

REFORMAS A LA LEY DE COORDINACIÓN FISCAL EN MÉXICO 2014-2024

POST SCRIPTUM*

MARCELA ASTUDILLO MOYA**

El objetivo de este texto es analizar los cambios más importantes durante los últimos diez años en la Ley de Coordinación Fiscal (LCF) y su efecto en las finanzas estatales. Durante el periodo mencionado se registraron un total de 22 modificaciones a la LCF, de las cuales 12 se refirieron al Capítulo I “De las participaciones de los Estados y Municipios”; una adición al Capítulo II “Del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal” y 9 modificaciones al Capítulo V “De los fondos de aportaciones federales”. En las exposiciones de motivos de las reformas a la LCF así como en las modificaciones de los Convenios de Colaboración Administrativa se aducen dos razones: mayor eficiencia recaudatoria y la recaudación de mayores recursos para las entidades federativas. No obstante estos propósitos –como se observa en el siguiente cuadro–, los ingresos tributarios como porcentaje del PIB muestran un avance reducido con relación a la distribución de 1980, año en el que entró en vigor el sistema de coordinación fiscal, pues el gobierno federal recaudaba entonces el 12% del PIB por los ingresos tributarios, las entidades federativas el 0.3% y los municipios el 0.1%.

* Post scriptum al capítulo “El Sistema nacional de coordinación fiscal: ¿coordinación o subordinación?” (Astudillo, 2018).

** Instituto de Investigaciones Económicas de la UNAM. La autora agradece a Moisés Hernández Delgado el apoyo en la obtención de datos y elaboración de gráficas.

CUADRO 1
INGRESOS TRIBUTARIOS COMO PORCENTAJE
DEL PIB 2014 A 2024¹

Años	Gobierno federal	Entidades federativas	Municipios
2014	11.1	0.7	0.2
2015	12.3	0.6	0.2
2016	13.1	0.6	0.2
2017	12.7	0.6	0.2
2018	12.7	0.6	0.3
2019	12.8	0.7	0.3
2020	13.9	0.7	0.3
2021	13.4	0.7	0.3
2022	13.0	0.7	0.3
2023	14.8	0.7	0.3
2024	14.0	0.8	0.3

FUENTE: Elaboración propia con base en OCDE (2023) y SHCP (varios años).

Entre los cambios en 2013 destacan las modificaciones en las fórmulas de distribución por entidad federativa en tres de los cuatro fondos relacionados a la recaudación federal participable. En 2015 debido a que se suprimió el Régimen de Pequeños Contribuyentes e Intermedios, se agregó el Fondo de Compensación de dicho régimen. Además, el fondo correspondiente al derecho adicional sobre extracción de hidrocarburos pasó a formar parte de las “Participaciones a municipios por los que se exportan hidrocarburos”.

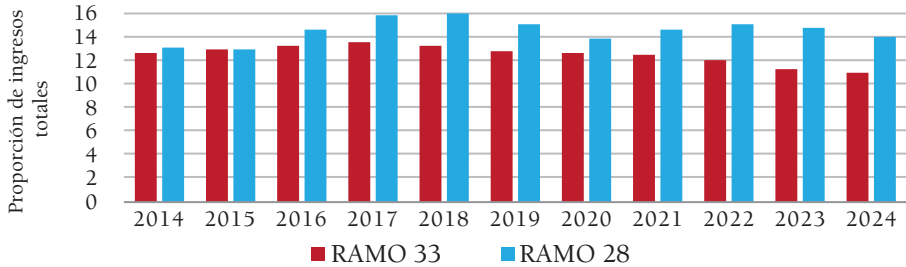
Otra reforma importante a la Ley de Coordinación Fiscal en 2016 fue la creación del fondo ISR en el artículo 3-B de LCF, que se refiere a la participación que obtendrán las entidades adheridas al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal del 100% del ISR sobre el salario del personal de dichas entidades que haya sido cubierto con cargo a sus participaciones o sus ingresos locales. Estos recursos deberán destinarse a las entidades federativas y municipios.

En cuanto a las aportaciones, se sustituyó al Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal (FAEB) por el Fondo de Aportaciones para la Nómina Educativa y Gasto Operativo (FONE) lo cual se derivó de la reforma educativa.

Derivado de la pandemia, disminuyeron la mayoría de los fondos del ramo 33, con excepción de los fondos para los servicios de salud y para la educación tecnológica y adultos. Como se constata en la gráfica 1, el total de los ocho fondos representaron en 2017 el 14% de los ingresos federales totales, año que registró el mayor monto. En 2024 representan el 11%.

Por lo que respecta a las participaciones, también en 2017 se registró su mayor importe con el 16%, similar a lo registrado en 2018. En 2024 se reducen a 14% de los ingresos federales totales.

GRÁFICA 1
RAMOS 28 Y 33 COMO PROPORCIÓN DE LOS
INGRESOS FEDERALES TOTALES 2014-2024



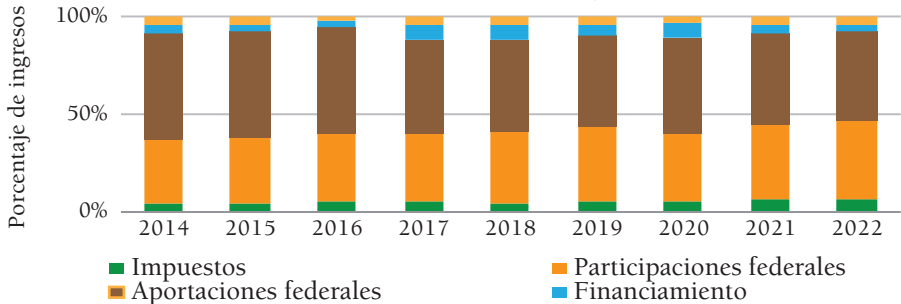
FUENTE: Elaboración propia con base en SHCP, *Transparencia presupuestaria* (Varios años).

LOS CAMBIOS EN 2024

Debido a que se prevé una disminución de los ingresos petroleros en 2024, el monto de los recursos destinados a la recaudación federal participable (RFP) disminuirá; como consecuencia, los fondos vinculados a la RFP sufrirán una disminución, como son los destinados a infraestructura social, al fortalecimiento de los estados y los fondos para el fortalecimiento de las entidades federativas.

Como se observa en la gráfica 2, durante el periodo 2014-2022 las transferencias del gobierno federal representaron en promedio el 85% de los ingresos de que disponen las entidades federativas; mientras que los ingresos propios solamente el 5%, financiamiento 5% y 5% otros conceptos.

GRÁFICA 2
INGRESOS DE LOS GOBIERNOS ESTATALES*
ESTRUCTURA PORCENTUAL POR RUBROS, 2014 A 2022



FUENTE: Elaboración propia con datos de INEGI (2022).

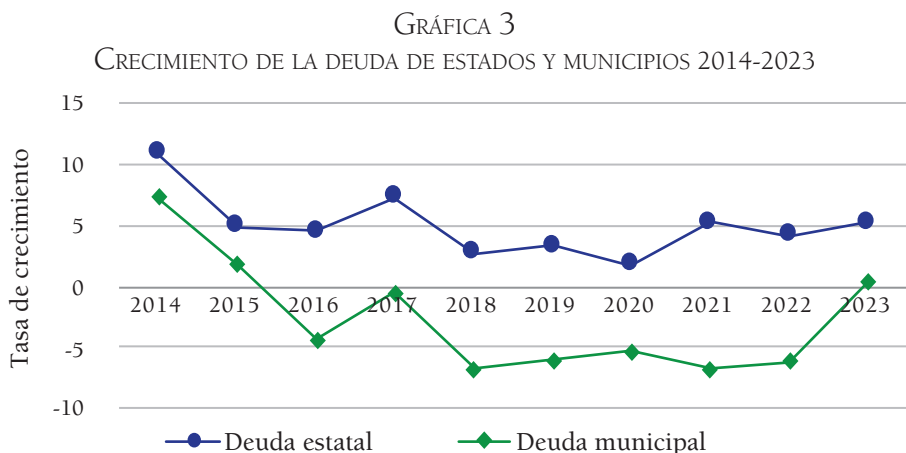
* Nota: No incluye al gobierno de la CDMX

Por otra parte, el Fondo de Estabilización de Ingresos de Entidades Federativas (FEIEF) también disminuyó, el cual es importante para las entidades federativas porque se activa cuando las participaciones han estado por debajo de lo aprobado.

Así, se avizora una mayor centralización de los recursos públicos en el gobierno federal. Un cambio en este sentido es la transferencia de recursos del Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud (FASSA) al IMSS-Bienestar. En este caso las entidades adheridas a IMSS-Bienestar obtendrán recursos para servicios personales (antes FASSA) a través de un fideicomiso centralizado y las entidades que no estén adheridas obtendrán recursos a través de las fórmulas establecidas en la Ley de Coordinación Fiscal.

También se crea el programa de “Fortalecimiento para el Desarrollo de la Infraestructura estatal” a cargo de la Secretaría de Infraestructura, Comunicaciones y Transportes (SICT) con recursos que representan el 6.2% del FAFEF, cuyas funciones son las mismas.

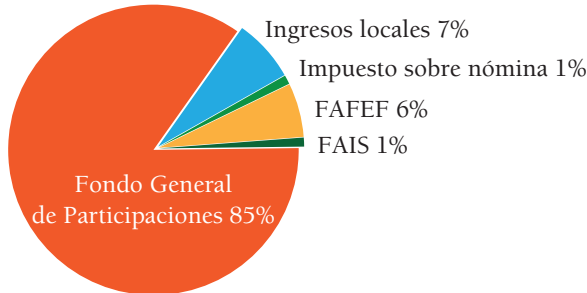
Respecto a la deuda de las entidades federativas y municipios, se observa en la gráfica 3 que la tendencia es a la baja, especialmente la municipal, lo cual refleja la influencia de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria.



FUENTE: Elaboración propia con base en SHCP (varios años b).

Ahora bien, ¿cómo se garantiza la deuda subnacional? En la gráfica 4 se observa que en 2023 el 85% de la deuda se garantizó con los recursos del fondo general de participaciones, con ingresos propios el 8% y 7% y con los fondos FAIS y FAFEF

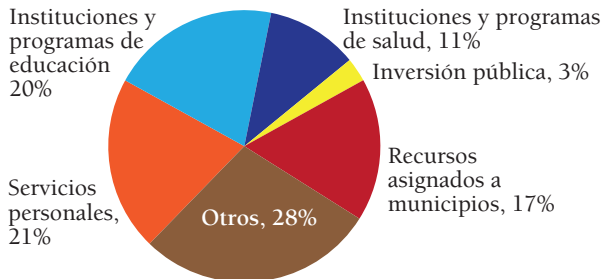
GRÁFICA 4
GARANTÍA DE LA DEUDA SUBNACIONAL, 2023 (PORCENTAJES)



FUENTE: Elaboración propia con base en el Registro Público Único de SHCP (varios años).

Finalmente, es importante subrayar que las entidades federativas del total de sus ingresos solamente dedicaron el 3% a inversión pública, como puede observarse en la gráfica 5, y 21% a servicios personales.

GRÁFICA 5
GASTO DE LOS GOBIERNOS ESTATALES 2022* (PORCENTAJES)



* Nota: No incluye al gobierno de la CDMX

FUENTE: Elaboración propia con base en INEGI (2022).

REFLEXIONES FINALES

Durante los últimos diez años se observa que la respuesta a la pregunta que se planteó en un principio sigue siendo la misma: el actual sistema de coordinación fiscal sigue favoreciendo una subordinación de los gobiernos subnacionales. Para romper con esta dependencia de los gobiernos estatales y municipales es urgente que fomenten la recaudación propia y de esta forma tengan más espacios de autonomía para el control de sus políticas públicas.

NOTAS

¹ Las cifras del año 2024 se calcularon con base en las leyes de ingreso de las entidades federativas y con base en los pronósticos de crecimiento del PIB para 2024 que realiza el Grupo Financiero Monex (Quiroz y Solano, 2024).

BIBLIOGRAFÍA

- Astudillo Moya, Marcela (2018), “El Sistema nacional de coordinación fiscal: ¿coordinación o subordinación?”, en Calva, José Luis (coord.), *Equidad fiscal*, México: Juan Pablos Editor y Consejo Nacional de Universitarios, en: <https://www.consejonacionaldeuniversitarios.mx/equidad-fiscal/>
- INEGI (2022), *Finanzas Públicas Estatales y Municipales*, en: <https://www.inegi.org.mx/programas/finanzas/>
- OCDE (2023), *Global Revenue statistics database*, en: <https://www.oecd.org/en/data/datasets/global-revenue-statistics-database.html>
- Quiroz, Janneth y Solano, Roberto (2024), *Perspectivas Económicas y Bursátiles 2024, Grupo Financiero Monex*, en: <https://www.monex.com.mx/portal/download/reportes/PRONOSTICOS%2012%20Febrero%202024.pdf>
- SHCP (2023), *Registro Público Único Vigente*, en: https://www.disciplinafinanciera.hacienda.gob.mx/es/DISCIPLINA_FINANCIERA/Registro_Publico_Unico
- SHCP (Varios años), *Ingresos Federales*, en: transparenciapresupuestaria.gob.mx.
- SHCP (Varios años b), *Disciplina Financiera de Entidades Federativas y Municipios*, en: <http://disciplinafinanciera.hacienda.gob.mx/>