington (AGSIW). Consultado en marzo de 2021 en <https://agsiw.org/uae-fiscal-policy-shining-light-federal-resource-sharing/>

## Estados Unidos

The Constitution of the United States of America as Amended. (2007). Washington: United States Government Publishing Office. Disponible en la página oficial de la Oficina de Publicaciones del Gobierno de Estados Unidos en <https://www.govinfo.gov/content/pkg/CDOC-110hdoc50/pdf/CDOC-110hdoc50.pdf>

Berenson, W. M. (2003). *Tributación y federalismo en los Estados Unidos de América: un esquema*. Organización de los Estados Americanos. Consultado en <http://www.oas.org/legal/english/BERENSON%20TAX%20PAPER.doc>

Gómez Peralta, H. (2019). *EL ABC del sistema político de los Estados Unidos de América*. México: Clave Editorial/ Universidad Autónoma del Estado de Morelos.

ICEX Estados Unidos. (2020). *Informe económico y comercial de la Oficina Económica y Comercial de España en Washington*. ICEX España Exportación e Inversiones.

Watts, R. L. y Vigneault, M. (2000). *Fiscal Federalism in the United States*. Estados Unidos: Queen's University.

## India

Constitución de la India. (2020). Edición actualizada a 2019. Disponible en el portal del gobierno indio <https://www.india.gov.in/my-government/constitution-india/constitution-india-full-text>

Capello, M., Airaudo, F. y Degiovanni, P. (2016). *Sistema de Transferencias y Nivelación Fiscal. Una Comparación Internacional*. XXIII Encuentro de Economía Pública.

ICEX India. (2020). *Informe económico y comercial de la Oficina Económica y Comercial de España en Nueva Delhi*. ICEX España Exportación e Inversiones.

Invest India. Agencia Nacional de Promoción de la Inversión. (2020). *Taxation in India*. Gobierno de la India, Ministerio de Comercio e Industria, Departamento de Promoción de la industria y comercio interno. Consultado en febrero de 2021 en la página oficial gubernamental <https://www.investindia.gov.in/taxation>

Local Government Directory. (2021). *Directorio de Gobiernos Locales. Directorio completo de gobiernos regionales, rurales y urbanos*. Consultado en febrero de 2021 en la página oficial <https://lgdirectory.gov.in/>

Parliament of India. (2019). *Responsabilidades y funciones de Lok Sabha. ¿Cuáles son las facultades de Lok Sabha en relación a los proyectos de ley en materia financiera?* Consultado en febrero de 2021 en la página oficial de la Cámara del Pueblo en [http://164.100.47.194/loksabha/FAQ.aspx#Questions\\_on\\_Role\\_and\\_Functions\\_of\\_Lok\\_s](http://164.100.47.194/loksabha/FAQ.aspx#Questions_on_Role_and_Functions_of_Lok_s)

SCI. Supreme Court of India. (2021). Estructura organizacional. Consultado en la página oficial de la Corte Suprema en <https://main.sci.gov.in/chief-justice-judges>

Singh, N. (2007). *Fiscal Federalism and Decentralization in India*. University of California. Disponible en <https://core.ac.uk/download/pdf/213886429.pdf>

## Rusia

La Constitución Rusa de 1993. (1995). Versión en español traducida por Becerra Ramírez, M. Serie Cuadernos Constitucionales México-Centroamérica 15. México: Universidad Nacional Autónoma de México y Corte de Constitucionalidad de Guatemala. Disponible en <http://ru.juridicas.unam.mx/xmlui/handle/123456789/9160>

Aguilera de Prat, C. (2001). Asimetría federal y relaciones bilaterales centro-periferia en Rusia, en Revista *CIDOB D'Afers Internacionals*, núm. 51-52. pp. 7-24 Disponible en <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=1251203>

Bikalova, N. (2001). Las relaciones fiscales intergubernamentales en Rusia. En revista *Finanzas y Desarrollo* Volumen 38, Número 3 (septiembre 2001). Fondo Monetario Internacional <https://www.imf.org/external/pubs/ft/fandd/spa/2001/09/index.htm>

CIDOB. Centro de Información y Documentación Internacionales en Barcelona. (2010). *Anuario Internacional CIDOB 2010: Perfil de país: Federación Rusa. La estructura política de la Federación Rusa*, 465-474. Disponible en [https://www.cidob.org/es/media2/publicacions/anuario\\_cidob/2010/rusia\\_estructura\\_politica](https://www.cidob.org/es/media2/publicacions/anuario_cidob/2010/rusia_estructura_politica)

Deryugin, A. y Kurlyandskaya, G. (2007). *The Russian Federation*. Forum of Federations Disponible en [http://www.forumfed.org/libdocs/Global\\_Dialogue/Book\\_4/BK4-en ruDeryuginKurlyandskaya.pdf](http://www.forumfed.org/libdocs/Global_Dialogue/Book_4/BK4-en ruDeryuginKurlyandskaya.pdf)

Di Bella, G.; Dynnikova, O. y Grigoli, F. (2018). Fiscal federalism and regional performance in Russia. *Russian Journal of Economic* 4(2), 108-132. Disponible en <https://rujec.org/issue/1507/>

EPRS. European Parliamentary Research Service. (2015). *Russia's constitutional structure*. Parlamento Europeo. Disponible en [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/IDAN/2015/569035/EPRS\\_IDA\(2015\)569035\\_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/IDAN/2015/569035/EPRS_IDA(2015)569035_EN.pdf)

ICEX Rusia. (2020). *Informe económico y comercial de la Oficina Económica y Comercial de España en Moscú*. ICEX España Exportación e Inversiones.

Rosstat. Russian Federation Federal State Statistics Service. (2020). Población (al 1 de enero de 2020). Consultado en febrero de 2021 en el sitio oficial del Servicio Estatal de Estadísticas de la Federación Rusa.

Tsindeliani, I.; Kot, S.; Vasilyeva, E.; Narinyan, L. Tax System of the Russian Federation: Current State and Steps towards Financial Sustainability. *Sustainability* 2019, 11(24) 6994. <https://doi.org/10.3390/su11246994>

## Suiza

Constitución Federal de la Confederación Suiza de 1999. Versión en inglés actualizada al 1 de enero de 2021. Consultada en marzo de 2021 en la plataforma de publicaciones de leyes federales de la Confederación Suiza en <https://fedlex.data.admin.ch/filestore/fedlex.data.admin.ch/eli/cc/1999/404/20210101/en/pdf-a/fedlex-data-admin-ch-eli-cc-1999-404-20210101-en-pdf-a.pdf>

Administración Tributaria Federal de la Confederación Suiza. (2019). *The Swiss Tax System*. Suiza: Federal Tax Administration FTA. Disponible en [https://www.eda.admin.ch/dam/countries/countries-content/united-kingdom/en/FTA-swiss-tax-system-2019\\_EN.pdf](https://www.eda.admin.ch/dam/countries/countries-content/united-kingdom/en/FTA-swiss-tax-system-2019_EN.pdf)

Banco Mundial (2020) *Datos por país: Suiza*. Recuperado de <https://datos.bancomundial.org/indicador/NY.GDP.MKTP.CD?locations=CH&view=chart>

EDA. Eidgenössisches Departement für auswärtige Angelegenheiten (Departamento Federal de Asuntos Exteriores). (2017). *Cantones*. Consultado en <https://www.eda.admin.ch/aboutswitzerland/es/home/politik/uebersicht/kantone.html>

EDA. Eidgenössisches Departement für auswärtige Angelegenheiten (Departamento Federal de Asuntos Exteriores). (2019). *Política*. Consultado en <https://www.eda.admin.ch/aboutswitzerland/es/home/infografiken/politik/ausbalanciertes-system.html>

Embajada de Suiza (2020) *Política de Suiza*. Recuperado de <http://www.embajadadesuiza.org/pages/politica.php#.XqYPkGhKjIV>

ICEX Suiza. (2019). *Estructura del PIB por sectores y por componentes del gasto*. ICEX España Exportación e Inversiones. <https://www.icex.es/icex/es/navegacion-principal/todos-nuestros-servicios/informacion-de-mercados/paises/navegacion-principal/el-pais/informacion-economica-y-comercial/demanda-y-coyuntura/index.html?idPais=CH>

Linder, W. e Iff, A. (2011). *El sistema político suizo*. Departamento Federal de Asuntos Exteriores de Suiza. Recuperado el 24 de abril de 2020 de [https://reformafederal.files.wordpress.com/2013/05/sispol\\_es.pdf](https://reformafederal.files.wordpress.com/2013/05/sispol_es.pdf)

Swissinfo (2019) ¿Para qué sirve el Parlamento en la democracia directa Suiza? Recuperado el 22 de abril de 2020 de [https://www.swissinfo.ch/spa/sistema-pol%C3%ADtico-\\_para-qu%C3%A9-sirve-el-parlamento-en-la-democracia-directa-suiza-/45285050](https://www.swissinfo.ch/spa/sistema-pol%C3%ADtico-_para-qu%C3%A9-sirve-el-parlamento-en-la-democracia-directa-suiza-/45285050)

## Venezuela

Constitución de la República Bolivariana de Venezuela de 1999, con enmiendas hasta 2009. Consultada en la base de datos Comparative Constitutions Project en [https://www.constituteproject.org/constitution/Venezuela\\_2009.pdf?lang=es](https://www.constituteproject.org/constitution/Venezuela_2009.pdf?lang=es)

FEDEAGRO. Confederación de Asociaciones de Productores Agropecuarios de Venezuela. (2021). *Estadísticas de producción agropecuaria 1997-2017*. Consultado en <https://fedeaagro.org/estadisticas-agricolas/produccion-agropecuaria/produccion/>

Forum of Federations. Venezuela. (2021). Consultado en <http://www.forumfed.org/countries/venezuela/>

ICEX Venezuela. (2018). *Informe económico y comercial de la Oficina Económica y Comercial de España en Caracas*. ICEX España Exportación e Inversiones.

- INE. Instituto Nacional de Estadística de la República Bolivariana de Venezuela. *Proyecciones de población con base al censo 2011*. Consultado en marzo de 2021 en <http://www.ine.gov.ve/>
- INE. Instituto Nacional de Estadística de la República Bolivariana de Venezuela. (2013). *División Político Territorial de la República Bolivariana de Venezuela*. Disponible en <http://www.ine.gov.ve/documentos/AspectosFisicos/DivisionpoliticoTerritorial/pdf/DPTconFinesEstadisticosOperativa2013.pdf>
- Lovera, A. (2008). Los consejos comunales en Venezuela: ¿Democracia participativa o delegativa? *Revista Venezolana de Economía y Ciencias Sociales* v.14 n.1 (enero-abril 2008), 107-124. Disponible en [http://www.ucv.ve/fileadmin/user\\_upload/faces/problemas\\_sociales\\_contemporaneos/CESOC/ENERO\\_ABRIL\\_1\\_2008\\_DINAMICA\\_DE\\_LA\\_DEMOCRACIA\\_PARTICIPATIVA\\_EN\\_VENEZUELA.pdf](http://www.ucv.ve/fileadmin/user_upload/faces/problemas_sociales_contemporaneos/CESOC/ENERO_ABRIL_1_2008_DINAMICA_DE_LA_DEMOCRACIA_PARTICIPATIVA_EN_VENEZUELA.pdf)
- SCJN. Suprema Corte de Justicia de la Nación. (2006). *Estructura y competencia de las cortes y tribunales supremos de justicia en Iberoamérica*. México: Suprema Corte de Justicia de la Nación. El capítulo dedicado a Venezuela puede encontrarse en [http://www.cumbrejudicial.net/html-cumbres/Referentes\\_Internacionales\\_de\\_Justicia/CJI/Documentos/Estructura\\_Tribunales\\_Iberoamerica/PDF/Venezuela.pdf](http://www.cumbrejudicial.net/html-cumbres/Referentes_Internacionales_de_Justicia/CJI/Documentos/Estructura_Tribunales_Iberoamerica/PDF/Venezuela.pdf)
- VTV. Venezolana de Televisión. (1 de septiembre de 2020). “En el país hay 3.230 comunas y 45.095 consejos comunales”. Nota de prensa consultada en marzo de 2021 en <https://www.vtv.gob.ve/3230-comunas-45095-consejo-comunales/>

# SHCP

SECRETARÍA DE HACIENDA  
Y CRÉDITO PÚBLICO



# 7.

## SIGLARIO

|                 |   |
|-----------------|---|
| <b>AGN</b>      | Archivo General de la Nación  |
| <b>ASF</b>      | Auditoría Superior de la Federación   |
| <b>BET</b>      | Bases Especiales de Tributación   |
| <b>CCAMFF</b>   | Convenio de Colaboración Administrativa en Materia Fiscal Federal   |
| <b>CEPAL</b>    | Comisión Económica para América Latina y el Caribe  |
| <b>CFF</b>      | Código Fiscal de la Federación  |
| <b>CONAC</b>    | Consejo Nacional de Armonización Contable   |
| <b>CPEUM</b>    | Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos   |
| <b>CPFF</b>     | Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales  |
| <b>FAETA</b>    | Fondo de Aportaciones para la Educación Tecnológica y de Adultos  |
| <b>FAFEF</b>    | Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas  |
| <b>FAIS</b>     | Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social  |
| <b>FAM</b>      | Fondo de Aportaciones Múltiples   |
| <b>FASP</b>     | Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública   |
| <b>FASSA</b>    | Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud   |
| <b>FEIEF</b>    | Fondo de Estabilización de los Ingresos de las Entidades Federativas  |
| <b>FEXHI</b>    | Fondo de Extracción de Hidrocarburos  |
| <b>FFCP</b>     | Fondo Financiero Complementario de Participaciones  |
| <b>FFM</b>      | Fondo de Fomento Municipal  |
| <b>FGP</b>      | Fondo General de Participaciones  |
| <b>FOCO</b>     | Fondo de Compensación   |
| <b>FOFIR</b>    | Fondo de Fiscalización y Recaudación  |
| <b>FONE</b>     | Fondo de Aportaciones para la Nómina Educativa y Gasto Operativo  |
| <b>FORTAMUN</b> | Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal |
| <b>IEPS</b>     | Impuesto Especial sobre Producción y Servicios  |
| <b>INDETEC</b>  | Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas  |
| <b>INEGI</b>    | Instituto Nacional de Estadística y Geografía   |
| <b>ISAN</b>     | Impuesto sobre Automóviles Nuevos   |
| <b>ISIM</b>     | Impuesto sobre Ingresos Mercantiles   |
| <b>ISR</b>      | Impuesto sobre la Renta   |
| <b>ITAF</b>     | Ingresos Totales Anuales que obtenga la Federación por concepto de impuestos  |
| <b>IVA</b>      | Impuesto al Valor Agregado  |
| <b>LCF</b>      | Ley de Coordinación Fiscal  |
| <b>LDF</b>      | Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y los Municipios  |
| <b>LFPRH</b>    | Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria   |
| <b>LGCG</b>     | Ley General de Contabilidad Gubernamental   |
| <b>LGSNA</b>    | Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción   |
| <b>PEF</b>      | Presupuesto de Egresos de la Federación   |
| <b>RFP</b>      | Recaudación Federal Participable  |

---

|             |   |
|-------------|---|
| <b>RNFF</b> | Reunión Nacional de Funcionarios Fiscales |
| <b>SAT</b>  | Servicio de Administración Tributaria     |
| <b>SCJN</b> | Suprema Corte de Justicia de la Nación    |
| <b>SHCP</b> | Secretaría de Hacienda y Crédito Público  |
| <b>SNA</b>  | Sistema Nacional Anticorrupción           |
| <b>SNCF</b> | Sistema Nacional de Coordinación Fiscal   |

**SHCP**  
SECRETARIA DE HACIENDA  
Y CRÉDITO PÚBLICO



INDETECMX



INDETEC\_mx



indetec\_mx

Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas  
Lerdo de Tejada No. 2469, Col. Arcos Sur, Guadalajara, Jalisco, C.P. 44500,  
Tel. (33) 3669-5550 [www.indetec.gob.mx](http://www.indetec.gob.mx)