

EL SISTEMA NACIONAL DE COORDINACIÓN FISCAL: ¿COORDINACIÓN O SUBORDINACIÓN?

MARCELA ASTUDILLO MOYA*

INTRODUCCIÓN

El objetivo del presente capítulo es examinar la distribución de potestades impositivas entre los tres ámbitos de gobierno que conforman la nación mexicana (federación, estados y municipios) para debatir la disyuntiva entre la coordinación y la subordinación de los gobiernos subnacionales respecto a la federación. Dicha distribución es de gran actualidad no sólo en lo teórico sino también en la práctica. El tema es motivo de análisis tanto en los estados federales, como en los países de régimen unitario, como Francia.

Una de las características esenciales del federalismo desde un punto de vista político es la división de competencias entre un gobierno general que abarca a toda la nación y los gobiernos locales que lo integran, entre los cuales se presupone debe haber coordinación en lugar de subordinación (Wheare, 1963). La falta de descentralización trae consigo la dependencia y con ello la subordinación de los gobiernos subnacionales.

A pesar de que la Constitución mexicana consagra la soberanía de las entidades federativas, y la autonomía de los municipios, en la práctica las potestades tributarias están centralizadas en el gobierno federal, lo cual es contrario a la naturaleza misma del federalismo. Un tema recurrente a lo largo de la historia de México ha sido el fortalecimiento del federalismo. Por ejemplo, en la exposición de motivos de la Ley de Coordinación Fiscal se señala: “estamos convencidos de que una mejor distribución del ingreso fiscal entre federación y estados y una reasignación de atribuciones entre unos y otros, constituye un instrumento idóneo para el fortalecimiento de nuestro federalismo” (Secretaría de Hacienda y Crédito Público, 1979:52-53). En el

* Investigadora del Instituto de Investigaciones Económicas de la UNAM.

Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006 (p. 139) se reconoce que “muchos males se explican por un centralismo absorbente, un federalismo simulado [...]”. De tal manera que se propone como estrategia para lograr avanzar hacia un auténtico federalismo “la descentralización de facultades, funciones, responsabilidades y recursos. Se incentivará una recaudación local de impuestos estatales y municipales con alto sentido de responsabilidad”. En el Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012 (p. 95) se insiste en la necesidad de “que el país cuente con “bases federalistas sólidas”. Se señala como estrategia “dotar de nuevas potestades tributarias a los gobiernos locales mediante un nuevo pacto fiscal federalista”, además de “contribuir al fortalecimiento de la autonomía y las capacidades de los municipios”. En el Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018 se sostiene que se necesita “revisar el marco del federalismo fiscal para fortalecer las finanzas públicas de las entidades federativas y municipios” (p. 86). También se reconoce en este último Plan que una alta centralización de facultades y recursos “han profundizado los contrastes entre regiones, entidades federativas y municipios” (p. 14). Como se observa, ha sido una preocupación constante en el discurso el fortalecimiento del federalismo lo que implica la necesidad de descentralizar potestades, tales como las tributarias.

Ahora bien, resulta fundamental responder a la siguiente pregunta: ¿qué ámbito de gobierno debe cobrar los impuestos? Diversos autores han tratado de responderla, el consenso muestra que el más indicado para ejercer funciones de ingreso y gasto debería ser el ámbito local, porque se encuentra más cercano al ciudadano. Pero es difícil poner en práctica este principio, por las posibles externalidades, distorsiones resultantes de la movilidad de factores y economías de escala. Todos estos elementos pueden hacer que las decisiones del gobierno federal sean más eficientes que las de los gobiernos locales.

Para autores como Watts (2000) los criterios fundamentales para distribuir los impuestos entre los distintos ámbitos de gobierno son dos: el primero es la eficiencia administrativa y, el segundo, es la naturaleza de los efectos económicos derivados del gravamen. La eficiencia administrativa depende de la capacidad de la autoridad fiscal para obtener la información que permita determinar el impuesto que deben pagar los contribuyentes. Difícilmente podrá un gobierno municipal, por ejemplo, determinar el ingreso obtenido por inversiones de sus residentes en otros municipios o tener conocimiento de las propiedades que posean en otras áreas. Por lo general, cuanto mayor es la jurisdicción política, menores serán las actividades gravables que no se completen dentro de sus límites (Retchkiman, 1981). Por lo que el gobierno federal puede determinar y administrar la mayoría de los impuestos con mayor eficiencia que los gobiernos subnacionales.

Desde un punto de vista económico, el problema es la posibilidad de migración de la base imponible. Cuando ésta es fácil, el contribuyente puede abandonar la jurisdicción o transferir sus actividades gravables a las localidades circunvecinas donde no se cobre el impuesto o sea menor. Con lo cual la unidad gubernamental que intentó imponer el gravamen o incrementó su tasa, obtendrá rendimientos escasos con los consiguientes efectos económicos adversos.

Para Laurent (2009) muchos impuestos pueden ser recaudados con mayor grado de eficiencia por el gobierno federal, mientras que muy pocos pueden administrarse adecuadamente por los gobiernos municipales; por ejemplo, pueden gravar adecuadamente la propiedad raíz y ciertos tipos de propiedad tangible, debido a que estas unidades gubernamentales cuentan con la información necesaria, la migración de la base imponible es imposible y no aparecen problemas de conflictos interjurisdiccionales. Las entidades federativas o provincias ocupan una posición intermedia; aunque cabe subrayar que depende de la naturaleza del gravamen la posibilidad de que sea manejado más adecuadamente por alguno de los tres ámbitos de gobierno. Como resultado de los criterios señalados anteriormente para una distribución óptima de los impuestos, los gobiernos subnacionales por lo general necesitan más recursos de los que pueden recaudar, ya que los impuestos que tienen mayor facilidad de cobrar no proveen los fondos necesarios para cubrir sus necesidades. Por otra parte, el gobierno federal tiene la posibilidad de lograr mayores recursos impositivos que le permiten financiar con mayor facilidad sus actividades.

Así, los gobiernos subnacionales carecen de las fuentes adecuadas de financiamiento para cubrir los gastos derivados de los servicios públicos que les demanda su población y cuya tendencia es a incrementarse continuamente, por otra parte, como ya se señaló es el ámbito de gobierno donde se puede presentar una mayor participación ciudadana en los procesos de asignación y control de gasto. Ahora bien, ¿cómo se distribuyen los ingresos impositivos en México?, ¿quién cobra los impuestos: la federación, las entidades federativas o los municipios?

EL REPARTO DE LAS POTESTADES TRIBUTARIAS EN LA CONSTITUCIÓN MEXICANA

En la Constitución de 1917 se establece la obligación de los mexicanos de contribuir para los gastos públicos tanto de la federación, como del estado y municipios en que se resida. Se considera que la federación tiene competencia fiscal ilimitada al establecer que el Congreso tiene facultad para imponer

las contribuciones necesarias a fin de cubrir los gastos públicos (artículo 73, fracción VII), con lo cual se presenta la posibilidad de concurrencia de facultades entre federación y entidades federativas, esto es, ambos pueden establecer gravámenes sobre las mismas fuentes. Además, se atribuyeron exclusivamente a la federación los gravámenes sobre el comercio exterior.

En cuanto a las entidades federativas, se les prohíbe cobrar alcabalas, emitir estampillas y papel sellado, así como tener disposiciones fiscales que importen diferencias de impuestos o requisitos por razón de la procedencia de mercancías nacionales o extranjeras. Por otra parte, las entidades federativas tienen poderes reservados en todas aquellas facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales.

Este reparto de potestades tributarias dio lugar a que las fuentes de riqueza fueran objeto de dos o más gravámenes simultáneos, creados y administrados por autoridades diversas (federales, estatales y municipales) y con reglas y objetivos diferentes. Cuando se celebró la Primera Convención Nacional Fiscal en 1925 había más de 100 impuestos diferentes, lo cual hacía muy complejo el sistema y aumentaba de forma desproporcionada e injustificable los gastos de recaudación, inspección y administración de los gravámenes, con lo cual el contribuyente tenía que enfrentar diferencias de cuotas, de reglamentación, de plazos y épocas de pago (Beteta, 1951). Estas situaciones pueden complicar el sistema fiscal, con los efectos adversos correspondientes, pues se constituyen en uno de los mayores obstáculos que se oponen a la unidad de la economía nacional, frenando con ello el desarrollo económico.

La falta de coordinación en el ejercicio por la federación y los estados del poder tributario puede dificultar el establecimiento de una presión fiscal adecuada que cuando es insuficiente, será imposible para el gobierno cumplir con las funciones que tiene asignadas. Por el contrario, si es excesiva pueden afectarse los niveles de producción, trabajo e incluso de recaudación porque se fomentará la evasión fiscal (McLure, 2004). Además de todas las complicaciones que pueden dar lugar leyes distintas, confusas y en ocasiones que persiguen fines diversos. ¿Cómo se enfrenta en México esta problemática?

LAS PARTICIPACIONES: ¿CLAVE DE LA SOLUCIÓN?

Como afirma Greffe (2005), las disposiciones constitucionales tienen una gran relevancia en la solución de la problemática fiscal de un Estado federal; pero no pueden impedir a largo plazo la ampliación de las facultades impo-

sitivas de la federación; máxime si, como en el caso de México, se deja la puerta abierta para que esto suceda.

El proceso de apropiación por parte del gobierno federal de las principales fuentes tributarias se inicia con el impuesto a la extracción de petróleo, creado en 1912 y diez años después, las entidades federativas (tomando en cuenta la ubicación de los pozos cuando se tratara de petróleo crudo y de las refinerías si se trataba de derivados) obtuvieron una participación del 5% del producto de dicho impuesto. Precisamente con este decreto se establece el principio de conceder participaciones a los estados en ciertos impuestos federales. Con el tiempo las participaciones se diversificaron, así como las cuotas. Esta situación se fortaleció, institucionalizándose por medio de leyes especiales para regular el pago de participaciones, como es el caso de la Ley que Regula el Pago de Participaciones en Ingresos Federales a las Entidades Federativas de 1948. En 1953 se emite la Ley de Coordinación Fiscal entre la Federación y los Estados, la cual fue el ordenamiento central que rigió al sistema de participaciones durante 26 años (Astudillo, 1999).

Este proceso de delimitación de las facultades impositivas a favor del gobierno federal culmina con la Ley de Coordinación Fiscal de 1980 en la que se da tal preponderancia a las participaciones que prácticamente se les considera como la única forma posible de coordinación. Dicha coordinación consiste en otorgar a las entidades federativas parte del rendimiento de ciertos impuestos a condición de que suprimieran o no decretaran gravámenes locales similares. Mediante este sistema de coordinación los gobiernos estatales renuncian a exigir un impuesto, a cambio de recibir una parte de los ingresos que se obtienen. Así, el gobierno federal centraliza la recaudación y administración del impuesto y los gobiernos estatales únicamente reciben una participación. En el cuadro 1 se observa que las fuentes impositivas de mayor importancia desde un punto de vista recaudatorio los centraliza el gobierno federal; mientras que a las entidades federativas y municipios les quedan las fuentes de menor importancia recaudatoria.

De los ingresos tributarios como se observa en el cuadro 1, corresponden al gobierno federal, entre otros el Impuesto sobre la Renta, que comprende tanto los impuestos a cargo de personas morales como de las personas físicas (Astudillo, 2009). Los Impuestos Especiales sobre Producción y Servicios (IEPS) que gravarán en 2017 los combustibles automotrices, bebidas alcohólicas, cervezas y bebidas refrescantes, tabacos labrados, juegos con apuestas y sorteos, redes públicas de telecomunicaciones, bebidas energizantes, bebidas saborizadas, alimentos no básicos con alta densidad calórica, plaguicidas, combustibles fósiles. Solamente los consumos que estén exentos del pago del IVA podrán ser gravados por los gobiernos estatales.

CUADRO 1
IMPUESTOS RECAUDADOS POR ÁMBITO GUBERNAMENTAL

<i>Impuestos federales</i>	<i>Impuestos estatales</i>	<i>Impuestos municipales</i>
Impuesto sobre la Renta	Impuesto sobre nóminas	Impuesto predial
Impuesto al Valor Agregado	Impuesto sobre hospedaje	Instrumentos públicos y operaciones contractuales
Impuesto especial sobre producción y servicios (IEPS)	Impuesto sobre enajenación de bienes raíces y traslado de dominio de bienes inmuebles.	
Impuesto sobre automóviles nuevos (ISAN)	Impuesto sobre enajenación de vehículos de motor usados y bienes muebles usados	Otros
Impuestos al comercio exterior	Impuesto sobre ejercicio de profesiones y/o honorarios	
Accesorios	Impuesto sobre actividades mercantiles	
Impuesto por la actividad de exploración y extracción de hidrocarburos	Impuesto sobre diversiones y espectáculos públicos	
	Impuesto sobre loterías, rifas, sorteos y juegos permitidos	
	Impuesto sobre actividades industriales	
	Impuesto local sobre tenencia o uso de vehículos de más de 10 años	
	Adicionales Para educación Para obras de infraestructura urbana	

FUENTE: SHCP, Ley de Ingresos de la Federación 2017 e INEGI, Finanzas Públicas Estatales y Municipales.

Hay cuatro impuestos estatales que gravan esta materia: el impuesto sobre hospedaje, el impuesto sobre espectáculos públicos y, además, hay otros impuestos estatales sobre consumos específicos que están exentos del IVA, como son los impuestos a la enajenación de bienes raíces y el traslado de dominio de bienes inmuebles. Las entidades federativas tienen la facultad para imponer un gravamen general a las ventas de consumo final.

Al revisar las fuentes de ingreso público de las entidades federativas se deben tener en cuenta las restricciones a las que se enfrentan éstas y los municipios, tanto por mandato constitucional como por la suspensión de impuestos al adherirse al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal.

En cuanto a los ingresos tributarios de las entidades federativas es importante resaltar que hay una gran diversidad de gravámenes como puede verse en el cuadro 1, de los cuales los más importantes por su potencial recaudatorio son: *a)* nóminas, vigente en 26 entidades federativas y la Ciudad de México; *b)* prestación de servicios de hospedaje, esta fuente la gravan 29 estados y la Ciudad de México, en las restantes dos entidades son municipales; *c)* enajenación de vehículos de motor usados y bienes muebles usados, este gravamen lo cobran 29 entidades federativas y *d)* tenencia o uso de vehículos de más de diez años, se cobra en 13 estados y la Ciudad de México. Es importante señalar que en estos tributos hay cierta diversidad. Por ejemplo, las tasas del impuesto sobre nóminas presentan un rango de 0.5% hasta 3.0%. En el caso del impuesto al hospedaje, las tasas oscilan entre 2 y 3 por ciento.

Por lo que se refiere a los ingresos tributarios de los municipios, el principal impuesto con el que cuentan ha sido el impuesto predial, que grava la propiedad o posesión del suelo y construcciones. El segundo en importancia es el impuesto sobre instrumentos públicos y operaciones contractuales, el cual grava las operaciones de transmisión de la propiedad, como son la compraventa, la donación, la prescripción, la dación en pago, la constitución de usufructos y fideicomisos, la permuta, y otros.

Como se observa, la distribución de potestades tributarias entre los tres ámbitos de gobierno explica la centralización de los recursos tributarios en el gobierno federal, así en 2014 la captación de éste en el total de ingresos tributarios es de 93.9%; el de las entidades federativas 4.4% y, el de los municipios 1.6% (OECD, 2017). Resulta obvio que las decisiones de política fiscal de mayor importancia las toma el gobierno federal y los subnacionales están subordinados a las decisiones de aquél.

Ahora bien, en relación con el PIB, como se observa en el cuadro 2, durante el periodo de 1980 a 2013, se registra un decremento, pues los ingresos tributarios del gobierno federal representaron 12% del PIB en 1980 y el 10.7% en 2013; aunque para 2014 se registra un ligero incremento hasta 11.1%

(véase cuadro 2). La recaudación impositiva de las entidades federativas en 1980 representó el 0.3% del PIB y en 2014 el 0.7%. Los ingresos tributarios municipales solamente significaron en 1980 el 0.1% del PIB y en el año 2014, último año que se cuenta con cifra disponible, el 0.2 por ciento.

CUADRO 2
INGRESOS TRIBUTARIOS COMO PORCENTAJE DEL PIB

Años	Gobierno federal	Entidades federativas	Municipios
1980	12.0	0.3	0.1
1990	9.9	0.3	0.2
2000	10.4	0.3	0.1
2013	10.7	0.6	0.2
2014	11.1	0.7	0.2

FUENTE: 1980-2014, OECD, Revenue Statistics; *OECD Countries: Comparative Tables*, OECD Statistics.

Esta situación da lugar a un desequilibrio fiscal vertical que ocurre cuando los ingresos asignados constitucionalmente al gobierno federal (como en el caso de México) y a los subnacionales no corresponden a sus responsabilidades de gastos. De acuerdo con datos del IMCO (2013) de 2000 a 2011, en promedio solamente el 7.9% del gasto de las entidades federativas fue financiado con ingresos propios. En 2016 dicho porcentaje fue de 6.1%. Este tipo de desequilibrios suele ocurrir entre otras razones porque el gobierno federal tiene una mayor capacidad para el manejo de los impuestos más importantes desde el punto de vista recaudatorio; mientras que algunas de las responsabilidades de gasto de mayores costos como salud, educación y servicios sociales han sido usualmente considerados mejor administrados en el ámbito estatal donde las circunstancias particulares pueden ser tomadas en cuenta. Para cubrir esta brecha entre ingresos y gastos de los gobiernos subnacionales, en México se ha recurrido a las participaciones (transferencias no condicionadas), aportaciones (transferencias condicionadas) y deuda pública.

CARACTERÍSTICAS DEL SISTEMA DE PARTICIPACIONES

Es importante subrayar que no existe un solo sistema de coordinación, sino que varía en función de los objetivos que pretenda alcanzar el país que lo

establezca (Horst, 2010). Como se ha señalado anteriormente, en México desde hace aproximadamente un siglo se considera que los impuestos¹ únicamente se pueden coordinar con el sistema de participaciones, el cual, usado de manera exclusiva, ha dado lugar a la pérdida de la autonomía local, subordinando a este ámbito de gobierno al federal.

En la teoría del federalismo fiscal, las participaciones tienen una gran importancia, ya que es común que los gobiernos subnacionales carezcan de los recursos necesarios para hacer frente a los requerimientos de servicios públicos, las participaciones pueden ser un mecanismo de financiamiento, de ahí que se utilizan en numerosos países. La característica de los ingresos obtenidos mediante la participación en los impuestos es que pueden ser gastados por las haciendas estatales sin ninguna condición, lo cual no las exime de la obligación de rendir cuentas. Por otra parte, este sistema tiene todas las ventajas administrativas derivadas de que un solo ámbito de gobierno exija el gravamen; evita la doble imposición, facilita la unidad de la política fiscal y además, por este medio, como señala Retchkiman (1981), los estados estarán en posibilidad de ampliar el número de tributos que utilicen, pues podrán participar en impuestos que les resultaría muy oneroso (o definitivamente no podrían) recaudar, con lo que se solucionaría, en cierta medida, el problema de la inadaptabilidad de algunos impuesto para las haciendas estatales.

Desventajas

Este mecanismo también tiene serios inconvenientes. Desde un punto de vista político es la subordinación de las haciendas estatales al perder su autonomía fiscal, ya que una vez establecidas las bases de la participación, el gobierno federal centraliza los ingresos y esto mismo produce cierta inflexibilidad de las haciendas estatales para adaptar la recaudación a sus necesidades presupuestarias. Otra desventaja es la dificultad para gravar según el principio del beneficio, ya que para el contribuyente es imposible saber el destino de los impuestos que paga. Por otra parte, en ciertas circunstancias, presentes sobre todo en los países subdesarrollados, resulta desventajosa la estrecha relación entre el nivel de recaudación del gobierno federal y el de los estados, cualquier baja en aquél, necesariamente repercutirá en éstos (Córdoba, 2010).

Además, se presentan dificultades con el método de distribución que se adopte. Si el criterio de distribución es el origen geográfico de los ingresos,

¹ A partir de 1982 se coordinan bajo este mismo sistema de participaciones a los derechos.

entonces se favorecerá la mayor desigualdad entre los estados,² porque generalmente sus necesidades de recursos están en proporción inversa a su riqueza, y de esta manera se deja sin resolver uno de los problemas más importantes de las relaciones fiscales intergubernamentales o sea, el que se deriva de los distintos grados de capacidad de los estados para recaudar los impuestos que les permitan satisfacer la demanda de servicios públicos. Utilizar algún otro criterio significará seguramente que los impuestos en participación se conviertan en una subvención. Si se parte de un fondo fijo a repartir, cualquier cambio en el método de distribución de las participaciones beneficiará a ciertas entidades federativas, pero perjudicará en la misma medida a otras. En conclusión, el sistema de participaciones es de gran utilidad siempre que los gobiernos subnacionales se encarguen de definir su política fiscal y por ende de recaudar los impuestos que requieran para cubrir sus necesidades de gasto y las participaciones se utilicen para cubrir desequilibrios horizontales o regionales, como en el caso de Canadá que se utilizan para transferir recursos de las provincias más ricas a las más pobres.

- Ley de Coordinación Fiscal

La Ley de Coordinación Fiscal (LCF) constituye la columna vertebral del Sistema Nacional de Coordinación. En el artículo primero se señala que su objetivo es

[...] coordinar el sistema fiscal de la federación con las entidades federativa, 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.

Además se establece que la información financiera relativa a la coordinación fiscal se debe regir por los principios de transparencia en los términos de la Ley General de Contabilidad Gubernamental.

Con la LCF de 1980 se determina el monto de las participaciones globalmente, ya que se hace con base en el total de los ingresos tributarios de la federación³ y los diferentes procedimientos de participación se reúnen en

² Conviene aclarar que la participación no se justifica por sus propiedades redistributivas pues, como afirma Oates (1972) su único propósito es solucionar coordinadamente los problemas de insuficiencia financiera.

³ Al importe total de los impuestos a repartir se le denomina recaudación federal participable.

uno, con lo cual se agiliza la determinación del monto y la entrega de las participaciones correspondientes a los estados de los diversos gravámenes. En la primera versión de la LCF se tomaban como participables todos los impuestos federales. Sin embargo, con el tiempo el concepto de recaudación federal participable ha variado, presentándose de nuevo la tendencia a manejar de manera diferente las participaciones en los diversos impuestos, complicando así la determinación de su monto. Por ejemplo, en la versión vigente en 2017 de la LCF no se incluirá en la recaudación federal participable (RFP) al impuesto sobre la renta por concepto de salarios de los servidores públicos ni el relacionado con los contratos para la exploración y extracción de hidrocarburos, tampoco el impuesto sobre automóviles nuevos, así como una parte de la recaudación correspondiente al impuesto especial sobre producción y servicios.

La ley original establecía tres fondos:

a) Fondo General de Participaciones, se constituía con el 13.0% del total de los ingresos impositivos anuales de la federación⁴ más el porcentaje que represente, en dichos ingresos, la recaudación en 1978 de los gravámenes locales o municipales que las entidades convinieron en derogar o dejar en suspenso al adherirse al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal.

Este fondo por su magnitud es el más importante. Como se observa, nació con un carácter compensatorio, al corresponderse con el monto de los ingresos propios por concepto de impuestos, derechos, participaciones y gastos de administración de impuestos federales cobrados por los estados y que éstos dejaron de percibir por la derogación, abrogación o suspensión de sus ingresos tributarios a partir de 1980. El criterio de distribución de este fondo era resarcitorio, esto es, se repartía en función del lugar donde se obtienen los impuestos, por lo cual no se resolvía la concentración en el destino de los recursos distribuibles.

b) Fondo Financiero Complementario de Participaciones, se integró con el 0.37% del total anual de los ingresos impositivos de la federación. Hasta 1989 su distribución entre las entidades federativas se hizo en proporción inversa a los recursos que recibían del fondo general y al gasto corriente en educación primaria y secundaria y en función directa de la cantidad de población de cada entidad. Con estos criterios se buscaba favorecer a los estados más débiles desde el punto de vista económico,

⁴ No se incluyen en los fondos las participaciones sobre los impuestos adicionales de 3% sobre importaciones y 2% sobre exportaciones, correspondientes a los municipios que hubieran hecho o se hagan cargo de los servicios prestados por las Juntas Federales de Mejoras Materiales. En este caso, las participaciones las paga directamente la federación.

ya que las participaciones se habían concentrado en favor de los estados de mayor desarrollo económico.

c) Fondo de Fomento Municipal, surge en 1981. Se integró con recursos provenientes del impuesto general de exportación de petróleo crudo y gas natural y sus derivados.⁵ Dada la inestabilidad de los precios de este energético en el mercado internacional, en 1987 se le vinculó con los ingresos totales anuales, o sea con la recaudación federal participable que obtiene la federación, constituyéndose con el 0.42% de ésta, de la cual el 30% se destina a todos los estados, y del 70% restante únicamente participan los que se encuentran coordinados en materia de derechos con la federación.

Es conveniente subrayar que de acuerdo con el anterior sistema de participaciones vigente hasta 1979, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y el Banco de México, con base en la legislación tributaria correspondiente (Serna, 2009) liquidaban las participaciones en impuestos especiales y, por otra parte, los gobiernos estatales liquidaban las participaciones de los impuestos federales que administraban (por ejemplo el impuesto sobre ingresos mercantiles y el de tenencia o uso de vehículos).

A partir de 1980 se establece en la LCF que les corresponde a los municipios como mínimo el 20% de las participaciones que se liquidan a los estados en lo referente a los Fondos General y Financiero Complementario y el total del Fondo de Fomento Municipal. La federación entrega las participaciones a los municipios por conducto de los estados. A partir de 1983 también tienen derecho al 20% de las participaciones del estado en el impuesto sobre tenencia o uso de vehículos. La distribución de las participaciones la hacen los estados a sus municipios de acuerdo con las bases legales que fijan las legislaturas locales.

Además en esta ley se señala que los estados pueden o no adherirse al Sistema Nacional de Coordinación; en este último caso seguirán percibiendo las participaciones en los impuestos especiales consignados en el inciso 5° de la fracción XXIX del artículo 73 constitucional, pero al entrar en vigor el impuesto al valor agregado la federación derogó varios de dichos impuestos, con lo que los estados no coordinados prácticamente no recibirían ingresos por tal concepto.

También este ordenamiento establece que las entidades federativas tienen la obligación de entregar a sus municipios como mínimo el 20% de las participaciones federales que obtuvieran, con lo cual se suprime la relación

⁵ Con el 95% del derecho adicional sobre hidrocarburos y, en su caso, del impuesto adicional del 3% sobre el impuesto general de exportación de petróleo crudo y gas natural y sus derivados.

directa entre la federación y los municipios. Por otra parte, las participaciones son inembargables, no pueden afectarse a fines específicos, ni están sujetas a retención (excepto para el pago de deudas contraídas por las entidades y que estén registradas en la Secretaría de Hacienda y Crédito Público).

La adhesión de los estados al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal se hizo por medio de convenios con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, aprobados por la legislatura correspondiente. Dichos convenios incluyeron varios anexos en los cuales se detallaban los ingresos de que se trataba, las funciones a realizar por parte de la entidad federativa, sus facultades y las limitaciones de las mismas.

Como se puede observar, la entidad federativa se convierte en un agente recaudador del gobierno federal, pues las características de los impuestos (base gravable, tasa, y otros) los define éste y también fija a las entidades los criterios generales de interpretación y de aplicación de las disposiciones fiscales y de las reglas de colaboración administrativa.

Precisamente, por este tipo de situaciones se ha dicho que hay una subordinación en el tema fiscal de las haciendas estatales, pues su sistema impositivo obedece a normas establecidas por la hacienda central, aunque el producto y la administración de los impuestos estén en manos de aquellos niveles hacendarios.

Las modificaciones que ha sufrido esta ley durante los 37 años que ha estado vigente se han referido a la conformación de los fondos tanto por lo que corresponde a impuestos como a derechos; así como las bases para la distribución de los recursos fiscales entre los estados y municipios. Esta evolución es un reflejo de la negociación entre los estados y la federación para lograr un reparto equilibrado de los recursos fiscales, problema que, como se señaló, constituye una de las fallas más importantes del sistema de participaciones.

Una de las modificaciones a la Ley de Coordinación Fiscal de mayor trascendencia se refiere al criterio de distribución de una mayor parte del Fondo General, para permitir que algunas entidades alcanzaran mayores participaciones a expensas de los montos percibidos por aquellas entidades con altas participaciones por habitante. Así, a partir de 1991, este criterio se basa en los datos poblacionales.

Para adecuar la nueva fórmula de distribución de participaciones a las propuestas de algunas entidades federativas, el Fondo se dividió en tres partes: La primera parte se basaba en un principio distributivo, pues contemplaba únicamente a la población. La segunda se basaba en un criterio resarcitorio pues asignaba recursos a las entidades federativas de acuerdo con su contribución a la generación de los mismos. La tercera parte tenía un objetivo compensatorio, ya que asignaba más recursos a las entidades federativas

que recibían menos participaciones federales por habitante. La fórmula de distribución era la siguiente:

- El 45.17% en proporción directa al número de habitantes que tenga cada entidad en el ejercicio de que se trate. Este dato se tomará de la última información oficial del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), dada a conocer al inicio de cada ejercicio. Según este criterio no se toman en cuenta factores sociales de la población.
- El 45.17% en los términos del artículo 3° de la Ley de Coordinación Fiscal (en este artículo se señala que en la fórmula para calcular el coeficiente de distribución de esta parte del Fondo General deben tomarse como base las contribuciones asignables de cada entidad federativa; se eliminan como tales el impuesto predial y los derechos de agua, quedando los impuestos federales sobre automóviles nuevos, sobre tenencia o uso de vehículos y especiales sobre producción y servicios, tales como bebidas alcohólicas, aguas envasadas y petrolíferos).

Conforme a esta fórmula se intenta favorecer la asignación de recursos hacia los estados en donde se origina la recaudación; ello significa más recursos para las entidades que tengan una recaudación de asignables por arriba de la media y, por ende, un menor coeficiente para los estados que no superen la media nacional.

- El 9.66% restante se distribuirá en proporción inversa a las participaciones por habitante que tenga cada entidad de la suma de la primera y segunda partes del Fondo General. Con esto se intentó proporcionar más recursos financieros a los estados menos favorecidos.

La adición del tercer elemento del Fondo tiene el mismo espíritu y sigue la misma mecánica de distribución del entonces ya desaparecido Fondo Financiero Complementario.

De acuerdo con la fórmula actual, que entró en vigor en 2008, el Fondo General de Participaciones se distribuye de la siguiente manera:

- Un monto idéntico al recibido en 2007.
- El incremento del Fondo respecto a 2007 se asigna bajo los siguientes criterios:
 - 60% por el crecimiento del PIB.
 - 30% por la media móvil del crecimiento de la recaudación de impuestos y derechos locales.
 - 10% por la proporción de impuestos y derechos locales del total nacional.

Estos elementos se ponderan por la población de cada entidad federativa, con lo que el criterio predominante es el distributivo.

Con esta modificación de los criterios de distribución del FGP existen algunas entidades beneficiadas y otras perjudicadas. En 1980 las entidades que recibían el mayor monto de participaciones eran la Ciudad de México, el Estado de México, Tabasco, Jalisco y Veracruz. El cambio en la fórmula afectó negativamente a entidades federativas que tenían una mayor proporción de recaudación de impuestos asignables que población; sin embargo, de las cinco entidades mencionadas anteriormente, solamente Tabasco recibió un menor monto y en cambio Nuevo León obtuvo mayores participaciones (SHCP, 2017).

Dada la importancia del municipio es conveniente subrayar que hasta 1990 la distribución del Fondo de Fomento Municipal siguió la mecánica de distribución del Fondo Financiero Complementario. El cambio se dio a partir de 1991; así, el coeficiente de distribución es afectado cada año por los crecimientos relativos, con respecto al total de la recaudación por concepto de impuesto predial y derechos de agua de cada entidad. La fórmula es similar a la correspondiente a la segunda parte del Fondo General, con la diferencia de que en este caso los impuestos asignables son los dos mencionados.

De acuerdo con el artículo 2-A, fracción III de la LCF, los municipios participan del 1% de la recaudación federal participable, con el 16.8% de dicha cantidad se integra el Fondo de Fomento Municipal y con el 83.2% restante se incrementa dicho Fondo, pero en este caso se reparte únicamente entre las entidades que se coordinan en materia de derechos. Además, en la fracción I del artículo mencionado, se establece que los municipios que tengan aduanas fronterizas o marítimas y cuyas entidades hayan celebrado convenio con la federación para el control y vigilancia de las mercancías extranjeras de paso por las aduanas, perciben el 0.136% de la recaudación federal participable. Estos recursos constituyen el Fondo para la Vigilancia del Comercio Exterior. En la fracción II del citado artículo se señala que los municipios colindantes con las fronteras o litorales por las que se realice la exportación de hidrocarburos les corresponde la transferencia del Fondo Mexicano del Petróleo para la Estabilización y el Desarrollo.

Los conceptos por los cuales se transfieren recursos a estados y municipios (SHCP, 2017) con cargo al Ramo 28 del Presupuesto de Egresos 2017, son: Fondo General de Participaciones, Fondo de Fomento Municipal, Impuesto Especial sobre Producción y Servicios (IEPS), 0.136% de la RFP, Derecho adicional sobre la extracción de petróleo, Impuesto sobre Automóviles Nuevos, incentivos económicos, Fondo de Fiscalización, Fondo de Extracción de Hidrocarburos, IEPS gasolinas, Fondo de compensación de REPECOS

e intermedios y Fondo ISR. En total estos fondos representan el 45.8% del total de las transferencias y representan el 3.6% del PIB (SHCP, 2017).

TRANSFERENCIAS CONDICIONADAS: LAS APORTACIONES

En la actualidad tanto en países federales como unitarios en proceso de descentralización (por ejemplo Francia) es común la utilización de las transferencias, que consisten en el otorgamiento de recursos de un ámbito gubernamental a otro. Las transferencias representan una solución a los problemas de la distribución desigual de recursos impositivos (Beltrame, 2008). Surgen porque los gobiernos federales o nacionales tienen mayor capacidad para controlar las fuentes impositivas más importantes. Por medio de las transferencias en la forma de participación de impuestos, subvenciones condicionales o incondicionales se busca fundamentalmente eliminar desequilibrios horizontales (entre estados o entre municipios) para ayudar a las localidades más pobres. También son utilizadas para eliminar desequilibrios verticales (diferencias de captación de recursos entre los gobiernos federal, estatales y municipales).

Entre otras situaciones que se logran paliar con las transferencias están las dificultades que las regiones más pobres tienen para mantener los niveles elevados de actividad de las más ricas. Muchas de las funciones que son realizadas de mejor manera por los ámbitos estatales, provinciales o municipales, ofrecen beneficios que inciden sobre el resto de los habitantes del país (Astudillo, 2012). Por ejemplo, los residentes de ciertos estados realizan viajes a otros y los educados en un estado también pueden mudarse.

Además, la regla de tratamiento igual a quienes de hallan en las mismas condiciones, no puede lograrse cuando los recursos tributarios de las diversas jurisdicciones difieren. Las cargas impositivas desiguales dan lugar a beneficios inequitativos, lo que origina una distribución antieconómica de las actividades. Las empresas tenderán a trasladarse de las áreas pobres, con altos impuestos y pocos beneficios, a aquéllas en que las tasas son menores y los beneficios más importantes. En consecuencia no puede lograrse la neutralidad geográfica de las actividades gubernamentales.

Las transferencias constituyen un elemento importante de la teoría del federalismo fiscal. Los estudios de Boucher y Vermaeten (2000) se han centrado tanto en los efectos sobre los gastos de los gobiernos receptores como en el diseño de los programas de subvenciones por parte de los gobiernos otorgantes. La cuestión fundamental es que las transferencias no generen dependencia del gobierno federal ni un aumento del proceso de centralización y sí garanticen un nivel mínimo de servicios públicos en todo el país.

En México, otra manifestación de la centralización de las potestades tributarias en el gobierno federal son las transferencias condicionadas, etiquetadas o también denominadas aportaciones que ese ámbito de gobierno otorga a las entidades federativas y municipios, y que representan un porcentaje importante de los ingresos de los gobiernos subnacionales. Su origen proviene de recursos que se destinaban a funciones del gobierno federal y que fueron asignadas a los gobiernos subnacionales como son la educación básica y los servicios de salud entre otros.

A estas transferencias se les denomina aportaciones, también se les conoce como ramo 33, debido a su ubicación en el Presupuesto de Egresos de la Federación. Se incorporaron a la LCF en 1997 y actualmente son ocho fondos: Fondo de Aportaciones para la Nómina Educativa y el Gasto Operativo (FANEGO); Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud (FASSA); Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social (FAIS); Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FORTAMUNDF); Fondo de Aportaciones Múltiples (FAM); Fondo de Aportaciones para la Educación Tecnológica y de Adultos (FAETA); Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública de los Estados y del Distrito Federal (FASP) y Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas (FAFEF). En conjunto estos fondos representan el 37.0% del total de las transferencias y en términos del PIB 3.4% (SHCP, 2017).

Este tipo de transferencias, como señalan Chávez y Hernández (2013), presentan dos problemas importantes. Uno se refiere a que si los recursos no son suficientes para cubrir las necesidades de gasto, la entidad federativa deberá financiar dicho gasto con sus propios medios, lo cual se agrava porque simplemente se trata de una desconcentración administrativa del manejo de fondos; los gobiernos subnacionales no tienen atribuciones para definir la política de educación, salud o de seguridad pública. Una muestra de la subordinación de los gobiernos subnacionales, resultado del actual Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, es la decisión unilateral del gobierno federal de cambiar en 2014 al FAEB por el Fondo de Aportaciones para la Nómina Educativa y Gasto Operativo (FANEGO), que tiene un carácter de recursos económicos complementarios, y serán la SEP y la SHCP las encargadas de emitir las disposiciones que deberán observar las entidades federativas para registrar cada nómina, y será la Tesorería de la Federación la encargada de realizar el pago correspondiente, con lo cual se debilita el pacto federal consagrado en la Constitución.

Un cuestionamiento importante respecto al sistema de transferencias federales del país es el siguiente: ¿realmente se logra cubrir las necesidades de gasto de los gobiernos subnacionales? La respuesta es no. La ten-

dencia es fortalecer las transferencias, en el Presupuesto de Egresos de la Federación 2017 además de los ramos 28 (participaciones) y 33 (aportaciones) del PEF que se mencionaron anteriormente, el gobierno federal transfiere recursos a los gobiernos subnacionales contenidos en el ramo 25, para objetivos diversos: recursos para protección social en salud (incluye el Seguro Popular); provisiones salariales, económicas y otros subsidios: Fideicomiso para la Infraestructura de los Estados; Fideicomiso Fondo de Estabilización de los Ingresos de las Entidades Federativas; subsidios para apoyo regional; convenios de descentralización (SEP, Sagarpa y Semarnat); y convenios de reasignación (para el cumplimiento de objetivos de programas federales). Estos fondos son independientes de los fondos tradicionales, señalados anteriormente, en conjunto representan el 17.2% del total de transferencias y en términos del PIB el 1.8 por ciento.

Como se señaló anteriormente, la falta de fuentes de ingresos de los gobiernos subnacionales ha derivado en una dependencia de éstos respecto al gobierno federal, en 2016, del total de ingresos del ámbito subnacional solamente el 24.4%⁶ es propio, financiamiento 3.8% y el resto son transferencias federales de todo tipo. A lo anterior habrá que añadir el agravante de que la cantidad de recursos obtenidos no es suficiente para cubrir sus necesidades de gasto público. De ahí que cada vez sean mayores los montos de deuda pública contratada por los gobiernos subnacionales.

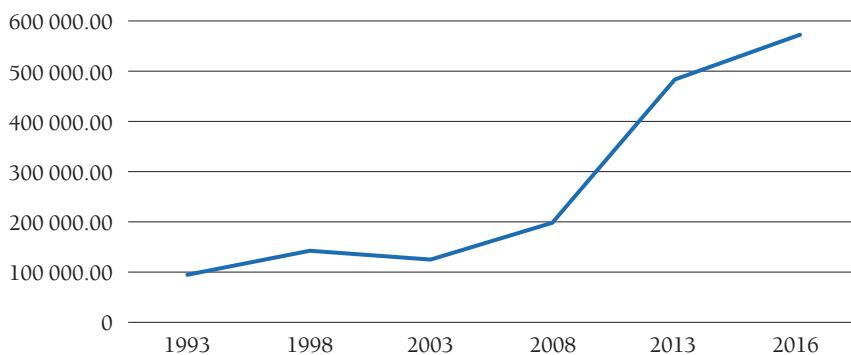
DEUDA PÚBLICA SUBNACIONAL

La deuda subnacional se ha incrementado en los últimos 20 años de manera muy acelerada como se puede constatar en la gráfica 1, durante el periodo de 1993 a 2016 se sextuplica. Si bien este comportamiento es resultado de la distribución actual de potestades tributarias entre los tres ámbitos de gobierno, también se han presentado una serie de circunstancias que han derivado en un crecimiento explosivo de la deuda pública de varias entidades federativas.

Uno de los factores que han favorecido el mal uso de la deuda pública subnacional es el marco jurídico. En el Artículo 117 Constitucional se establece que los estados y municipios pueden acceder al crédito con la condición de que no se contrate con gobiernos o empresas extranjeras y que se destine a financiar inversión pública productiva. Precisamente uno de los problemas radica en la definición de inversión pública productiva. Como se observa en el cuadro 3, en las leyes de deuda estatales lo mismo puede signi-

⁶ Incluye impuestos, derechos, productos y aprovechamientos.

GRÁFICA 1
SALDO DE LAS OBLIGACIONES FINANCIERAS DE ESTADOS Y MUNICIPIOS 1993-2016
(MILES DE MILLONES DE PESOS DE 2010)



FUENTE: Instituto Mexicano para la Competitividad A.C. (2013). De 2013 a 2016 con datos de SHCP. Disciplina financiera de entidades, disponible en <<https://goo.gl/fwvxtw>>.

ficar programas sociales como cobertura del déficit fiscal o refinanciamiento o reestructuración de la deuda, con este espectro tan amplio de interpretación de inversión pública productiva los gobiernos subnacionales pueden endeudarse para prácticamente cubrir cualquier gasto (Chávez y Hernández, 2013). Por ejemplo, al contratar deuda para cubrir el déficit fiscal se abre la posibilidad de destinar los recursos obtenidos por esta vía para gasto operativo; de ahí que durante el periodo 2006-2011 el crecimiento promedio del gasto en servicios personales sea de 31.8% y el costo de operación⁷ de los gobiernos subnacionales en 2013 fue en promedio 68.6% (INAFED, 2013). En 2016 el gasto en servicios personales representó el 36.1% y el costo de operación el 68.2% (INEGI, 2017). Por otra parte, hasta 2016, de las 32 entidades federativas sólo cuatro contemplaban en su Constitución límites explícitos de endeudamiento. En cuanto a la legislación secundaria sólo en 12 de las 32 entidades federativas había ese tipo de límites (Astudillo, Blancas y Fonseca, 2017).

También resulta paradójico que mientras más participaciones reciban del gobierno federal (lo que significaría menor necesidad de endeudamiento) los gobiernos subnacionales tienen más facilidad de endeudarse, pues como se observa en la gráfica 2, el 84.4% de la deuda se garantiza con participaciones y el 14.7% con ingresos propios. Adicionalmente se han utilizado fuentes de recursos como las emisiones bursátiles.

⁷ Costo de operación = (gasto corriente/gasto total)*100. Datos del Instituto Nacional para el Federalismo y Desarrollo Municipal (INAFED) 2013.

CUADRO 3
DEFINICIÓN DE INVERSIÓN PÚBLICA PRODUCTIVA

<i>Rubro</i>	<i>Especificación de estados</i>
Obras públicas	Chiapas, Jalisco, México, Nuevo León y Tabasco (excepciones)
Adquisición de bienes muebles e inmuebles	Chiapas, Durango, Jalisco, México, Nuevo León, Sonora y Tabasco (excepciones)
Infraestructura	Aguascalientes, Baja California, Nayarit, Tlaxcala y Zacatecas
Programas sociales	Aguascalientes, Baja California Sur, Guerrero, Oaxaca y San Luis Potosí
Refinanciamiento o reestructuración de la deuda	Chiapas, Jalisco, México, Nuevo León, Tamaulipas, Veracruz y Zacatecas (excepciones)
Cobertura del déficit fiscal	Campeche, Guerrero y Veracruz
Considera líneas de crédito contraídas para solventar necesidades temporales de liquidez	Veracruz

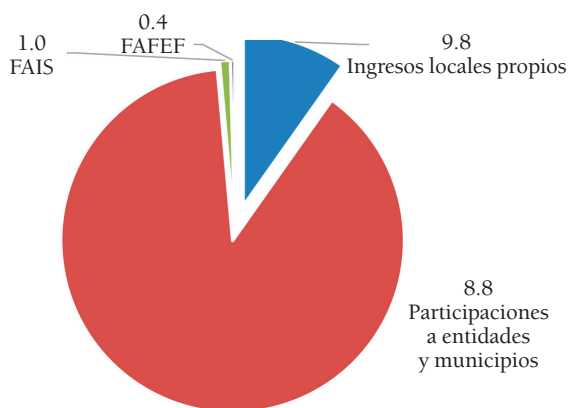
FUENTE: Chávez y Hernández (2013) con datos de PROYECTA CFP.

Otro factor que juega un papel muy importante es la opacidad y falta de transparencia de los gobiernos estatales y municipales en el uso de los recursos públicos. Esta situación es tan grave que para muchos autores la descentralización ha perjudicado a la población, ya que cada vez son mayores los escándalos por corrupción e impunidad en los gobiernos subnacionales. A todo lo anterior debe sumarse el proceso de financiarización del capital financiero, los acreedores de los gobiernos subnacionales son los beneficiados porque consiguen colocar deuda sin ningún riesgo de impago.

CONSIDERACIONES FINALES

En conclusión, el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, columna vertebral de la distribución de potestades tributarias entre los ámbitos de gobierno que conforman la federación mexicana, no cumple con su propósito de fortalecer al federalismo. Los gobiernos subnacionales reciben numerosas transferencias de recursos provenientes del gobierno federal, que suma-

GRÁFICA 2
GARANTÍA DE LA DEUDA SUBNACIONAL, 2016
(PORCENTAJES)



FUENTE: Instituto Mexicano para la Competitividad A.C. (2013).

das representan sumas cuantiosas y de esa misma magnitud es la subordinación de los estados con respecto a la federación.

No obstante las modificaciones a la Ley de Coordinación Fiscal en la fórmula para distribuir los recursos durante los 37 años que ha estado en vigor, los gobiernos subnacionales siguen careciendo del dinero suficiente para hacer frente a las demandas de servicios públicos de sus ciudadanos. En los tres ámbitos de gobierno se requieren cada día más recursos para atender las necesidades insatisfechas y las nuevas que surgen del crecimiento de la población.

Está demostrado que la solución al problema no está en cambiar la fórmula de distribución, pues como ha sucedido por más de tres décadas, siempre habrán entidades federativas beneficiadas en perjuicio de otras. Ni en incrementar la cantidad a distribuir, pues en la misma proporción se incrementará la dependencia de los gobiernos subnacionales.

Una posible solución a esta problemática consiste en replantear la Ley de Coordinación Fiscal para redistribuir las potestades tributarias, lo que implicaría compartir coordinadamente (gobierno federal y estatales) dos de los impuestos con mayor capacidad recaudatoria, como el impuesto sobre la renta y el impuesto al valor agregado, y paralelamente disminuir las transferencias que actualmente otorga el gobierno federal a las entidades federativas. De tal manera que a éstas solamente se les utilice como un mecanismo para compensar las desigualdades regionales, con lo que se fortalecería en la práctica al federalismo, pues las entidades federativas serían

realmente soberanas y los municipios autónomos. En cuanto al problema de la opacidad en el manejo de los recursos públicos se ha dado un paso importante al señalarse en el artículo 1 de la LCF que la información financiera relativa a la coordinación fiscal deberá ser transparente, lo cual incluye a las participaciones que hasta ahora se han manejado con una gran opacidad.

BIBLIOGRAFÍA

- Astudillo, M. (1999), *El federalismo y la coordinación impositiva en México*, México, Miguel Ángel Porrúa, Colección Jesús Silva Herzog.
- Astudillo, M. (2009), *Conceptos básicos de federalismo fiscal. El caso de México*, México, UNAM-Instituto de Investigaciones Económicas.
- Astudillo, M. (2012), “Descentralización fiscal y distribución de la renta regional en Francia y en México”, en *Revista ESEconomía*, vol. VII, núm. 35, tercer trimestre, Escuela Superior de Economía del Instituto Politécnico Nacional.
- Astudillo, M.; A. Blancas y FJ. Fonseca (2017), “La transparencia de la deuda subnacional como mecanismo para limitar su crecimiento”, en *Revista Problemas del Desarrollo*, vol. 188, núm. 48, enero-marzo, Instituto de Investigaciones Económicas.
- Beltrame, P. (2008), *La fiscalité en France*, París, Hachette Supérieur.
- Beteta, R. (1951), *Tres años de política hacendaria 1947-1948-1949*, México, SHCP.
- Boucher, E. y V. Arndt (2000), “Changes to Federal Transfers to Provinces and Territories”, en *Toward a New Mission Statement for Canadian Fiscal Federalism*, editado por Lazar Harvey, Canadá, Institute of Intergovernmental Relations.
- Chávez y Hernández (coord.) (2013), *El México del 2013. Hacia una reforma del federalismo fiscal*, México, Centro de Estudios Espinosa Yglesias.
- Córdoba, M. (2010), *Finanzas públicas, soporte para el desarrollo del Estado*, Colombia, ECOE Ediciones.
- Grefe, X. (2005), *La décentralisation*, París, Éditions La Découverte.
- Horst, B. (2010), “Fuentes de financiamiento para gobiernos subnacionales y descentralización fiscal”, en *Revista Trimestre Fiscal*, núm. 93, Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas.
- Instituto Mexicano para la Competitividad A. C. (IMCO) (2013), *Índice de Información Presupuestal Estatal 2013*.
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) (2017), *Finanzas Públicas Estatales y Municipales*.

- Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal (INAFED) (2007), *Manual de transferencias federales para municipios*, México, Secretaría de Gobernación.
- Laurent P. (2009), *Décentralisation: en finir avec les idées reçues*, París, Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence, Lextenso éditions.
- McLure, Ch. (2004), “El problema de la asignación tributaria: consideraciones conceptuales y administrativas para lograr la autonomía fiscal subnacional”, en *Revista Trimestre Fiscal*, núm 78, Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas.
- Oates W. (1972), *Fiscal Federalism*, Nueva York, Brace & Jovanovich.
- OECD (1965-2011), *Revenue Statistics*
- OECD (2017), *Tax Policy Reforms*
- Retchkiman, B. (1981), *El federalismo y la coordinación fiscal*, México, UNAM.
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público (1979), *Ley de Coordinación Fiscal*.
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público (2016), *Disciplina Financiera de Entidades*, disponible en <<https://goo.gl/FWvXTW>>, consultado el 29 de septiembre de 2017.
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público (2017), *Ley de Ingresos de la Federación*.
- Secretaría de la Presidencia, Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006; Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012 y Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018.
- Serna, J.M. (2009), *El Sistema federal mexicano*, México, Porrúa/UNAM.
- Watts, R. (2000), *Comparing Federal Systems*, Canadá, Institute of Intergovernmental Relations.
- Wheare, K. (1963), *Federal Government*, Nueva York, Oxford University Press.