

*Diagnóstico del Sistema
de Contribución y Distribución
de la Hacienda Pública
Estatad y Municipal*



Instituto Nacional de Administración Pública, A.C.

***DIAGNOSTICO DEL SISTEMA
DE CONTRIBUCION Y
DISTRIBUCION DE LA
HACIENDA PUBLICA
ESTATAL Y MUNICIPAL***

INSTITUTO NACIONAL DE ADMINISTRACION PUBLICA, A.C.

ISBN 968-6403-40-X

Derechos reservados conforme a la ley

Primera edición marzo de 1996

(c) Instituto Nacional de Administración Pública, A.C.

Km. 14.5 Carretera México-Toluca, Col. Palo Alto

05110, Cuajimalpa, D. F.

Impreso y hecho en México.

INSTITUTO NACIONAL DE ADMINISTRACION PUBLICA, A.C.

Sección Mexicana del Instituto
Internacional de Ciencias Administrativas

CONSEJO DIRECTIVO

Presidente

Adolfo Lugo Verduzco

Vicepresidentes

José Natividad González Parás
Guillermo Haro Bélchez

Consejeros

Luis F. Aguilar Villanueva
Carlos Almada López
Sergio García Ramírez
Carlos Jarque Uribe
Arturo Núñez Jiménez
Norma Samaniego de Villarreal
Fernando Solana Morales
Jorge Tamayo López Portillo
Pedro Zorrilla Martínez

Tesorero

Guillermo Barnes García

Secretario Ejecutivo

Néstor Fernández Vertti

COORDINADORES

Desarrollo y Formación Permanente

Elena Jeannetti Dávila

Investigación y Documentación

Aníbal Uribe Vildoso

Administración, Finanzas y Difusión

Vicente Hernández Verduzco

Estados y Municipios

Ma. del Pilar Conzuelo Ferreyra

Consultoría

Ricardo Rivera Rosas

MIEMBROS FUNDADORES

Antonio Carrillo Flores, Gilberto Loyo, Rafael Mancera Ortiz, Ricardo Torres Gaytán, Raúl Salinas Lozano, Enrique Caamaño, Daniel Escalante, Raúl Ortiz Mena, Rafael Urrutia Millán, José Attolini, Alfredo Navarrete, Francisco Apodaca, Alvaro Rodríguez Reyes, Mario Cordera Pastor, Gabino Fraga Magaña, Jorge Gaxiola, José Iturriaga, Antonio Martínez Báez, Lorenzo Mayoral Pardo, Alfonso Noriega, Manuel Palavicini, Jesús Rodríguez y Rodríguez, Andrés Serra Rojas, Catalina Sierra Casasús, Gustavo R. Velasco.

CONSEJO DE HONOR

Gustavo Martínez Cabañas, Andrés Caso Lombardo, Luis García Cárdenas, Ignacio Pichardo Pagaza, Raúl Salinas Lozano.

COMITE EDITORIAL

José Chanes Nieto, Yolanda de los Reyes, Néstor Fernández Vertti, Roberto Avalos Aguilar, Aníbal Uribe Vildoso, Carmelina Borja de Perea.

INDICE

PRESENTACION..... i

INTRODUCCION iv

PRIMERA PARTE:

CONTEXTO, ANTECEDENTES Y SITUACION ACTUAL DEL SISTEMA NACIONAL DE COORDINACION FISCAL

CAPITULO I

ENTORNO DE LA POLITICA ECONOMICA Y FISCAL EN MEXICO (1982-1992)..... 1

I.1 Evolución y situación actual de la economía mexicana 3

I.2 Modelo y política económica de México 10

I.3 Análisis comparativo de los principales indicadores macroeconómicos y de finanzas públicas de México y otros países 19

I.4 Perspectivas a corto plazo, estrategias y retos económicos y fiscales..... 28

CAPITULO II

POLITICA Y GESTION FISCAL INTERGUBERNAMENTAL EN MEXICO..... 31

- II.1 La política pública en el marco de la acción gubernamental..... 33
- II.2 La política fiscal como política pública 34
- II.3 El ciclo de la política fiscal en México 36
- II.4 Postulados básicos para el análisis 43

CAPITULO III

MARCO JURIDICO Y REGLAMENTARIO DEL SISTEMA NACIONAL DE COORDINACION FISCAL..... 47

- III.1 El sistema de distribución de competencias en el régimen federal de gobierno..... 49
- III.2 Análisis del marco normativo de las haciendas públicas 59
- III.3 La facultad tributaria de la federación y las entidades federativas: los pesos específicos 84
- III.4 El fenómeno de la concurrencia contributiva intergubernamental..... 90
- III.5 La alternativa de la coordinación fiscal..... 95
- III.6 Hacia una adecuación integral del marco normativo que favorezca un nuevo federalismo fiscal 100

SEGUNDA PARTE:

EVOLUCION Y SITUACION ACTUAL DEL SISTEMA DE CONTRIBUCION Y PARTICIPACIONES DE ENTIDADES FEDERATIVAS Y MUNICIPIOS

CAPITULO IV

LAS ENTIDADES FEDERATIVAS EN EL SISTEMA NACIONAL DE COORDINACION FISCAL.....	105
IV.1 Estructura de las finanzas públicas estatales.....	108
IV.2 Participación de los estados en el total del gasto bruto	114
IV.3 Aportación estatal al PIB Nacional	119
IV.4 Población por entidad federativa	120
IV.5 Comportamiento en la distribución de participaciones federales canalizadas a las entidades federativas (1982-1993)	123
IV.6 Las participaciones federales a las entidades y su relación con el Producto Interno Bruto Nacional.....	135
IV.7 Las participaciones federales como porcentaje del ingreso federal total y de los impuestos federales recaudados	137
IV.8 Importancia de las participaciones federales en los ingresos totales de los estados	142
IV.9 Importancia de las entidades federativas en la generación de tributos a la federación	144
IV.10 Presión, esfuerzo y eficiencia fiscal en las entidades federativas	146

CAPITULO V

EL MUNICIPIO MEXICANO EN EL SISTEMA NACIONAL DE COORDINACION FISCAL.....	153
V.1 Antecedentes y situación financiera actual del municipio mexicano.....	155
V.2 Presencia de los municipios en el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal	160
V.3 Procedimiento para la distribución de las participaciones al municipio.....	163
V.4 Caracterización financiera del municipio mexicano.....	170

CAPITULO VI

INTERPRETACIONES ACTUALES SOBRE EL PAPEL DEL SISTEMA NACIONAL DE COORDINACION FISCAL.....	175
VI.1 Centralismo fiscal: causas y efectos recientes	177
VI.2 Impacto del SNCF en las finanzas públicas de estados y municipios y en su contribución al desarrollo regional.....	181
VI.3 Interpretaciones de la proporcionalidad con la que se canalizan las participaciones a las entidades federativas.....	189
VI.4 Inversión pública y participaciones en las entidades federativas.....	194
VI.5 Algunos aspectos de la problemática de la hacienda pública municipal en materia de ingresos	197

TERCERA PARTE:
PROPUESTAS Y CONCLUSIONES

CAPITULO VII

PERSPECTIVAS Y POSIBILIDADES PARA MEJORAR EL AMBITO Y CONTENIDO DEL SISTEMA NACIONAL DE COORDINACION FISCAL.....	207
VII.1 Ampliación de campos de colaboración administrativa.....	209
VII.2 Establecimiento de nuevos criterios de distribución en la fórmula de participaciones federales a los estados a fin de eliminar desequilibrios, rezagos y criterios injustificados	212
VII.3 Renegociación de espacios tributarios	216
VII.4 Ampliación de la potestad tributaria a entidades federativas y municipios	218
VII.5 Hacia una adecuación del marco jurídico desde la perspectiva de un auténtico federalismo fiscal	225
VII.6 Hacia la conformación de un Sistema Nacional de Coordinación Hacendaria	230
CONCLUSIONES GENERALES.....	241
ANEXOS.....	247

- Anexo 1:** Principales indicadores macroeconómicos y de finanzas públicas para México y ocho países.
- Anexo 2:** Participaciones federales a estados y municipios.
- Anexo 3:** Esfuerzo fiscal en los estados: recaudación en derechos de agua, impuesto predial e impuestos asignables.
- Anexo 4:** Relaciones entre participaciones federales y sus principales criterios de asignación: PIB, población, inversión e impuestos asignables.
- Anexo 5:** Ingresos y egresos de las entidades federativas (1982-1991).
- Anexo 6:** Estructura de las finanzas públicas de los municipios (1989-1991).
- Anexo 7:** Clasificación financiera de los municipios.
- Anexo 8:** Impuestos y derechos vigentes en las entidades federativas contemplados en la ley de ingresos municipales para 1992.

***El Diagnóstico del Sistema de Contribución y
Distribución de la Hacienda Pública Estatal y
Municipal, se terminó de imprimir en el mes de
agosto de 1996, en los talleres de Servicios Litográficos
Júpiter, S.A. de C.V., ubicados en Calle 20 No. 54-A,
Col. Olivar del Conde. Tipografía, Editorial Cuauhtli,
S.A. de C.V. Av. Alta Tensión No. 139, Col. Molino de Rosas.
El tiraje fue de 1,000 ejemplares.***