

La Coordinación Fiscal en México

Para las administraciones públicas que inician su periodo de gobierno este 2024, les resulta de particular interés conocer los distintos fondos federales que se transfieren a estados y municipios, así como sus características particulares, debido a que representan una proporción importante de sus ingresos totales. Por ello, en la presente nota se abordará la Coordinación Fiscal en México, como un elemento que permite, por una parte, definir la concurrencia impositiva en México y con ello las facultades recaudatorias, y por otra parte, identificar las distintas fuentes por las que reciben recursos estados y municipios vía transferencias federales.

Como sabemos, México es una nación federal, por lo cual, los órdenes de gobierno federal y estatal cuentan con cierta autonomía, por lo que están facultados para crear, modificar y/o derogar leyes, en el caso federal de alcance nacional y en el caso de los gobiernos estatales para su ámbito territorial. En materia fiscal, el gobierno federal y los gobiernos estatales cuentan con potestad tributaria, esto es, la facultad para crear los tributos que se requieran para atender sus necesidades de gasto. La potestad tributaria recae

directamente en el poder legislativo (federal o local), ya que es el poder facultado para crear, modificar o suprimir impuestos. Por ello, se dice que el ámbito de gobierno municipal no cuenta con potestad tributaria, pues para poder ejercer su facultad recaudatoria requiere previamente de la aprobación de la legislatura local de la Ley de Ingresos que estará vigente en un periodo fiscal específico.

Si bien se ha señalado que tanto el gobierno federal como los gobiernos estatales cuentan con potestad tributaria, esto no quiere decir que puedan crear los impuestos que quieran o que se les ocurra, sino que deben hacerlo conforme a las facultades que para tal efecto señala el marco normativo, el cual señala las facultades concurrentes, las facultades conferidas a los órdenes de gobierno, así como las materias reservadas a la Federación.

Primeramente, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece en su artículo 124 que “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.” También en su artículo. Por su parte, el artículo 73 fracción XXIX otorga facultades exclusivas a la Federación en determinados rubros. Mientras que artículo 131 establece que *“Es facultad privativa de la Federación gravar las mercancías que se importen o exporten, o que pasen de tránsito por el territorio nacional, así como reglamentar en todo tiempo y aún prohibir, por motivos de seguridad o de policía, la circulación en el interior de la República de toda clase de efectos, cualquiera que sea su procedencia”*. Por su parte, los artículos 117 y 118 establecen determinadas restricciones a los estados, como son gravar el tránsito de personas o cosas que atravesasen su territorio (art. 117 fracc. IV); prohibir ni gravar directa ni indirectamente la entrada a su territorio, ni la salida de él, a ninguna (art. 117 fracc. V); 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 nacional o extranjera (art. 117 fracc. VI); 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

Establecer derechos de tonelaje, ni otro alguno de puertos, ni imponer contribuciones o derechos sobre importaciones o exportaciones) art. 118 fracc. I).

Por su parte, la Ley de Coordinación Fiscal (LFC), tiene por objetivo *“coordinar el sistema fiscal de la Federación con las entidades federativas, así como con los municipios y demarcaciones territoriales, para establecer la participación que corresponda a sus haciendas públicas en los ingresos federales; distribuir entre ellos dichas participaciones; fijar reglas de colaboración administrativa entre las diversas autoridades fiscales; constituir los organismos en materia de coordinación fiscal y dar las bases de su organización y funcionamiento”*¹. Más adelante se abordará con más detalle los especificado por la LCF en materia de la distribución de recursos federales entre los estados y municipios.

En el caso de los gobiernos municipales, al no contar con potestad tributaria, requieren que la legislatura local apruebe sus tributos por medio de su Ley de Ingresos.

¹ Artículo 1 de la Ley de Coordinación Fiscal.



El Sistema Nacional de Coordinación Fiscal

Hablar de la Coordinación Fiscal en México, nos remite a los orígenes del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal. Como su nombre lo indica, el SNCF surge ante la necesidad de armonizar el sistema fiscal del país, principalmente para definir facultades recaudatorias y evitar la doble o triple tributación que previamente a la existencia del SNCF existía en el país.²

El Fundamento del SNCF se encuentra en la Ley de Coordinación Fiscal, el cual establece la facultad de las entidades federativas de adherirse o no al SNCF³, la concurrencia en la facultad recaudatoria y los organismos que componen y regulan el SNCF⁴.

Además de la concurrencia tributaria, uno de los aspectos más importantes del SNCF tiene que ver con la distribución de recursos federales a estados y

municipios. Para que el gobierno federal pueda transferir recursos a estados y municipios es necesario que previamente se haya firmado el Convenio de Adhesión al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal (CASNCF). Es voluntad de cada entidad federativa en adherirse o no al SNCF, en caso de que no lo hagan entonces no podrán recibir recursos transferidos, situación en la que la entidad federativa tendrá que recaudar sus propios recursos. La adhesión al SNCF significa que la entidad federativa renuncia a recaudar por ciertos conceptos, los cuales quedan a cargo de la federación, a cambio, el gobierno estatal recibe vía fondos federales recursos transferidos mediante diversos fondos, los cuales se explicarán a continuación.

Los fondos federales transferidos a estados y municipios provienen de dos

² Previo a la existencia del SNCF existía en México el Sistema de Coordinación Fiscal entre la Federación y los Estados de 1953, que fue el primer paso hacia la coordinación fiscal en el país. Este primer sistema de coordinación destacó en aspectos como la suspensión de los procedimientos alcabalariorios existentes en el país y creó la Comisión Nacional de Arbitrios.

³ Artículo 10.- Las Entidades que deseen adherirse al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal para recibir las participaciones que establezca esta Ley, lo harán mediante convenio que celebren con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, que deberá ser autorizado o aprobado por su legislatura.

También, con autorización de la legislatura podrán dar por terminado el convenio

⁴ Artículo 16.- El Gobierno Federal, por conducto de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y los gobiernos de las entidades, por medio de su órgano hacendario, participarán en el desarrollo, vigilancia y perfeccionamiento del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, a través de:

- I.- La Reunión Nacional de Funcionarios Fiscales.
- II.- La Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales.
- III.- El Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas (INDETEC).
- IV.- La Junta de Coordinación Fiscal.



vías, ya sea por medio de participaciones o de aportaciones federales. Las participaciones federales son recursos establecidos en la LCF en el capítulo I. Originalmente consideraba dos fondos, pero que con el tiempo se han ido incrementando y que a la fecha comprenden trece distintos fondos, cada uno con sus características específicas⁵. La distribución de estos fondos se realiza por diversos criterios, que pueden ser, distributivos, resarcitorios,

compensatorios, históricos e inerciales. Los dos fondos más importantes para los municipios son el Fondo General de Aportaciones y el Fondo de Fomento Municipal. Por su parte, las aportaciones federales son recursos que se transfieren por ocho distintos fondos a estados y municipios. Estos recursos se distribuyen a estados y municipios para propósitos específicos, a diferencia de los fondos de participaciones que son de libre uso.

Participaciones federales

Son recursos establecidos en la LCF que tienen el propósito de compensar a estados y municipios por los recursos

que han dejado de recaudar tras la adhesión al SNCF y con ello evitar la múltiple recaudación. Los recursos

⁵ Los fondos federales de aportaciones son los siguientes:

- I. Fondo General de Participaciones (FGP).
- II. Fondo de Fomento Municipal.
- III. 0.136% de la RFP a los municipios colindantes con la frontera o los litorales por donde se realiza comercio exterior.
- IV. Resarcimiento del 80% de lo Recaudado por las Entidades en 1989 respecto de las Bases Especiales de Tributación.
- V. 100% de la recaudación del Impuesto sobre Automóviles Nuevos (ISAN).
- VI. Fondo de Compensación del ISAN.
- VII. Recaudación del Impuesto Especial Sobre Producción y Servicios (IEPS), 20% cervezas y bebidas alcohólicas, y 8% tabacos labrados.
- VIII. Fondo de Fiscalización y Recaudación (FOFIR).
- IX. Participaciones derivadas de la recaudación de las cuotas a la venta final de gasolinas y diésel, previstas en el artículo 2o.-A de la Ley de IEPS:

- a. 9/11 que se distribuye a las Entidades Federativas en función del consumo efectuado de gasolina y diésel en su territorio
- b. 2/11 para constituir el Fondo de Compensación (FOCO) para las 10 entidades federativas de menor PIB per cápita no minero y no petrolero.
- X. Fondo de Extracción de Hidrocarburos (FEXHI), para entidades federativas donde se extraiga petróleo y gas.
- XI. Participación del Impuesto sobre la Renta (ISR), se distribuye el 100% de la recaudación que se obtenga del ISR de los trabajadores de las entidades federativas que efectivamente se entere a la Federación.
- XII. Productos de Bosques Nacionales.
- XIII. La transferencia del Fondo Mexicano del Petróleo (FMP) a municipios colindantes con la frontera o litorales por los que se realice materialmente la salida del país de los hidrocarburos.



recaudados por el gobierno federal por concepto de impuestos federales, derechos de minería y una parte de los ingresos petroleros provenientes del Fondo Mexicano del Petróleo conforman una bolsa de recursos denominada Recaudación Federal Participable (RFP), mediante la cual se hace la distribución a estados y municipios y que conforma la base para el cálculo de algunos de los fondos federales transferibles. Estos recursos no son etiquetados por lo que estados y municipios pueden utilizarlos conforme mejor lo consideren.

Las principales características de los fondos de participaciones son las siguientes:

- Son de libre disposición y manejo.
- Serán cubiertas en efectivo, no en obra.
- No podrán ser objeto de deducciones.
- Mensualmente los estados reciben de la Federación las ministraciones a cuenta de las participaciones federales que les corresponden mensualmente.
- Los estados entregarán las participaciones a sus municipios, dentro de los 5 días siguientes al que el estado las reciba.
- Se distribuirán a través de diversos fondos y porcentajes establecidos por la legislación local.

El Fondo General de Participaciones es el fondo más grande de todos los fondos de participaciones, pues comprende el 20 por ciento de la RFP. Se distribuye a los estados a partir de los criterios de crecimiento económico de la entidad, incremento en la recaudación de impuestos y derechos locales y el nivel de recaudación de impuestos y derechos locales. Además, se considera como base de distribución del fondo el monto distribuido en 2007 a la entidad respectiva. La diferencia entre este monto y lo recaudado se distribuirá conforme a los tres criterios previamente señalados. Del total de recursos transferidos a la entidad federativa se deberá distribuir al menos el 20 por ciento a sus municipios a partir de criterios que la entidad federativa determine y que estén en línea con los criterios señalados en la LCF para distribuir de la federación a los estados.

El Fondo de Fomento Municipal es uno de los dos fondos de participaciones que se destinan en su totalidad a los municipios. Este fondo se conforma con el uno por ciento de la RFP y se distribuye a los municipios con base en un monto base, que comprende lo asignado en el año 2013, y el segundo componente está en función de dos elementos. El primero corresponde a la recaudación local de predial y derechos de agua, que registren un flujo de efectivo, de la entidad en el año de cálculo, ponderado por la última información que hubiere



dado a conocer el INEGI para la entidad; mientras que el segundo se distribuirá siempre y cuando el gobierno de la entidad sea el responsable de la administración del impuesto predial por

cuenta y orden del municipio, este valor será ponderado por la población de los municipios que hayan convenido la coordinación del cobro de predial para la entidad.

Aportaciones federales

Las aportaciones federales se componen de ocho diferentes fondos que buscan la consecución y cumplimiento de objetivos específicos. Estos objetivos están vinculados con funciones conferidas al gobierno federal, pero que con el proceso de descentralización de la década de los noventa se buscó que estas funciones fueran realizadas por los estados y en su caso por los municipios.

Los dos fondos en los que participan los municipios son el Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social (FAIS) y el Fondo de Fortalecimiento Municipal (FORTAMUN). El FAIS es un fondo que destina recursos para la realización de obras en las localidades del país con menores grados de rezago social. Este fondo es el único de los ocho que comprenden las aportaciones federales que se distribuye tanto a estados como a municipios. A los municipios se les destina el 88 por ciento

del fondo y el 12 por ciento restante va para los estados.⁶

El Fondo de Fortalecimiento Municipal (FORTAMUN), es el único fondo que se distribuye totalmente a los municipios del país. Este fondo se comprende recursos por el 2.56 por ciento de la RFP y se distribuye en proporción directa al número de habitantes de cada municipio. Al igual que el FAIS en el caso del FORTAMUN se debe utilizar para conceptos específicos y de manera particular se refieren los siguientes:

- Cumplimiento de obligaciones financieras.
- Pago de derechos y aprovechamientos por concepto de agua.
- Descargas de aguas residuales.
- Mantenimiento de los sistemas de recaudación locales.
- Mantenimiento de infraestructura.

⁶ Para mayor referencia respecto al FAIS consulta la Nota Número 3 de Conociendo la Hacienda Pública, "Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social",

por medio de la página del INAFED: http://siglo.inafed.gob.mx/siham/vistas/siham_inicio.php



- Atención de las necesidades directamente vinculadas con la

seguridad pública y sus habitantes.

Obligaciones respecto al usos de recursos derivados de las aportaciones federales

Los recursos transferidos vía aportaciones federales deben de utilizarse conforme a los rubros señalados con anterioridad. En el caso del FAIS, se debe de considerar, en primer lugar, la realización de acciones u obras de infraestructura solamente en el tipo de localidades definidas en los lineamientos del fondo. Existe el Catálogo de Obras y Acciones FAIS, que se puede consultar en la Matriz de Inversión para el Desarrollo Social (MIDS), por lo que toda acción que se vaya a realizar con recursos del fondo debe estar alineada a este catálogo y registrarse en la MIDS. El FAIS lo coordina y opera la Dirección General de Desarrollo Regional de la Secretaría de Bienestar, por lo que se debe solicitar el alta del funcionario municipal responsable de la operación del MIDS y posteriormente realizar el registro de las acciones a desarrollar. Hay otro tipo de acciones que se pueden desarrollar con el FAIS y corresponden a acciones encaminadas al fortalecimiento institucional (PRODIM), para lo cual se

requiere previamente firmar convenio con la Secretaría de Bienestar.⁷

Debido a que tanto el FAIS como el FORTAMUN comprenden recursos transferidos por el gobierno federal para fines específicos, entonces no pierden su carácter federal, por lo que es muy importante comprobar el desarrollo de las acciones y actividades, así como el ejercicio de los recursos, por ende, los recursos serán fiscalizados y aquellos que no se destinen para las obras planeadas conforme a lo señalado en cada fondo, deberán ser reintegrados a la Tesorería de la Federación, a más tardar al término del ejercicio fiscal correspondiente.

Es importante también señalar que los recursos derivados tanto de las aportaciones como de las participaciones federales son inembargables y no podrán afectarse para fines específicos, ni estar sujetas a retención. Las participaciones derivadas del FGP y del FFM solamente podrán ser embargadas en el caso en el que queden como garantías en el caso de

⁷ Para mayor información sobre el PRODIM consultar la Nota SIHAM Número 4 de Conociendo la Hacienda Pública, “Programa de Desarrollo Institucional Municipal y de las Demarcaciones Territoriales”, por

medio de la página del INAFED:

http://siglo.inafed.gob.mx/siham/vistas/siham_inicio.php



contratación de algún financiamiento. Es importante señalar que en el caso del FORTAMUN, CONAGUA por medio de la entidad federativa puede realizar

retenciones por adeudos a CONAGUA correspondientes derechos y aprovechamientos de agua y derechos por descargas de aguas residuales.

Incentivos Económicos

Además de los recursos derivados de las transferencias federales, existen otros recursos que pueden recibir tanto gobiernos estatales como municipales denominados incentivos económicos, pero a diferencia de las participaciones y aportaciones federales, en donde la transferencia no requiere de una contraprestación u obligación específica a cambio, en el caso de los incentivos económicos se requieren llevar a cabo determinadas funciones y de acuerdo al cumplimiento con estas actividades es que recibirán determinados recursos. Los incentivos económicos son compensaciones que se otorgan a los estados, y en su caso a los municipios, derivados de la administración de impuestos federales. Para que los estados y municipios puedan participar de los incentivos económicos, es necesario que en primer término se firme el Convenio de Colaboración Administrativa en Materia Fiscal Federal (CCAMFF). Esta facultad está determinada en capítulo 3 de la Ley de Coordinación Fiscal y de manera particular en su artículo 13, que establece que *“El Gobierno Federal, por conducto de la Secretaría de Hacienda y Crédito*

Público, y los Gobiernos de las Entidades que se hubieran adherido al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, podrán celebrar convenios de coordinación en materia de administración de ingresos federales, que comprenderán las funciones de Registro Federal de Contribuyentes, recaudación, fiscalización y administración, que serán ejercidas por las autoridades fiscales de las Entidades o de los Municipios cuando así se pacte expresamente.”

Como lo establece este artículo, los estados y municipios podrán realizar las funciones de Registro Federal de Contribuyentes, recaudación, fiscalización y administración del Impuesto sobre la Renta, Impuesto al Valor Agregado, Impuesto Especial sobre Producción y Servicios, Impuestos Sobre Automóviles Nuevos, multas administrativas no fiscales y Régimen de Incorporación Fiscal. Así mismo, los gobiernos locales podrán participar en la administración de derechos, mismos que vienen señalados en los anexos del CCAMFF.



Para participar de los incentivos económicos es necesario que queden

especificadas las funciones a realizar por estados y municipios en el CCAMFF.

Referencias

Convenios de Colaboración Administrativa en Materia Fiscal Federal, Diversas entidades federativas.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, disponible en <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/CPEUM.pdf>

Ley de Coordinación Fiscal, disponible en <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/lcf.htm>