

Sección

E

Indicadores

y

Estudios Especiales

Tomo 4

Temas de Interés

R

INFORME
ANUAL
DE RESULTADOS 2019



PODER LEGISLATIVO
AUDITORÍA SUPERIOR
del Estado de Coahuila

Índice

Análisis del Paquete Económico Federal para el ejercicio fiscal 2021 y sus principales impactos para el Estado de Coahuila	3
Necesidad de un Presupuesto de Gastos Fiscales para mayor control de Estímulos, Subsidios y Condonaciones sobre Contribuciones Locales.....	13
Comentarios y Propuestas en torno al Pacto Fiscal en México	17

Análisis del Paquete Económico Federal para el ejercicio fiscal 2021 y sus principales impactos para el Estado de Coahuila

Criterios Generales de Política Económica

La irrupción de la pandemia derivada de la enfermedad ocasionada por el virus SARS-CoV-2 (COVID-19) y la implementación de numerosas restricciones a la movilidad y a la realización de diversas actividades comerciales y productivas han marcado la pauta para una contracción económica global sin precedentes, el cierre de fronteras y la interrupción de las cadenas de suministros de mercancías e insumos para provisión de bienes y servicios impactó directamente a los sectores industriales, comerciales, de transporte y de turismo de todos los países, así como a la dinámica de países altamente integrados a los mercados internacionales.

Los primeros efectos de la pandemia sobre la economía mexicana se hicieron notar, particularmente en estados que dependen de la actividad turística como Baja California Sur, Guerrero, Nayarit, Sinaloa y Quintana Roo. En línea con lo anterior, durante el bimestre marzo-abril de 2020 los servicios de transporte, esparcimiento y alojamiento temporal, así como de preparación de alimentos presentaron contracciones con respecto a febrero de ese mismo año de 14.8%, 18.8%, y 48.3%, respectivamente, la implementación de las medidas de confinamiento en México a partir del mes de marzo tuvo impactos severos en el resto de los sectores económicos del país, en abril y mayo el Índice Global de Actividad Económica (IGAE) presentó contracciones de 17.5% y 2.4%, con datos ajustados por estacionalidad. Además, solamente en abril se perdieron 12.5 millones de empleos.

A esto se sumó que los mercados financieros empezaron a descontar los efectos de la pandemia. En el mercado nacional se presentó un aumento significativo en la volatilidad y una salida abrupta de capitales al tiempo que el tipo de cambio, las tasas de interés y el riesgo país aumentaron. La situación en los mercados empeoró el 8 de marzo de 2020 cuando se presentó el rompimiento del acuerdo de la OPEP+, con lo que Arabia Saudita y Rusia comenzaron una guerra de precios, que se sumó a la acumulación de inventarios provocando que el precio de la mezcla mexicana de petróleo alcanzara niveles negativos por primera vez en su historia, al ubicarse en -2.37 dólares por barril.

En este contexto se esperan los siguientes comportamientos para las variables económicas al cierre de 2020 y para el año 2021:

- **Crecimiento económico:** en los Criterios Generales de Política Económica de 2020 se esperaba un crecimiento real del PIB en un rango de 1.5 a 2.5%, con la irrupción de la pandemia ocasionada por el virus SARS-CoV-2 (COVID-19), se espera que el cierre de 2020 muestre una caída en términos reales del PIB en un rango de -7 a -10%. De acuerdo con las cifras más recientes dadas a conocer por el INEGI, se tiene como dato preliminar que la caída del PIB en 2020 fue de -8.5%. Para 2021, la SHCP estima una recuperación del crecimiento del PIB en un rango de 3.6 a 5.6% (4.6% para estimaciones de finanzas públicas), mientras de que las estimaciones publicadas en la Encuesta sobre las Expectativas de los Especialistas en Economía del Sector Privado del mes de Enero de 2021, publicada por el Banco de México (Banxico) el 2 de febrero de 2021, se considera un promedio de crecimiento de 3.74%.
- **Inflación:** El nivel de la inflación de diciembre de 2019 a diciembre de 2020 fue de 3.15%, y de diciembre de 2020 a diciembre de 2021 se espera que el nivel de la inflación guarde una tendencia descendente y sea de 3.0%, consistente con el objetivo inflacionario establecido

por el Banco de México y dentro del intervalo de variabilidad (2.0 – 4.0%), por su parte la Encuesta sobre las Expectativas de los Especialistas en Economía del Sector Privado de enero de 2021, ubica la previsión para la tasa de inflación general promedio en un 3.49%.

- **Tipo de cambio:** La SHCP estimó que, para el cierre de 2020, el tipo de cambio peso/dólar se ubicará en un promedio anualizado de 22 pesos por dólar (al cierre de 2020 su ubicó en un promedio anual de 21.49 según información del Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de la Cámara de Diputados). Para el cierre de 2021 se espera que la divisa se cotice en un promedio anualizado de 22.1 pesos por dólar. La proyección para el siguiente año podría verse afectada por la volatilidad en los mercados financieros globales, la interrupción de los flujos de capital y una menor recuperación de la actividad económica mundial. Por su parte la encuesta de Banxico de ubica un tipo de cambio menor para 2021, con una cotización de 20.18 pesos por dólar.
- **Tasa de interés:** Se prevé una tasa de interés nominal para el cierre de 2020 de 4.0% (actualmente la tasa de referencia es de 4.25%) se espera una reducción de 25 puntos base, y a partir de esta disminución que se mantenga estable en ese nivel, ya que para 2021 se considera que se mantendrá en un promedio anual de 4.0%, esta cifra guarda similitud con la media de los datos previstos por los especialistas en economía del sector privado encuestados por Banxico, que la ubicaron en 3.95%.
- **Cuenta corriente:** La SHCP estimó para el cierre de 2020 que se haya presentado un déficit en la cuenta corriente en términos nominales de -6,739 millones de dólares, un -0.6% del PIB, es importante señalar que antes de la pandemia se esperaba un déficit de -1.8% del PIB es decir que se observa una importante caída de la actividad importadora del país. Para el año 2021, se espera que haya una recuperación económica pero con ello que se incremente el desequilibrio entre importaciones y exportaciones de bienes y servicios, por lo que se estima que el déficit en cuenta corriente sea de -22,842 millones de dólares (-2.0% del PIB).
- **Mercado petrolero:**
 - Al cierre de 2020 el precio de la mezcla mexicana de petróleo promedió un precio de 35.8 dólares por barril, muy por debajo del precio que originalmente se estimó para ese año (49.0 dólares por barril), precio que se utilizó de referencia para las proyecciones de ingresos por venta de petróleo y los ingresos fiscales derivados de la actividad petrolera, el faltante por el diferencial del precio se ha compensado con las coberturas petroleras contratadas por el Gobierno Federal y por los recursos del Fondo de Estabilización de los Ingresos Petroleros (FEIP), pero la caída en la Recaudación Federal Participable que afecta a estados y municipios no se cubre con la señaladas coberturas, para ello se cuenta con el Fondo de Estabilización de los Ingresos de las Entidades Federativas (FEIEF), el cual se destina a compensar la caída de las participaciones. Para 2021 se proyecta un precio de 42.1 dólares por barril para la mezcla mexicana de petróleo.
 - En cuanto a la plataforma de producción, se tuvo una importante caída al cierre de 2020 respecto de lo que originalmente se esperaba, de los 1,954 miles de barriles diarios que se proyectaron originalmente, se estima que al cierre del año pasado se tuviera un promedio de 1,744 miles de barriles diarios, este diferencial contempla la disminución de la producción acordada con la OPEP+ en abril de 2020. Para 2021 la SHCP planea incrementar la producción a 1,857 miles de barriles diarios.

- **Crecimiento económico de EEUU:** Se espera una contracción del Producto Nacional Bruto de Estados Unidos de -5.0% al cierre de 2020 y una recuperación en 2021 de 3.8%.

Marco Macroeconómico 2020 – 2021
Criterios Generales de Política Económica 2021

Indicador	2020*	2021
Producto Interno Bruto (variación % anual) rango	-10.0 a -7.0	3.6 a 5.6
Producto Interno Bruto (variación % anual) puntual	-8.5	4.6
Inflación diciembre / diciembre %	3.5	3.0
Tipo de Cambio Nominal (promedio pesos por dólar)	22.0	22.1
Tasa de interés CETES 28 días (% nominal promedio)	5.3	4.0
Saldo de la Cuenta Corriente (millones de dólares)	-6,739.0	-22,842.0
Saldo de la Cuenta Corriente (% del PIB)	-0.6	-2.0
Mezcla Mexicana de Petróleo (precio promedio dólares por barril)	34.6	42.1
PIB de EE.UU. (crecimiento % real)	-5.0	3.8
Producción Industrial de EE.UU. (promedio)	-8.4	3.4
Inflación de EE.UU. (promedio)	0.9	1.4

Fuente: SHCP Criterios Generales de Política Económica 2021

Ingresos 2021

Para el ejercicio fiscal 2021, se presupuestan ingresos por 5,538.9 miles de millones de pesos, inferiores en 174 mil millones de pesos respecto de lo proyectado originalmente en la Ley de Ingresos 2020 (-3.0%) y menores en 27.4 miles de millones de pesos a los ingresos que se esperan para el cierre del presente ejercicio.

Los menores ingresos estimados para 2021 con respecto al cierre esperado en 2020 se explican según la SHCP por una caída en los ingresos de carácter no recurrente, concretamente se está contabilizando como ingreso en 2020, un monto de 236.4 miles de millones de pesos provenientes del Fondo de Estabilización de los Ingresos Presupuestarios (FEIP) para compensar la disminución de los ingresos del Gobierno Federal, la contabilización de estos recursos como ingreso del ejercicio 2020 es inadecuada ya que se trata de ahorros de ejercicios anteriores generados por ingresos correspondientes a otros ejercicios, en todo caso se debe contabilizar como tal (ahorro bajo el esquema de fondos de contingencia) mas no como ingreso.

En cuanto a la caída de los ingresos esperada en 2021 con relación a los previstos en la Ley de Ingresos de 2020, se explica por dos factores: menores ingresos petroleros y reducción de la actividad económica.

En relación con el cierre estimado para 2020, se espera una recuperación del 13% real en los ingresos petroleros, esto dado que se proyecta un aumento en la plataforma de producción y en el precio de la mezcla mexicana de petróleo, sin embargo, como se ha observado históricamente estas variables son muy volátiles, en los ingresos tributarios sobresale el Impuesto Especial sobre Producción y Servicios (IEPS) de Gasolinas y Diesel con un incremento de 16.5% en términos reales respecto del cierre esperado de 2020, esto se debe a que se prevé una mayor actividad económica

y con ella un mayor consumo interno de combustibles, el resto de los ingresos tributarios sigue la misma lógica de mejor recaudación vinculada a una más fuerte actividad económica.

La caída de 60.6% de los ingresos no tributarios se debe a que se contabilizaron como ingresos del ejercicio 2020 los provenientes del Fondo de Estabilización de los Ingresos Presupuestarios (FEIP) para compensar la disminución de los ingresos del Gobierno Federal, al tratarse de ingresos de carácter no recurrente se refleja una caída en 2021, en este punto se insiste en que no se trata de ingresos generados durante el ejercicio sino de ahorros por remanentes de ejercicios anteriores que se destinaron al FEIP conforme a lo dispuesto en la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria.

Ingresos 2020 – 2021
(miles de millones de pesos a precios de 2021)

Concepto	2020		2021	Diferencias 2021 vs 2020 %	
	Ley de Ingresos	Cierre Estimado		Ley de Ingresos	Cierre Estimado
Ingresos Petroleros	1,021.2	828.8	936.8	-8.3	13.0
Gobierno Federal	427.0	239.2	343.1	-19.6	43.4
Propios de Pemex	594.3	589.6	593.7	-0.1	0.7
Ingresos no Petroleros	4,691.7	4,737.5	4,602.2	-1.9	-2.9
Tributarios	3,626.2	3,343.1	3,533.0	-2.6	5.7
IEPS de Gasolinas	353.8	301.9	351.6	-0.6	16.5
Tributarios sin IEPS de Gasolinas	3,272.4	3,041.2	3,181.4	-2.8	4.6
No Tributarios	171.2	518.0	204.1	19.3	-60.7
Ingresos de Organismos y Empresas	894.3	876.4	865.1	-3.3	-1.3
Ingresos Totales	5,712.9	5,566.4	5,538.9	-3.0	-0.5

Fuente: SHCP Criterios Generales de Política Económica 2021

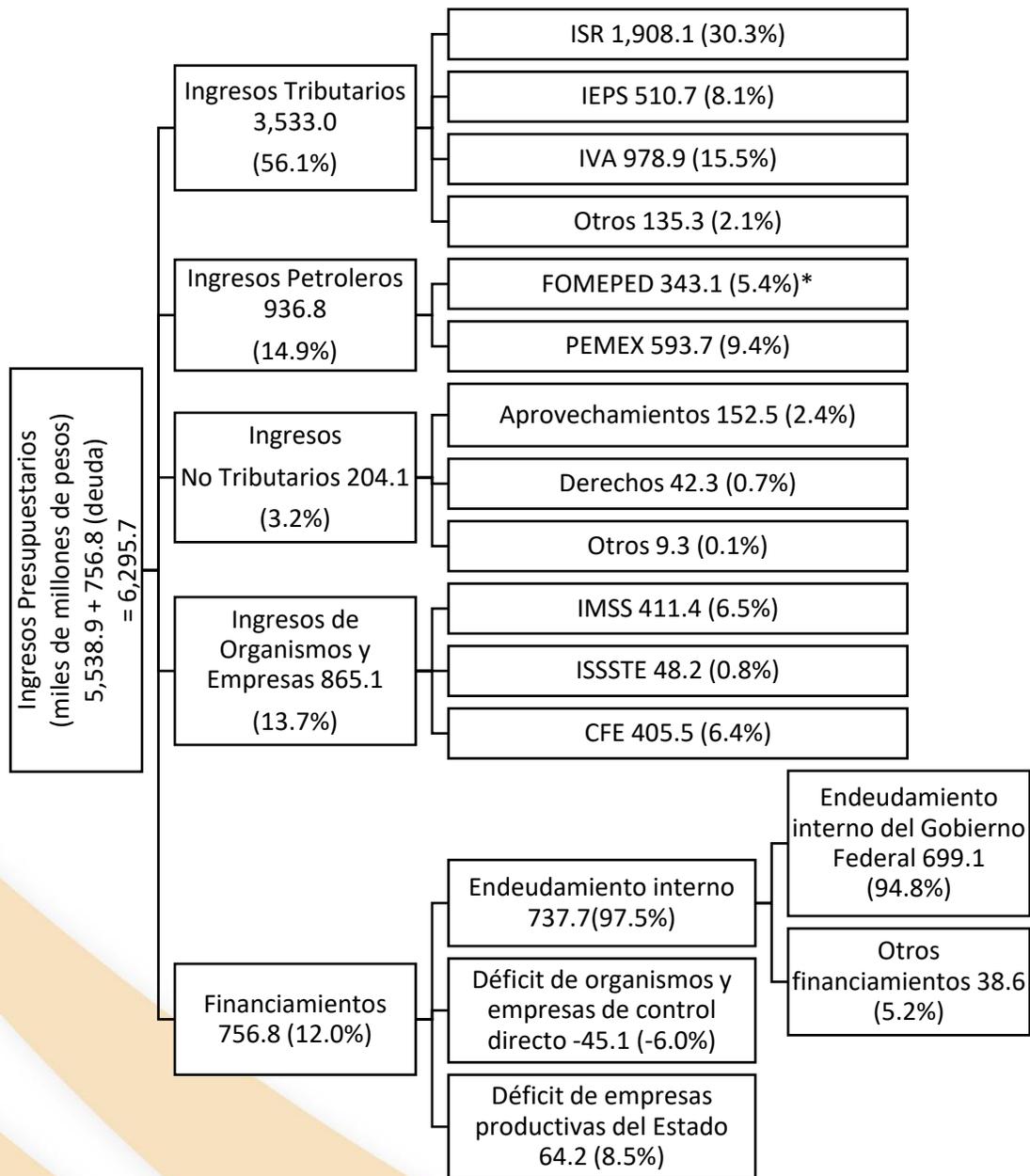
Nota: En 2021 se esperan además ingresos por financiamientos por 756.8 miles de millones de pesos, con lo que los ingresos totales comprendidos en la Iniciativa de Ley de Ingresos 2021 serían 6,295.7 miles de millones de pesos.

Como ya se señaló se prevé un presupuesto de ingresos para 2021 de 5,538.9 miles de millones de pesos, un 3.0% menos en términos reales respecto del presupuesto aprobado para 2020, más 756.8 miles de millones de pesos derivados de financiamientos, lo que suma ingresos del orden de los 6,295.7 miles de millones de pesos.

Los ingresos derivados de financiamientos se integran de 737.7 miles de millones de pesos de endeudamiento interno, menos 45.1 miles de millones de pesos por déficit de organismos y empresas de control directo, más 64.2 miles de millones de pesos por déficit de empresas productivas del Estado.

Para el ejercicio 2021, la Recaudación Federal Participable (RFP) será de 3,351.8 miles de millones de pesos, un 4.5% menor en términos reales respecto de la RFP estimada en la Ley de Ingresos del ejercicio 2020.

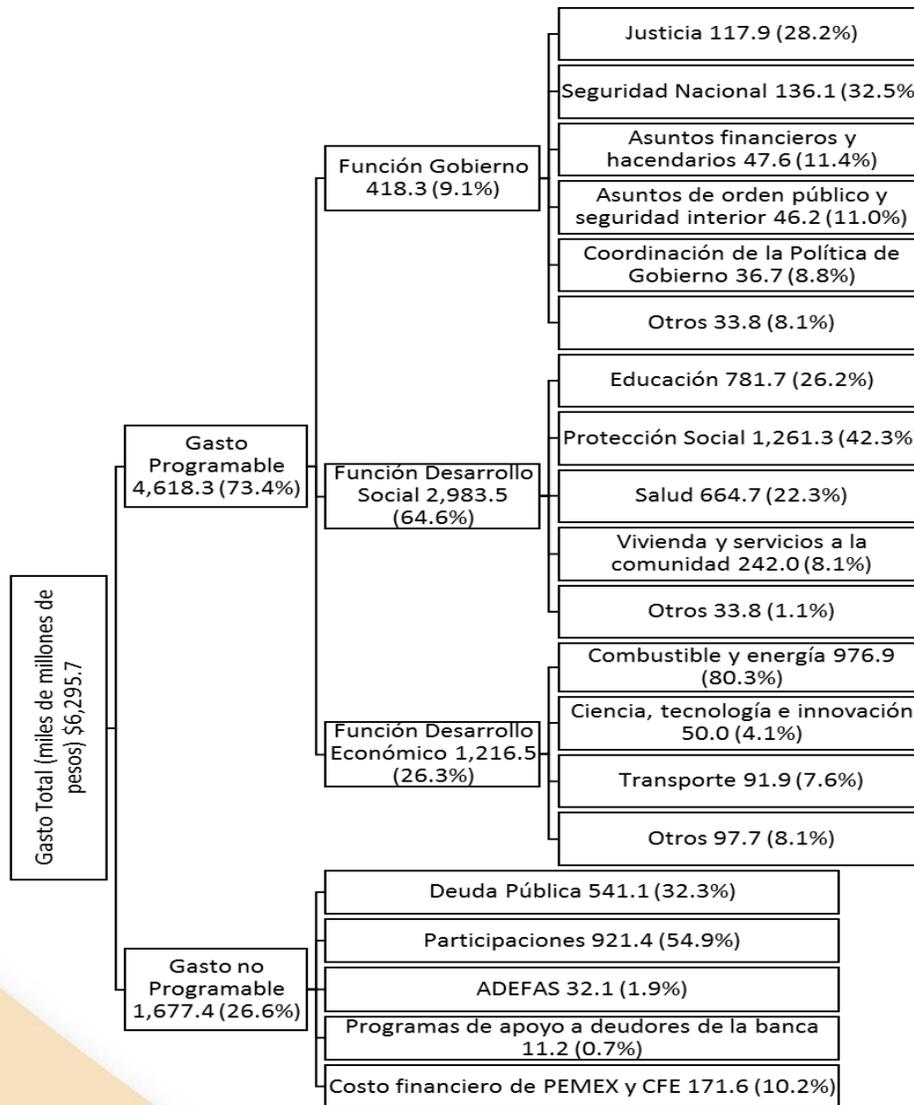
Presupuesto de Ingresos 2021
 (miles de millones de pesos)



Egresos 2021

Para el ejercicio fiscal 2021, se tiene previsto un presupuesto de egresos por 6,295.7 miles de millones de pesos, incluyendo 38.6 miles de millones de pesos de recursos correspondientes al diferimiento de pagos. En este proyecto de presupuesto de egresos el gasto programable devengado asciende a 4,618.3, en tanto que el gasto no programable, integrado por el costo financiero de la deuda pública, las participaciones a entidades federativas y municipios que prevé la Ley de Coordinación Fiscal, y el pago de adeudos de ejercicios fiscales anteriores (ADEFAS), suma 1,677.4 miles de millones de pesos.

Presupuesto de Egresos 2021
 (miles de millones de pesos)



Gasto Federalizado

Para el ejercicio 2021 se prevé que los recursos destinados a las haciendas locales por concepto de participaciones, aportaciones federales y otros conceptos, sean de 1,867.3 miles de millones de pesos, lo que representa el 29.7% del gasto neto total. El 49.3% corresponde al pago de participaciones, el 44.8% a las aportaciones federales y el restante 5.9% a otros conceptos, en los que se encuentran las asignaciones para convenios de coordinación, subsidios y otros gastos.

En relación con el presupuesto aprobado para el ejercicio 2020, el gasto federalizado presenta en el presupuesto 2021 una caída de 9.0%. El rubro con mayor disminución presupuestal es el Ramo 23 con una caída en relación al presupuesto de año anterior de -41.8%, así mismo le sigue el rubro de Convenios de Descentralización y Reasignación con una caída de -23.1%. Las participaciones que son el rubro más representativo del gasto federalizado tienen una caída de -6.4% y las aportaciones de -1.1% en relación con el presupuesto aprobado para el 2020.

Gasto Federalizado 2020 – 2021
(millones de pesos a precios de 2021)

Concepto	Aprobado 2020	Aprobado 2021	Variación	
			Nominal	Real %
Participaciones Ramo 28	951,454.8	921,402.6	-30,052.2	-6.4
Aportaciones Federales Ramo 33	817,117.8	836,097.2	18,979.4	-1.1
Gasto Federalizado en el Ramo 23	15,186.3	9,145.6	6,040.7	-41.8
Convenios de Descentralización y Reasignación	126,561.5	100,693.0	-25,868.5	-23.1
Recursos para Protección Social en Salud	72,538.4	0.0	-72,538.4	
Gasto Federalizado Total	1,982,858.8	1,867,338.4	-115,520.4	-9.0

Recaudación Federal Participable	3,394,236.7	3,351,759.7	-42,477.0	-4.5
----------------------------------	-------------	-------------	-----------	------

Fuente: Centro de Estudios de las Finanzas Públicas Cámara de Diputados

Sensibilidad de Ingresos y Egresos

La SHCP realizó sus estimaciones de finanzas públicas para el ejercicio fiscal 2021 con base en el marco macroeconómico presentado, se toma en cuenta la evolución de las principales variables económicas, sin embargo, se señala en los Criterios Generales de Política Económica de 2021 que es importante considerar que durante el ejercicio fiscal se pueden tener desviaciones con respecto a lo esperado por lo que presenta un análisis de sensibilidad sobre el impacto por posibles desviaciones de las variables.

En los Criterios Generales de Política Económica la SHCP menciona que el país cuenta con una serie de instrumentos que pueden amortiguar impactos negativos en el entorno económico y financiero, entre los cuales destacan:

- Coberturas petroleras contratadas tanto por Pemex como por el Gobierno Federal para cubrir los ingresos petroleros contra reducciones en el precio estimado del crudo en la LIF.
- Una línea de crédito flexible aprobada por el Fondo Monetario Internacional (FMI) por alrededor de 61 mil millones de dólares.
- Una línea swap con la Reserva Federal de Estados Unidos (FED) por 60 mil millones de dólares.
- Una línea swap con el Tesoro de los EEUU por 9 mil millones de dólares.
- Reservas internacionales por 193.3 miles de millones de dólares.
- La flexibilidad cambiaria que permite absorber choques externos.
- La composición de la deuda pública que permite hacer frente a riesgos de tipo de cambio, tasas de interés y refinanciamiento, pues cerca del 74.9% se encuentra en pesos, y 80.6% de la deuda interna está respaldada en valores gubernamentales.
- El 100% de la deuda externa se encuentra a tasa fija.
- Se cuenta con un Seguro Catastrófico que brinda protección financiera al patrimonio del Fideicomiso del Fondo de Desastres Naturales (Fonden), el cual ofrecerá una cobertura por 5 mil millones de dólares.

Sensibilidades de Ingresos y egresos 2021

Variable Macro	Impacto en millones de pesos	Impacto en proporción al PIB	Explicación
Por cada medio punto de variación en el crecimiento económico (PIB real) habrá una variación en los ingresos totales estimados en el Presupuesto	15,411.0	0.06%	El comportamiento del PIB esta ligado a los ingresos fiscales, si el PIB baja, bajará también la recaudación federal
Por cada dólar de variación en el precio de la mezcla mexicana de petróleo habrá una variación en los ingresos derivados del petróleo (fiscales o por exportación) estimados en el Presupuesto	13,217.6	0.05%	El comportamiento del precio de la mezcla mexicana de petróleo en los mercados internacionales está ligado a los ingresos petroleros del Gobierno Federal, tanto los que se obtienen por exportación de crudo, como los fiscales por los impuestos y derechos que paga Pemex por su actividad de extracción y exportación
Por cada 10 centavos de variación en el tipo de cambio habrá una variación en los ingresos derivados del petróleo (fiscales o por exportación) estimados en el Presupuesto	3,518.9	0.01%	El comportamiento del tipo de cambio afecta a los ingresos petroleros del Gobierno Federal, esto porque se cotiza en dólares el precio de la mezcla mexicana de petróleo en los mercados internacionales y mercados de futuros, el Presupuesto se basa en el tipo de cambio esperado en los Criterios Generales de Política Económica
Por cada 10 centavos de variación en el tipo de cambio habrá una variación en el Costo Financiero de la Deuda en el Presupuesto	437.6	0.00%	El comportamiento del tipo de cambio afecta al costo financiero de la deuda con el exterior ya que está es contratada en dólares, el monto de intereses y capital a pagar en el año estimado en el Presupuesto se basa en el tipo de cambio esperado en los Criterios Generales de Política Económica
Por cada 50 mil barriles diarios de extracción de petróleo crudo en que varíe la extracción habrá una variación en los ingresos derivados del petróleo (fiscales o por exportación) estimados en el Presupuesto	15,120.3	0.06%	El comportamiento de la extracción de petróleo crudo impacta sobre el volumen de exportación del mismo, lo que afecta a los ingresos petroleros del Gobierno Federal, a menor extracción, menor exportación y por lo tanto menores ingresos por venta de petróleo
Por cada 100 puntos base en la tasa de interés de referencia de Banco de México	20,594.0	0.08%	El comportamiento de la tasa de interés de referencia impacta en el monto de intereses de la deuda interna (contratada en pesos) si el Banco de México aumenta la tasa de interés, aumentaran los pagos con cargo al Presupuesto por el servicio de la deuda, por el contrario si el Banco de México disminuye la tasa de interés, disminuirá el servicio de la deuda

Fuente: SHCP Criterios Generales de Política Económica 2021

Recursos identificados para Coahuila en el Presupuesto de Egresos Federal

Participaciones Federales (millones de pesos)

Fondo	Monto
Fondo General de Participaciones (FGP)	15,930.7
Fondo de Fomento Municipal (FFM)	635.8
Participaciones del IEPS de Cerveza, Bebidas Alcohólicas y Tabacos Labrados	418.8
Fondo de Fiscalización y Recaudación (FOFIR)	845.1
Participaciones por el 0.136% de la Recaudación Federal Participable	113.6
Participaciones a Municipios por los que se Exportan Hidrocarburos	10.9
Participaciones por la Venta Final de Gasolina y Diesel (IEPS)	624.8
Participaciones por la Recaudación de ISR de Personal Subordinado	1,889.0
Fondo de Compensación del Impuesto Sobre Automóviles Nuevos	91.5
Incentivos por el Impuesto Sobre Automóviles Nuevos	257.4
Fondo de Compensación de REPECOS e Intermedios	13.3
Otros Incentivos por Colaboración Administrativa	904.9
Total	21,735.8

Fuente: Acuerdo por el que se da a conocer a los gobiernos de las entidades federativas la distribución y calendarización para la ministración durante el Ejercicio Fiscal 2021, de los recursos correspondientes a los Ramos Generales 28 Participaciones a Entidades Federativas y Municipios, y 33 Aportaciones Federales

Fondos de Aportaciones Federales (millones de pesos)

Fondo	Monto
Fondo de Aportaciones para la Nómina Educativa y Gasto Operativo (FONE)	10,999.3
Servicios Personales	10,444.5
Otros Gastos Corrientes	6.5
Gasto de Operación	548.3
Fondo de Compensación	0.0
Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud (FASSA)	2,235.4
Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social (FAIS)	714.9
Infraestructura Social Estatal (FISE)	86.7
Infraestructura Social Municipal (FISM)	628.2
Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FORTAMUN)	2,081.0
Fondo de Aportaciones Múltiples (FAM)	230.0
Asistencia Social	230.0
Infraestructura Educativa Básica	ND
Infraestructura Educativa Media Superior y Superior	ND
Fondo de Aportaciones para la Educación Tecnológica y de Adultos (FAETA)	299.5
Educación Tecnológica	157.7
Educación de Adultos	141.8
Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública de los Estados y del Distrito Federal (FASP)	216.6
Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas (FAFEF)	807.2
Total	17,583.9

Fuente: Acuerdo por el que se da a conocer a los gobiernos de las entidades federativas la distribución y calendarización para la ministración durante el Ejercicio Fiscal 2021, de los recursos correspondientes a los Ramos Generales 28 Participaciones a Entidades Federativas y Municipios, y 33 Aportaciones Federales. Acuerdos del Consejo Nacional de Seguridad Pública, aprobados en su Cuadragésima Sexta Sesión Ordinaria celebrada el 21 de diciembre de 2020

Nota: No está disponible la distribución geográfica de los recursos correspondientes al FAM Infraestructura Educativa Básica e Infraestructura Educativa Media Superior y Superior.

**Convenios de Descentralización y Reasignación
(millones de pesos)**

Convenio	Monto
Convenio de Descentralización Secretaría de Educación Pública	2,277.8
Convenio Entidades no Sectorizadas	11.3
Total	2,289.1

Fuente: Centro de Estudios de las Finanzas Públicas

**Programas de Subsidios y Proyectos de Inversión
(millones de pesos)**

Fondo	Monto
Subsidios	347.1
08 Agricultura y Desarrollo Rural	85.3
Sanidad e Inocuidad Agroalimentaria	49.5
Programa de Abasto Rural a cargo de Diconsa, S.A. de C.V. (DICONSA)	29.2
Programa de Abasto Social de Leche a cargo de Liconsa, S.A. de C.V.	6.6
11 Educación Pública	16.1
Atención de Planteles Federales de Educación Media Superior con estudiantes con discapacidad (PAPFEMS)	0.6
Programa de Becas Elisa Acuña	15.5
16 Medio Ambiente y Recursos Naturales	49.6
Agua Potable, Drenaje y Tratamiento	32.8
Programa de Apoyo a la Infraestructura Hidroagrícola	16.8
20 Bienestar	6.7
Programa de Apoyo a las Instancias de Mujeres	6.7
38 Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología	188.4
Becas de posgrado y apoyos a la calidad	186.6
Investigación científica, desarrollo e innovación	1.8
48 Cultura	1.0
Programa de Apoyos a la Cultura	1.0
Proyectos de Inversión	1,517.8
50 Instituto Mexicano del Seguro Social	464.5
Programas de adquisiciones	396.7
Proyectos de infraestructura social de asistencia y seguridad social	67.8
51 Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado	4.5
Proyectos de infraestructura social	4.5
53 Comisión Federal de Electricidad	1,048.8
Mantenimiento de Infraestructura	919.2
Programas de adquisiciones	6.9
Proyectos de infraestructura económica de electricidad	102.7
Proyectos de inmuebles (oficinas administrativas)	20.0
Total (Subsidios y Proyectos de Inversión)	1,864.9

Fuente: Centro de Estudios de las Finanzas Públicas

Necesidad de un Presupuesto de Gastos Fiscales para mayor control de Estímulos, Subsidios y Condonaciones sobre Contribuciones Locales

Introducción

Los ingresos que el sector público deja de percibir al otorgar concesiones tributarias como subsidios, condonaciones, certificados de promoción fiscal, tratamientos fiscales especiales, entre otros, se definen en la literatura especializada como Gastos Fiscales, mismos que buscan beneficiar de manera particular a determinados grupos de contribuyentes, actividades o regiones y que tienen por objetivo reducir la desigualdad en la distribución del ingreso y mejorar el bienestar social, lograr mejorar las condiciones de desarrollo económico y social, fomentar la inversión y el empleo, así como promover alguna actividad sectorial específica.

En este contexto, se considera necesario que los entes públicos locales cuenten con un Presupuesto de Gastos Fiscales con la finalidad de determinar los criterios y montos globales de los estímulos fiscales, estudiar y proyectar sus efectos en los ingresos públicos y evaluar sus resultados conforme a sus objetivos.

Este tipo de instrumentos permiten identificar los beneficios tributarios que se otorgan mediante un marco legal determinado para de esta forma estimar el impacto que representan en los ingresos tributarios, lo que da como resultado una evaluación del sistema tributario (CEPAL, 2019). El Presupuesto de Gastos Fiscales enmarca las estimaciones de las disminuciones en la recaudación causadas por los diferentes tipos de bonificaciones que se conceden sobre las contribuciones considerando las disposiciones fiscales vigentes para cada caso.

La estimación de las posibles afectaciones en la recaudación por los diferentes gastos fiscales, tales como el otorgamiento de estímulos, subsidios, condonaciones, certificados de promoción fiscal, tratamientos fiscales especiales, y demás instrumentos que significan una reducción a la base tributaria o al monto de impuestos y derechos causados a determinados sectores de contribuyentes, se presentan en gran medida por los siguientes conceptos para el caso de los municipios:

- Impuestos.
- Accesorios.
- Derechos.

Mientras que a nivel estatal los principales rubros en los que se otorgan bonificaciones son:

- Impuesto Sobre Nómina.
- Impuesto Sobre Enajenación de Vehículos de Motor.
- Derechos de Control Vehicular.
- Derechos del Registro Público de la Propiedad.
- Derechos del Registro Civil.
- Contribuciones Especiales para el Fomento a la Educación.

Gastos fiscales y su presupuestación

La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE, 2004) señala que los gastos fiscales son aquellas transferencias de recursos públicos que se realizan mediante reducciones de las obligaciones impositivas en lugar de ser efectuadas a través de un gasto público directo. Mientras que el Centro Interamericano de Administraciones Tributarias (CIAT) señala que los gastos fiscales son aquellos recursos que el Estado deja de percibir debido a la existencia de incentivos o beneficios

que disminuyen la carga tributaria de determinados contribuyentes en relación con un sistema tributario de referencia (CEPAL, 2019).

Los gastos fiscales tienen la característica de representarse como gastos indirectos de los gobiernos, así mismo, buscan atender objetivos económicos y sociales, reducen la recaudación potencial y aumentan la disponibilidad económica de los contribuyentes. Las principales expresiones de gasto tributario son:

- Exenciones tributarias: montos que se pueden excluir de la base gravable.
- Deducciones: montos que se rebajan o deducen de la base imponible.
- Diferimientos: postergación del pago de impuestos.
- Crédito: montos que se deducen del pago de impuestos.
- Tasas reducidas: tasa menor a la tasa general aplicada a determinadas transacciones.

En este sentido, es de gran importancia que este tipo de gastos se incluyan en los procesos presupuestarios con la finalidad de ejercer un mayor control presupuestal en los ingresos públicos y fortalecer la transparencia y rendición de cuentas en las políticas fiscales.

Presupuesto de Gastos Fiscales

La formulación de presupuestos de gastos fiscales es una práctica que tiene sus orígenes a finales de la década de 1960, en Alemania se ha venido elaborando desde 1967, en Estados Unidos desde 1974 por lo que la práctica se extendió entre los países pertenecientes a la OCDE a fines de 1970 y principio de 1980, en el caso de México esta práctica se ha venido elaborando desde el año 2002 a nivel federal (SHCP, 2019).

El Banco Interamericano para el Desarrollo (BID), el Fondo Monetario Internacional (FMI) y la OCDE señalan que para que exista un uso más eficiente de los gastos fiscales se deben integrar las estimaciones de los gastos fiscales en toda la documentación presupuestaria que se envía a los Congresos, de igual forma que los presupuestos tanto de gastos fiscales como de gastos directos se presenten en los mismos periodos y, así mismo, es de gran importancia que se cuente con límites para los montos de los gastos fiscales.

Una vez que se tenga un mejor control de los gastos fiscales incluyéndolos dentro del ciclo presupuestario, el análisis del gasto será más riguroso. Actualmente algunos países de la OCDE y de América Latina están creando vínculos entre los presupuestos de gastos fiscales y los procesos presupuestarios, por ejemplo, en Alemania los gastos fiscales forman parte del presupuesto en una sección llamada Reporte de Subsidios, en España se incluye en el Presupuesto Anual General mientras que en los Países Bajos los gastos fiscales se presentan como anexo del presupuesto, así mismo en América Latina, países como Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Guatemala y Perú están integrando los gastos fiscales en los procesos presupuestarios.

Gastos fiscales en los municipios del Estado

En el ámbito subnacional no se cuenta de momento con alguna normatividad que obligue a estados y municipios a integrar un Presupuesto de Gastos Fiscales; en el caso de Coahuila, en el Código Financiero para los Municipios del Estado de Coahuila de Zaragoza se establece la facultad de conceder subsidios o estímulos fiscales siempre y cuando los contribuyentes estén al corriente con

el cumplimiento de sus obligaciones fiscales, sin embargo no se cuenta con medidas para su proyección, presupuestación y control.

Los importes por estímulos fiscales, subsidios, condonaciones, certificados de promoción fiscal, tratamientos fiscales especiales y demás bonificaciones fueron en promedio para el ejercicio 2018 del 10.2 por ciento del total de ingresos propios municipales, mientras que para el ejercicio 2019 fue de 7.6 por ciento.

Durante el 2018 Torreón, Saltillo, Monclova, Acuña y Ramos Arizpe fueron los municipios que mayores bonificaciones otorgaron con un total de 361,411,381.2 pesos entre los cinco municipios, mientras que Guerrero, Sacramento, Sierra Mojada, Escobedo y Abasolo registraron los menores montos con 262,298.8 pesos entre los cinco municipios, el total de bonificaciones por los municipios analizados en 2018 fue de 412,533,206.7 pesos, con un valor promedio de 14,733,328.8 pesos.

Para el ejercicio 2019 los municipios de Saltillo, Torreón, Monclova, Ramos Arizpe y Arteaga concentraron los mayores montos por bonificaciones con un total de 380,129,978.5 pesos, en caso contrario Lamadrid, Sierra Mojada, Sacramento, Escobedo y Abasolo que son los de menor importe bonificado en ese año alcanzaron en conjunto 321,894.7 pesos. El total por los municipios analizados en 2019 fue de 415,428,618.8 pesos y la media fue de 14,325,124.8 pesos.

Gastos fiscales en el nivel Estatal

En el ejercicio 2018, las bonificaciones otorgadas por el Gobierno del Estado de Coahuila a diferentes sectores de contribuyentes sumaron 2,185,802,000.0 pesos, esto representó un 7.6% del total de los ingresos obtenidos por la Administración Fiscal General. Considerando sólo los ingresos estatales más los ingresos federales coordinados, sin las participaciones que no se deben directamente a la recaudación estatal, el total de bonificaciones representó en ese año un 22.8% de los ingresos que potencialmente se hubieran recaudado.

Los principales rubros en los que se otorgaron bonificaciones fueron: el Impuesto Sobre Nómina con bonificaciones que representan el 10.3% de los ingresos que se hubieran recaudado (ingreso potencial); el Impuesto Sobre Enajenación de Vehículos de Motor con bonificaciones del 43% del ingreso potencial; Derechos de Control Vehicular con bonificaciones del 30.3% del ingreso potencial; Derechos del Registro Público de la Propiedad con bonificaciones del 42.4% del ingreso potencial; Derechos del Registro Civil con bonificaciones del 34.2% del ingreso potencial; y Contribuciones Especiales para el Fomento a la Educación con bonificaciones del 26.4% del ingreso potencial.

En el ejercicio 2019, el Estado otorgó bonificaciones por 2,100,627,000.0 pesos, esto representó una disminución de las bonificaciones de 85.2 millones de pesos del año 2018 al 2019. Para este año las bonificaciones representaron un 6.7% del total de los ingresos obtenidos por la Administración Fiscal General. Descontando los ingresos por fondos de participaciones, las bonificaciones representaron el 18.2% de la recaudación potencial de los ingresos estatales más los ingresos federales coordinados.

Los principales rubros en los que se otorgaron bonificaciones fueron: el Impuesto Sobre Nómina con bonificaciones por 215.3 millones de pesos que representan el 7.9% del ingreso potencial; Impuesto Sobre Enajenación de Vehículos de Motor con bonificaciones del 39.1% del ingreso potencial; Derechos de Control Vehicular con bonificaciones del 19.5% del ingreso potencial; Derechos del Registro Público de la Propiedad con bonificaciones del 43.3% del ingreso potencial; y,

Contribuciones Especiales para el Fomento a la Educación con bonificaciones del 19.3% del ingreso potencial.

Bibliografía

- Comisión Económica para América Latina y el Caribe. (2019). *Panorama Fiscal de América Latina y el Caribe*. Santiago de Chile: Naciones Unidas.
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos. (2011). *Estudios económicos de la OCDE, México*. Ciudad de México: OECD.
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público. (2020). *Presupuesto de Gastos Fiscales*. Ciudad de México: Secretaría de Hacienda.
- Villela, L., Lemgruber, A., & Jorrat, M. (2009). *Los presupuestos de gastos fiscales*. Washington, D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo.

Comentarios y Propuestas en torno al Pacto Fiscal en México

Introducción

El denominado pacto fiscal forma parte del arreglo federal que se establece en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) que señala en su artículo 40 que “es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, democrática, laica y federal, compuesta por Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior, y por la Ciudad de México, unidos en una federación”. Dentro de ese arreglo federal las partes se organizan para distribuir las facultades tributarias para recaudar y para asignar el gasto, constituyendo con ello al denominado pacto fiscal.

Este pacto fiscal toma forma mediante el denominado Sistema Nacional de Coordinación Fiscal (SNCF) que nació con el propósito de armonizar el sistema tributario nacional y evitar la superposición de gravámenes a fin de corregir la concurrencia impositiva y la variedad de criterios de los gobiernos locales en cuanto a los tributos que cada uno de ellos administraba, con la finalidad de armonizar las potestades y atribuciones fiscales, en 1980 los gobiernos locales firmaron el Convenio de Adhesión al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, por medio del cual los estados y municipios suspendieron la mayor parte de sus contribuciones locales (impuestos y derechos), en tanto que se creó la Ley del Impuesto al Valor Agregado, con lo que se dejó solamente en el orden federal la atribución de cobrar impuestos al consumo, este hecho provocó la concentración de las potestades fiscales de base más amplia y mayor rendimiento tributario a cargo del Gobierno Federal e implicó que los estados y municipios renunciaran a una parte importante de sus ingresos fiscales, por lo que para resarcirles de dicho esfuerzo se estableció un mecanismo de participaciones para compensarles los impuestos y derechos que dejaron de cobrar.

Desde entonces las fórmulas de distribución de participaciones han sido modificadas en diversas ocasiones, y han trascendido de su sentido original de resarcimiento al incorporarse nuevos criterios redistributivos, con lo que se le dio un doble uso a las participaciones, por un lado disminuir los desequilibrios verticales en los que la Federación conservó para sí las fuentes tributarias de mayor base y rendimiento y por otro lado disminuir los desequilibrios horizontales, buscando acortar las diferencias interregionales de ingresos tributarios distribuyendo recursos de las regiones con mayor potencial recaudatorio hacia las regiones con menores posibilidades de recaudar ingresos.

Actualmente las participaciones federales se distribuyen a través de fórmulas que contemplan el crecimiento económico y la actividad recaudatoria local, pero con fuerte influencia del factor poblacional y de la estructura histórica del factor de distribución que se tenía antes de incorporar esos criterios que buscan estimular el desarrollo económico y el esfuerzo fiscal de los estados.

Por ello, existen áreas de oportunidad para mejorar el enfoque resarcitorio en la distribución de participaciones buscando que el sistema permita estimular los esfuerzos recaudatorios a nivel local, así mismo también existen posibilidades de mejorar la equidad en el sistema de transferencias para fomentar con ello un desarrollo regional más armónico.

Esto se ha profundizado con la incorporación en 1998 de los Fondos de Aportaciones Federales, los cuales se diseñaron como un sistema de transferencias niveladoras enfocado a disminuir las disparidades regionales y a financiar el gasto federal descentralizado.

Aunado estas características del actual pacto fiscal, de la existencia de criterios redistributivos y resarcitorios que generan diferencias en el esquema de transferencias federales por participaciones y aportaciones, se ha presentado un fenómeno caracterizado por una mayor dependencia de los gobiernos estatales y municipales hacia las transferencias intergubernamentales, lo que provoca una menor autonomía financiera de los gobiernos estatales, por lo que tienen limitaciones para obtener los ingresos suficientes para financiar el desarrollo regional y atender las necesidades de su población.

Distribución de participaciones y aportaciones federales

De acuerdo con la estrategia programática del Presupuesto de Egresos de la Federación las participaciones federales se distribuyen a estados y municipios por medio del denominado Ramo General 28 Participaciones a Entidades Federativas y Municipios, el cual se refiere a los recursos que se transfieren a las entidades federativas y a los municipios, correspondientes a las participaciones en ingresos federales e incentivos económicos, de acuerdo con la Ley de Coordinación Fiscal, el Convenio de Adhesión al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, así como de conformidad con los Convenios de Colaboración Administrativa en Materia Fiscal Federal y sus anexos.

El Ramo General 28 distribuye los siguientes 14 fondos e incentivos económicos derivados de la colaboración administrativa entre órdenes de gobierno:

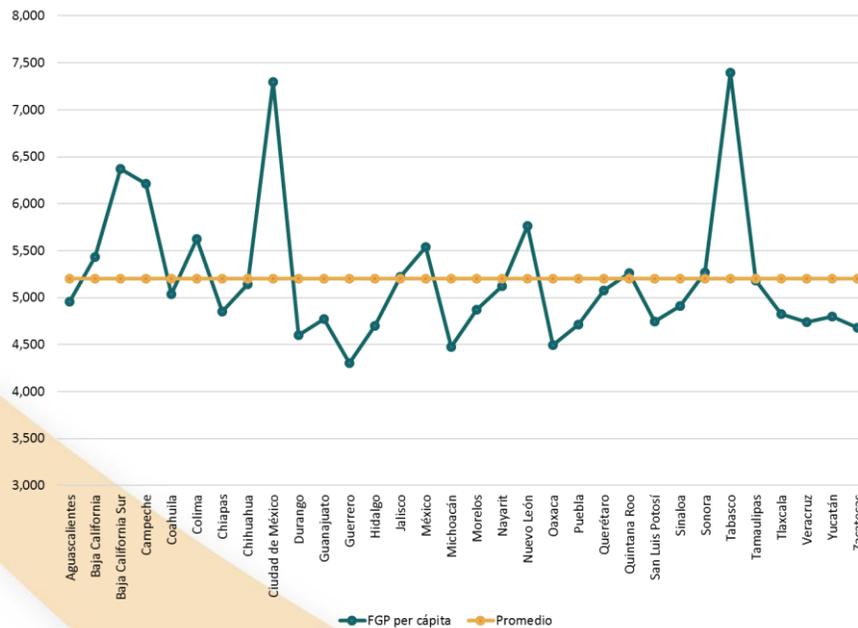
- 1) Fondo General de Participaciones (FGP).
- 2) Fondo de Fomento Municipal (FFM).
- 3) Impuesto Especial sobre Producción y Servicios por la venta de cerveza, bebidas refrescantes, alcohol, bebidas alcohólicas fermentadas y bebidas alcohólicas, así como tabacos labrados.
- 4) Fondo de Fiscalización y Recaudación.
- 5) Fondo de Compensación (FOCON).
- 6) 9/11 de la recaudación del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios por gasolinas y diésel.
- 7) Fondo de Extracción de Hidrocarburos (FEXHI).
- 8) Fondo de Compensación del Impuesto sobre Automóviles Nuevos.
- 9) 0.136% de la Recaudación Federal Participable para municipios por los que materialmente se realiza la entrada o la salida de mercancías (comercio exterior).
- 10) La transferencia del Fondo Mexicano del Petróleo para la Estabilización y el Desarrollo a municipios colindantes por los que se realice materialmente la salida del país de hidrocarburos.
- 11) Fondo de Compensación del Régimen de Pequeños Contribuyentes y del Régimen de Intermedios.
- 12) 100% de la recaudación del ISR de salario del personal que preste o desempeñe un servicio personal subordinado en estados y municipios.
- 13) Impuesto sobre Automóviles Nuevos (ISAN).
- 14) Incentivos económicos en el marco del Convenio de Colaboración Administrativa en Materia Fiscal Federal y sus anexos.

Las fórmulas y mecanismos de distribución de dichos fondos e incentivos se establecen en la Ley de Coordinación Fiscal, y obedecen como ya se ha comentado, a criterios tanto resarcitorios que buscan restituir a las entidades federativas y sus municipios de los ingresos fiscales que dejaron de recibir por adherirse al SNCF, participándoles parte de los ingresos que se generan en sus jurisdicciones territoriales; como criterios redistributivos que buscan una mayor equidad fiscal interterritorial.

Los principales fondos de participaciones son el Fondo General de Participaciones que se integra con el 20% de la Recaudación Federal Participable (RFP)¹, el Fondo de Fomento Municipal que se integra con el 1% de la RFP, el Fondo de Fiscalización y Recaudación que se integra con el 1.25% de la RFP y las participaciones por el Impuesto Especial sobre Producción y Servicios (IEPS) que se integra con el 20% de la recaudación en cada estado del IEPS de cerveza, bebidas refrescantes, alcohol, bebidas alcohólicas fermentadas y bebidas alcohólicas, así como el 8% de la recaudación en cada estado del IEPS de tabacos labrados.

Si se analiza el comportamiento per cápita de los principales fondos de participaciones, se pueden observar amplias diferencias entre los montos de participaciones por habitante, en el caso del Fondo General de Participaciones (FGP) el promedio nacional de montos de participaciones recibidas en 2019 por habitante fue de \$5,200.00, solamente 11 estados recibieron un monto por arriba de la media en tanto que 21 estados recibieron montos de participaciones per cápita menores a la media. Tabasco recibió 42% más participaciones per cápita respecto de la media, la Ciudad de México un 40% más, Baja California Sur un 23% más y Campeche un 20% más; por el contrario, Guerrero recibió un 17% menos respecto de la media, Michoacán y Oaxaca un 14% menos y Durango un 11% menos. Coahuila está en el lugar 16 en participaciones per cápita con \$5,039.00 por habitante, un 3% menos que la media nacional.

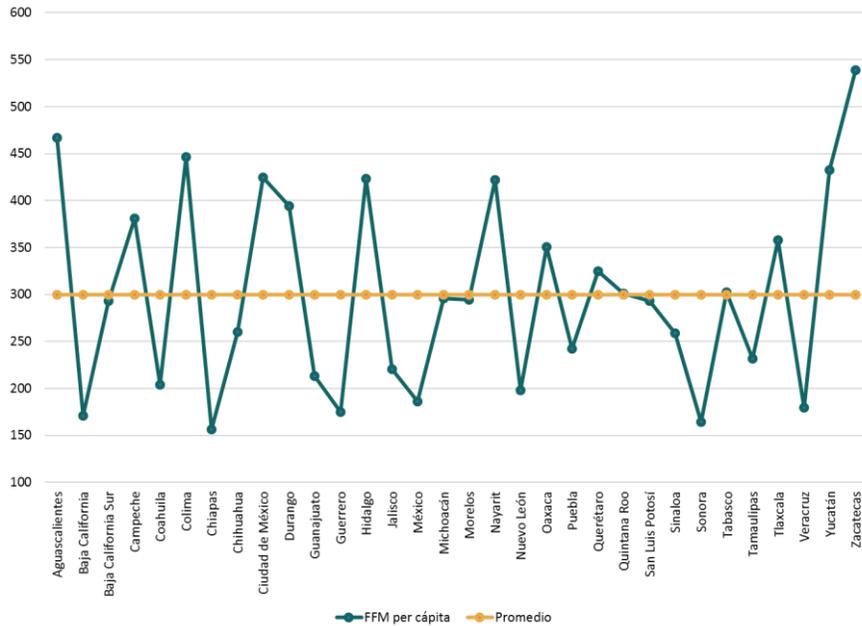
Fondo General de Participaciones Per Cápita 2019



¹ La Recaudación Federal Participable (RFP) es el conjunto de recursos que percibe la Federación por concepto de impuestos federales, derechos de minería y una parte de los ingresos petroleros provenientes del Fondo Mexicano del Petróleo. Dicha bolsa de recursos es de suma relevancia para estados y municipios, ya que de ella se desprenden los principales fondos de participaciones que les transfiere la Federación. El monto de la RFP está sujeto a las variaciones de la economía nacional e internacional y, como consecuencia, los recursos que reciben los estados y municipios también varían (positiva o negativamente). Por eso es necesario observar su comportamiento y el de las variables económicas que la determinan.

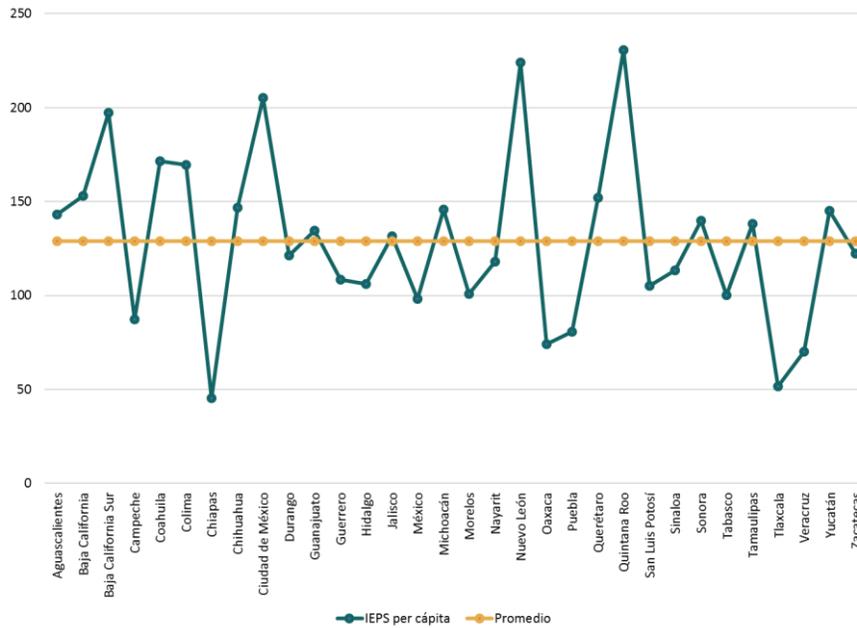
En el caso del Fondo de Fomento Municipal (FFM) se observan mayores diferencias, el promedio nacional de montos de participaciones recibidas en 2019 por habitante fue de \$300.00, 14 estados recibieron un monto por arriba de la media en tanto que 18 estados recibieron montos de participaciones per cápita menores a la media. Zacatecas recibió un 80% más participaciones per cápita respecto de la media, Aguascalientes un 56% más, Colima un 49% más, Yucatán un 44% más, la Ciudad de México, Hidalgo y Nayarit un 41% más; en contraste, Chiapas recibió un 48% menos respecto de la media, Sonora un 45% menos, Baja California un 43% menos y Guerrero un 42% menos. Coahuila está en el lugar 25 en participaciones del FFM per cápita con \$204.00 por habitante, un 32% menos que la media nacional.

Fondo de Fomento Municipal Per Cápita 2019



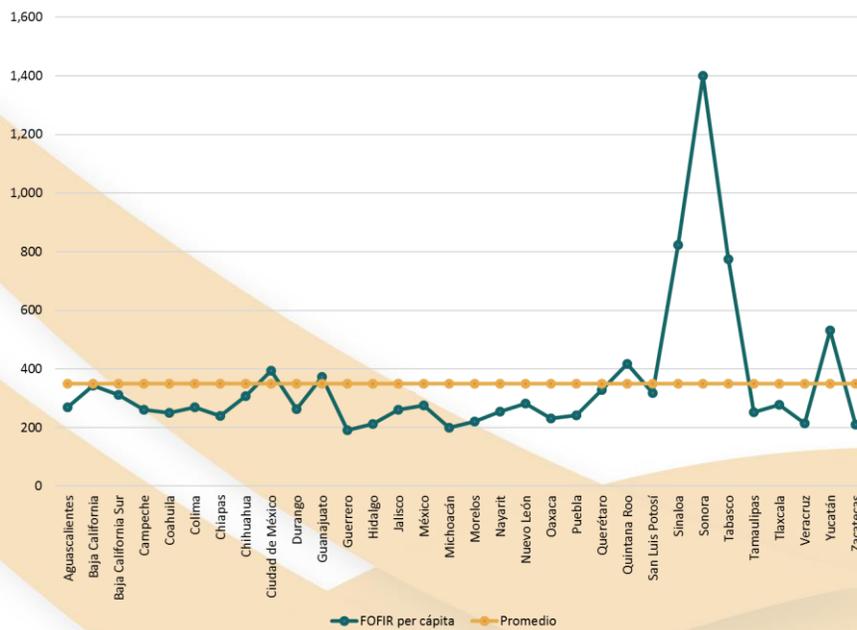
En cuanto a las participaciones del Impuesto Especial Sobre Producción y Servicios (IEPS) causado por el consumo de de cervezas, bebidas alcohólicas y tabacos labrados, que se distribuye en función del consumo y recaudación federal de estos bienes por entidad federativa, el promedio nacional de montos de participaciones recibidas en 2019 por habitante fue de \$129.00, 16 estados recibieron un monto por arriba de la media en tanto que los 16 estados restantes recibieron montos de participaciones per cápita menores a la media. Quintana Roo recibió un 79% más participaciones per cápita respecto de la media, Nuevo León un 74% más, la Ciudad de México un 59% más y Baja California Sur un 53% más; por el contrario, los principales estados con participaciones por habitante menores a la media nacional fueron: Chiapas que recibió un 65% menos respecto de la media, Tlaxcala un 60% menos, Veracruz un 46% menos, Oaxaca que recibió un 42% menos y Puebla un 38% menos. Coahuila se ubicó en el quinto lugar en participaciones del IEPS de cervezas, bebidas alcohólicas y tabacos labrados per cápita con \$172.00 por habitante, un 33% más que la media nacional.

IEPS de Cervezas, Bebidas Alcohólicas y Tabacos Labrados Per Cápita 2019



Respecto del Fondo de Fiscalización y Recaudación (FOFIR), el promedio de participaciones per cápita recibidas en 2019 fue de \$350, siete estados recibieron un monto arriba de la media. Sonora recibió un 300% más respecto de la media, Sinaloa un 135% más y Tabasco un 121% más. Los principales estados con participaciones por habitante menores a la media nacional fueron: Guerrero que recibió un 45% menos respecto de la media, Michoacán un 43% menos y Zacatecas un 40% menos. Coahuila se ubicó en el lugar 23 con \$250.00 por habitante, un 29% debajo de la media.

FOFIR Per Cápita 2019



Por otra parte, de acuerdo con la estrategia programática del Presupuesto de Egresos de la Federación las aportaciones federales se distribuyen a estados y municipios por medio del denominado Ramo General 33 Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios, se refiere a los recursos que la Federación transfiere a las haciendas públicas de los estados, Ciudad de México, y en su caso, de los municipios, condicionando su gasto a la consecución y cumplimiento de los objetivos para cada tipo de aportación de acuerdo con la Ley de Coordinación Fiscal para la ejecución de las actividades relacionadas con áreas prioritarias para el desarrollo nacional, como la educación básica y normal, salud, combate a la pobreza, asistencia social, infraestructura educativa, fortalecimiento de las entidades federativas y para los municipios y alcaldías de la Ciudad de México, seguridad pública, educación tecnológica y de adultos.

El Ramo General 33 distribuye los siguientes ocho fondos:

- 1) Fondo de Aportaciones para la Nómina Educativa y Gasto Operativo (FONE).
- 2) Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud (FASSA).
- 3) Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social (FAIS).
- 4) Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FORTAMUN).
- 5) Fondo de Aportaciones Múltiples (FAM).
- 6) Fondo de Aportaciones para la Educación Tecnológica y de Adultos (FAETA).
- 7) Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública de los Estados y del Distrito Federal (FASP).
- 8) Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas (FAFEF).

Las fórmulas y mecanismos de distribución de dichos fondos se establecen en la Ley de Coordinación Fiscal, se trata de transferencias condicionadas niveladoras que buscan disminuir la brecha entre las entidades con mayores y menores niveles de desarrollo, es decir que los fondos de aportaciones federales cumplen con un principio de equidad pero no con uno resarcitorio y se distribuyen en mayor monto a los estados con mayores necesidad de gasto y en menor monto a los estados con mayor nivel de desarrollo.

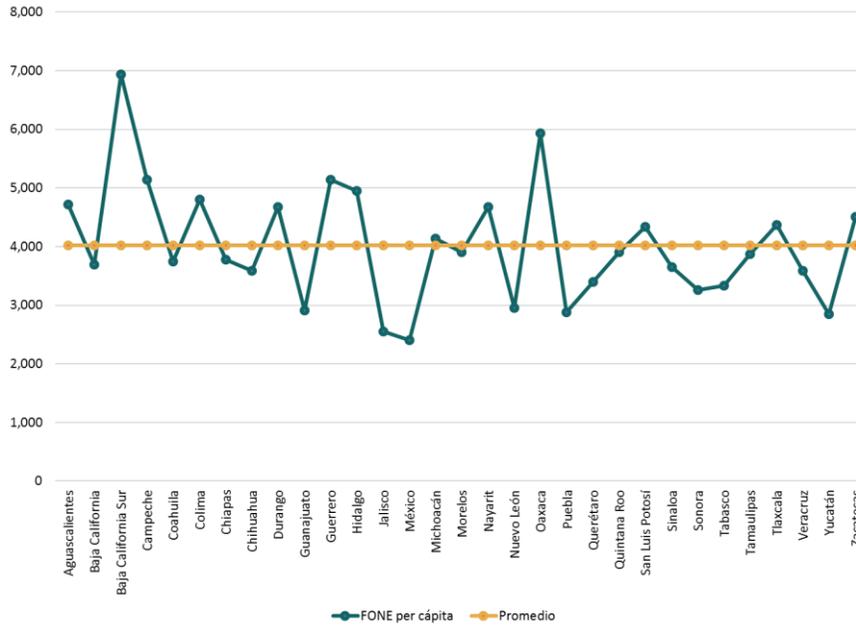
El Fondo de Aportaciones para la Nómina Educativa y Gasto Operativo (FONE), apoya a los estados con recursos económicos complementarios para ejercer las atribuciones que, en materia de educación básica y normal, de manera exclusiva se les asignan conforme a la Ley General de Educación.

Los recursos del FONE son destinados para cubrir el pago de los servicios personales correspondientes al personal que ocupa las plazas transferidas a los estados en el marco del Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 19 de mayo de 1992, así como los convenios formalizados con los estados y que se encuentran registrados en el Sistema de Información y Gestión Educativa a que se refiere el artículo 12, fracción X de la Ley General de Educación. Estos recursos se integran en el programa presupuestario denominado "Servicios Personales" que se identifica con la clave programática "1013". Así mismo se suman a este fondo recursos de otros gastos corrientes y operativos.

El promedio de recursos del FONE per cápita recibidos en 2019 fue de \$4,018.00, 13 estados recibieron un monto arriba de la media. Baja California Sur recibió aportaciones per cápita del FONE por un monto un 73% mayor a la media, Oaxaca un 48% más y los estados de Campeche y Guerrero un 28% más. Los principales estados con recursos del FONE por habitante menores a la media nacional fueron: Estado de México que recibió un 40% menos respecto de la media, Jalisco un 36%

menos, Yucatán un 29% menos y los estados de Puebla y Guanajuato un 28% menos. Coahuila se ubicó en el lugar 18 con \$3,745.00 por habitante, un 7% debajo de la media.

FONE Per Cápita 2019

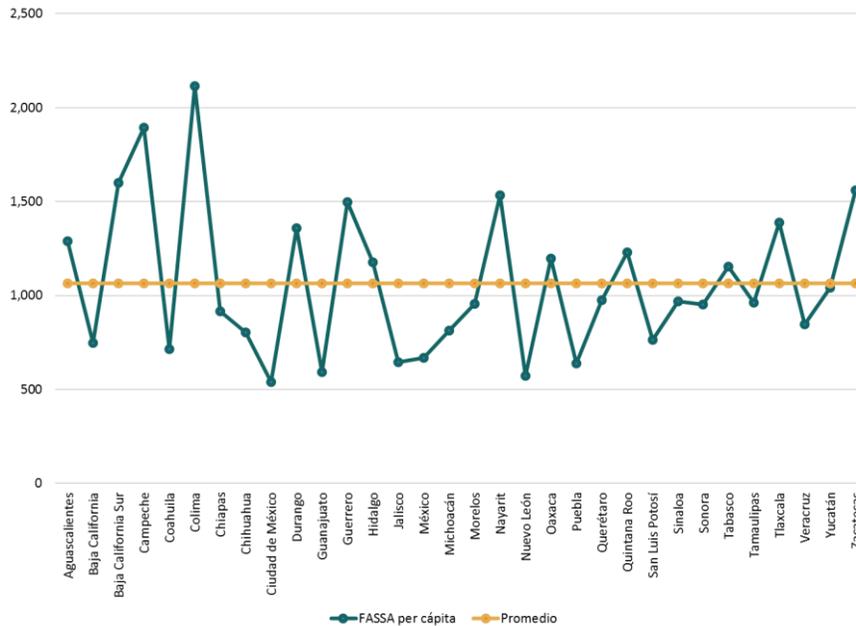


El Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud (FASSA) transfiere a los estados recursos destinados a fortalecer las acciones para garantizar una vida sana, que se traduzca en el bienestar para toda la población sin seguridad social, con acceso a atención médica de profesionales de la salud y medicamentos gratuitos.

Los Servicios Estatales de Salud de las 32 entidades federativas que reciben el recurso del FASSA se deben enfocar en fomentar la promoción de la salud y la prevención de la enfermedad.

El promedio nacional de montos de aportaciones del FASSA recibidas en 2019 por habitante fue de \$1,066.00, 13 estados recibieron un monto por arriba de la media en tanto que 18 estados recibieron montos de aportaciones de FASSA per cápita menores a la media. Colima recibió un 98% más recursos per cápita respecto de la media, Campeche un 78% más, Baja California Sur un 50% más, Zacatecas un 46% más, Nayarit un 44% más y Guerrero un 40% más; por el contrario, los principales estados con aportaciones del FASSA por habitante menores a la media nacional fueron: Ciudad de México que recibió un 50% menos respecto de la media, Nuevo León un 46% menos, Guanajuato un 44% menos, Puebla que recibió un 40% menos, Jalisco un 39% menos, Estado de México un 37% menos y Coahuila en el lugar 26 con un 33% menos.

FASSA Per Cápita 2019



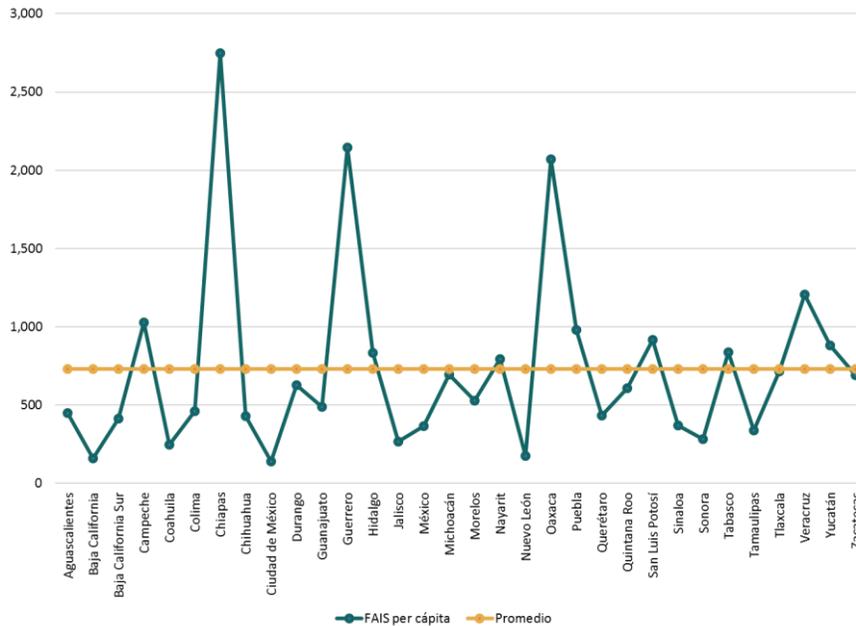
El Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social (FAIS) tiene como objetivo principal contribuir al bienestar social, mediante el financiamiento de obras y acciones en materia de infraestructura que ayuden a combatir la pobreza extrema y el rezago social, conforme a lo previsto en la Ley de Coordinación Fiscal y en la Ley General de Desarrollo Social (LGDS).

Según lo establecido en el artículo 32 de la Ley de Coordinación Fiscal, el FAIS cuenta con recursos equivalentes al 2.5294% de la Recaudación Federal Participable (RFP), distribuido en dos partes: el Fondo para la Infraestructura Social de las Entidades (FISE) y el Fondo para la Infraestructura Social Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FISMDF), con una correspondencia de recursos de la RFP de 0.3066% al FISE y de 2.2228% al FISMDF respectivamente.

La distribución de los Recursos del FAIS se lleva a cabo con base en la fórmula descrita en el artículo 34 de la Ley de Coordinación Fiscal, cuyas variables y fuentes de información se extraen del Presupuesto de Egresos de la Federación así como de los informes de pobreza multidimensional vigentes a nivel de entidad federativa, publicados por el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL).

El promedio nacional de montos del FAIS recibidos en 2019 por habitante fue de \$729.00, 11 estados recibieron un monto por arriba de la media en tanto que 21 estados recibieron montos de FAIS per cápita menores a la media. Chiapas recibió un 277% más recursos per cápita respecto de la media, Guerrero un 194% más, Oaxaca un 184% más, Veracruz un 66% más, Campeche un 41% más y Puebla un 34% más; en contraste, la Ciudad de México recibió un 81% menos respecto de la media, Baja California un 78% menos, Nuevo León un 76% menos y Coahuila que está en el lugar 29 en aportaciones del FAIS per cápita con \$246.00 por habitante, un 66% menos que la media nacional.

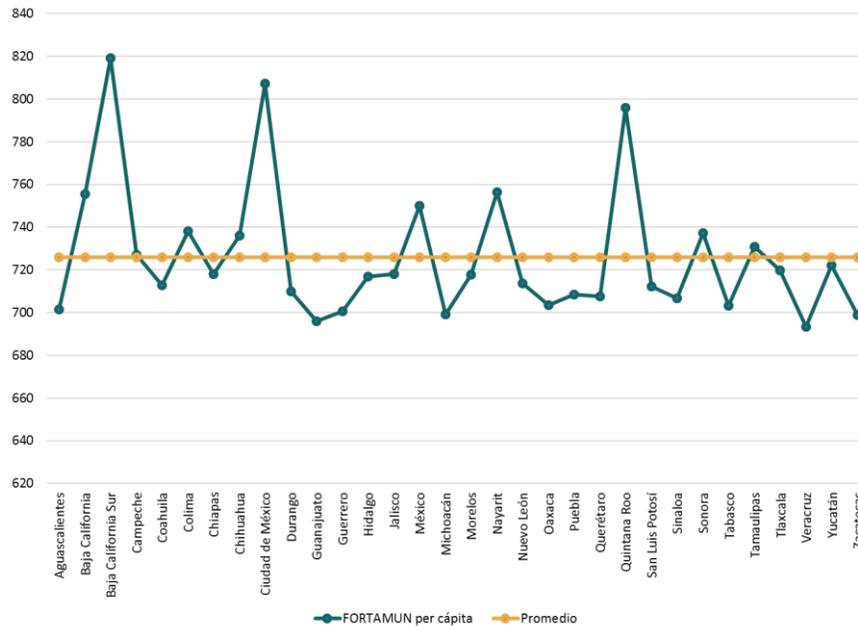
FAIS Per Cápita 2019



En Relación con el Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FORTAMUN), conforme al artículo 37 de la Ley de Coordinación Fiscal, las aportaciones federales que, con cargo a este fondo reciban los municipios a través de las entidades y las demarcaciones territoriales por conducto del Distrito Federal, se destinarán a la satisfacción de sus requerimientos, dando prioridad al cumplimiento de sus obligaciones financieras, al pago de derechos y aprovechamientos por concepto de agua, descargas de aguas residuales, a la modernización de los sistemas de recaudación locales, mantenimiento de infraestructura, y a la atención de las necesidades directamente vinculadas con la seguridad pública de sus habitantes.

El promedio nacional de montos de aportaciones con cargo al FORTAMUN recibidas en 2019 por habitante fue de \$726.00, solamente 11 estados recibieron un monto por arriba de la media en tanto que 21 estados han reportado ingresos por aportaciones con cargo al FORTAMUN per cápita menores a la media. Baja California Sur recibió un 13% más recursos per cápita respecto de la media, la Ciudad de México un 11% más respecto de la media por habitante, Quintana Roo un 10% más y los estados de Nayarit y Baja California un 4% más, Colima y Sonora un 2% más, en tanto que los estados de Chihuahua y Tamaulipas un 1% arriba de la media; por el contrario, Veracruz, Guanajuato, Zacatecas, Michoacán y Guerrero recibieron un 4% menos respecto de la media, Aguascalientes, Tabasco, Oaxaca, Sinaloa y Querétaro un 3% menos y Puebla, Durango, San Luis Potosí, Coahuila y Nuevo León un 2% menos.

FORTAMUN Per Cápita 2019



El Fondo de Aportaciones Múltiples (FAM) se divide en dos subfondos, el de asistencia social y el de infraestructura educativa básica, media superior y superior. Para el caso del FAM asistencia social, el Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia coordina la Estrategia Integral de Asistencia Social Alimentaria (EIASA), cuyo propósito es "Contribuir al ejercicio pleno del derecho a una alimentación, nutritiva, suficiente y de calidad de los sujetos en condiciones de riesgo y vulnerabilidad, mediante la entrega de apoyos alimentarios diseñados con base en los criterios de calidad nutricia y acompañados de acciones de orientación alimentaria, aseguramiento de la calidad alimentaria y producción de alimentos".

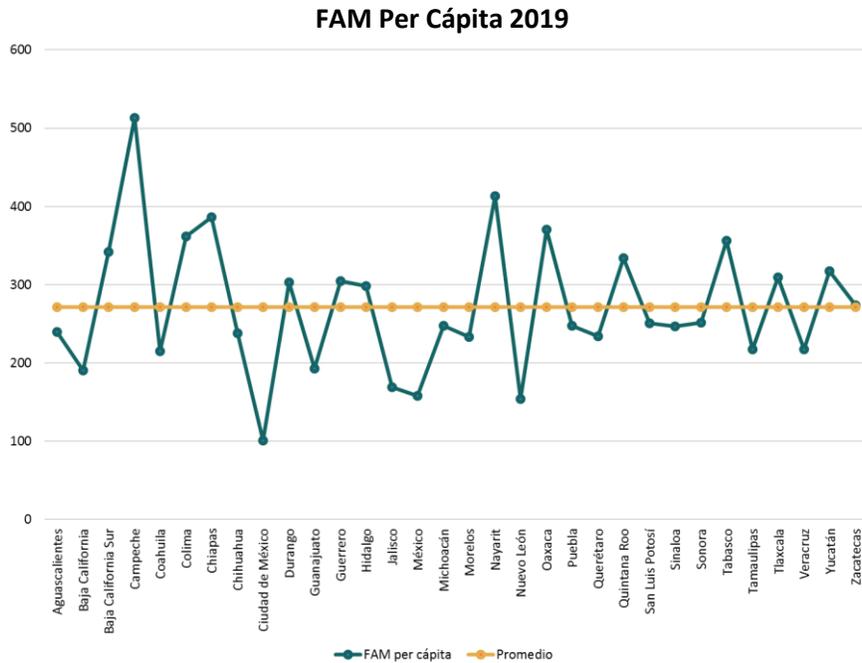
Los apoyos alimentarios se hacen llegar a la población beneficiaria, a través de los programas: Desayunos escolares; Atención alimentaria a menores de 5 años en riesgo, no escolarizados; Asistencia alimentaria a sujetos vulnerables; y, Asistencia alimentaria a familias en desamparo.

El segundo subfondo se enfoca en financiar gasto estatal en materia de infraestructura educativa, los recursos de este Fondo se destinan a la construcción, equipamiento y rehabilitación de infraestructura física de los niveles de educación básica, media superior y superior según las necesidades de cada nivel, en términos de lo establecido en la Ley de Coordinación Fiscal.

Los recursos del FAM contribuyen a mejorar la situación de los servicios educativos instalados para la atención de la demanda de los diferentes niveles y, en su caso, las nuevas necesidades que se requieran.

El FAM se distribuye entre las entidades federativas de acuerdo a las asignaciones y reglas que se establezcan en el Presupuesto de Egresos de la Federación y conforme a la distribución y calendarización de los recursos correspondientes a dicho fondo para la ministración que se dé a conocer a los gobiernos de las entidades federativas mediante la publicación correspondiente en el Diario Oficial de la Federación.

El promedio nacional de montos del FAM recibidos en 2019 por habitante fue de \$272.00, 14 estados recibieron un monto por arriba de la media en tanto que 18 estados recibieron montos de FAM per cápita menores a la media. Campeche recibió un 89% más recursos per cápita respecto de la media, Nayarit un 52% más, Chiapas un 42% más, Oaxaca un 37% más, Colima un 33% más y Tabasco un 31% más; en contraste, la Ciudad de México recibió un 63% menos respecto de la media, Nuevo León un 43% menos, el Estado de México un 42% menos, Jalisco un 38% menos y Baja California un 30% menos. Coahuila se ubicó en este fondo en el lugar 26 con \$215.00 por habitante, un 21% menos que la media nacional.



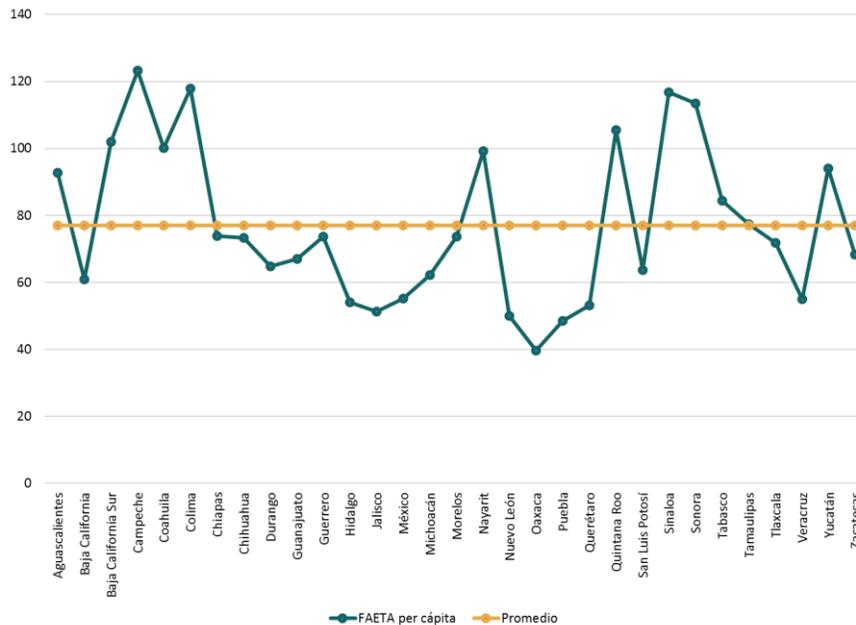
El Fondo de Aportaciones para la Educación Tecnológica y de Adultos (FAETA), se divide en dos partes, educación tecnológica y educación para adultos, los estados reciben estos recursos económicos para prestar los servicios educativos de conformidad con los convenios de coordinación suscritos con el Gobierno Federal para la transferencia de recursos humanos, materiales y financieros necesarios para la prestación de dichos servicios.

En cuanto a la Educación Tecnológica, el Sistema Nacional de Colegios de Educación Profesional Técnica (CONALEP) proporciona educación de nivel profesional técnico y profesional técnico bachiller, con el objeto de formar recursos humanos que satisfagan las necesidades de la demanda del sector productivo, y contribuir al desarrollo económico y social del país.

Con respecto a la Educación de Adultos, el Instituto Nacional de Educación para los Adultos (INEA) con los recursos provenientes del RAMO 33 FAETA a través de los Institutos Estatales que suscribieron los convenios de coordinación con el Ejecutivo Federal, brinda los servicios de educación para adultos que no saben leer ni escribir y/o no han iniciado o concluido su educación primaria o secundaria de 15 años y más, de conformidad con los artículos 42 y 43 de la Ley de Coordinación Fiscal.

El promedio nacional de montos de aportaciones del FAETA recibidas en 2019 por habitante fue de \$77.00, 12 estados recibieron un monto por arriba de la media en tanto que 19 estados recibieron montos de aportaciones de FAETA per cápita menores a la media. Campeche recibió un 60% más recursos per cápita respecto de la media, Campeche un 78% más, Colima un 53% más, Sinaloa un 52% más, Sonora un 47% más y Quintana Roo un 37% más; por el contrario, los principales estados con aportaciones del FAETA por habitante menores a la media nacional fueron: Oaxaca que recibió un 49% menos respecto de la media, Puebla un 37% menos, Nuevo León un 35% menos, Jalisco que recibió un 33% menos, Querétaro un 31% menos e Hidalgo un 30% menos. Coahuila se ubicó en este fondo en el lugar siete con un 30% por arriba de la media de recursos recibidos de este fondo por habitante.

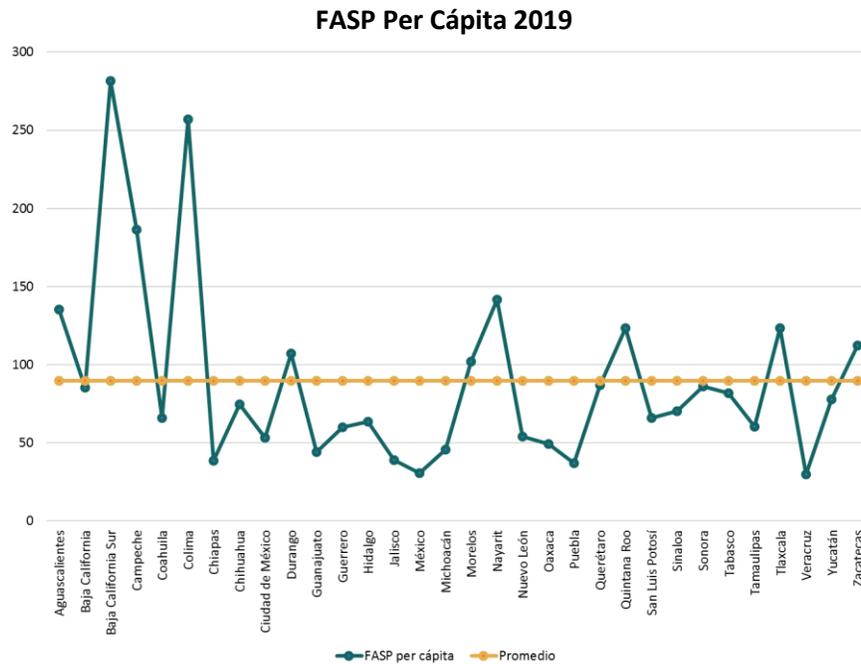
FAETA Per Cápita 2019



El Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública de los Estados y del Distrito Federal (FASP). Se destina a atender las prioridades nacionales determinadas por el Consejo Nacional de Seguridad Pública, las Conferencias Nacionales de Procuración de Justicia, de Secretarios de Seguridad Pública, del Sistema Penitenciario, y de Seguridad Pública Municipal, con base en el artículo 44 de la Ley de Coordinación Fiscal, tiene por objetivo el fortalecimiento de las policías municipales y estatales, así como la articulación efectiva entre dichos cuerpos con la Guardia Nacional y las Procuradurías o Fiscalías Generales, para prevenir el delito, fortalecer su investigación y disminuir la incidencia delictiva.

El promedio nacional de montos de recursos de este fondo recibidos por los estados en 2019 por habitante fue de \$90.00, 10 estados recibieron un monto por arriba de la media en tanto que 22 estados recibieron montos de aportaciones per cápita con cargo al FASP menores a la media. Baja California Sur recibió un 214% más recursos del FASP per cápita respecto de la media, Colima un 186% más, Campeche un 108% más, Nayarit un 58% más y Aguascalientes un 51% más; en contraste, Veracruz recibió un 67% menos respecto de la media, el Estado de México un 66% menos, Puebla un 59% menos, Chiapas un 57% menos, Jalisco un 56% menos y Guanajuato un 51% menos. Coahuila

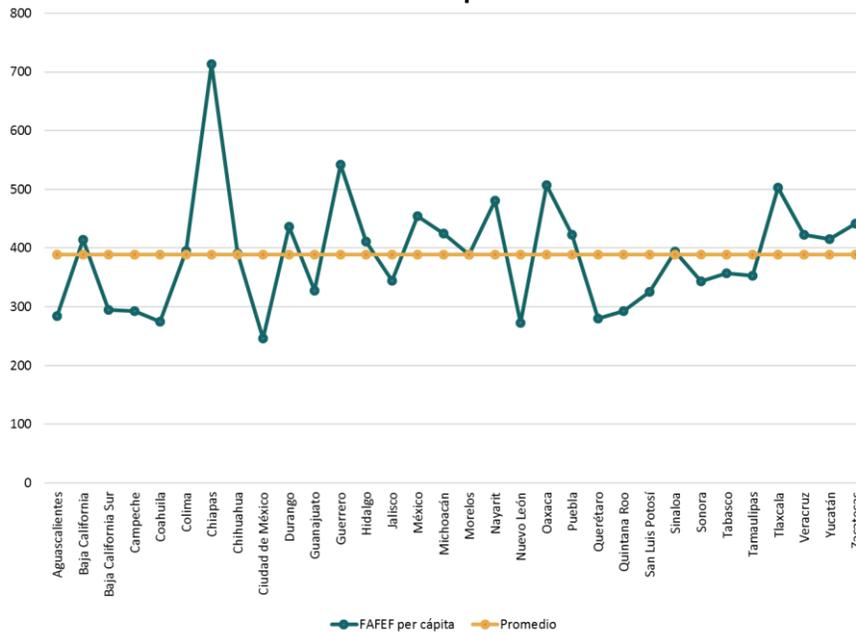
está en el lugar 18 en aportaciones del FASP per cápita con \$66.00 por habitante, un 27% menos que la media nacional.



El Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas (FAFEF), conforme a lo dispuesto en el artículo 47 de la Ley de Coordinación Fiscal se destina a la inversión en infraestructura física; saneamiento financiero a través de la amortización de la deuda pública, apoyar el saneamiento de pensiones y reservas actuariales; modernización de los registros públicos de la propiedad y del comercio y de los sistemas de recaudación locales y para desarrollar mecanismos impositivos; fortalecimiento de los proyectos de investigación científica y desarrollo tecnológico; sistemas de protección civil en los estados y el Distrito Federal; así como a la educación pública y a fondos constituidos para apoyar proyectos de infraestructura concesionada o aquéllos donde se combinen recursos públicos y privados.

El promedio nacional de montos de aportaciones con cargo al FAFEf recibidas en 2019 por habitante fue de \$389.00, 17 estados recibieron un monto por arriba de la media en tanto que 15 estados recibieron montos de aportaciones con cargo al FAFEf per cápita menores a la media. Chiapas recibió un 83% más recursos per cápita respecto de la media, Guerrero un 39% más respecto de la media por habitante, Oaxaca un 31% más, Tlaxcala un 29% más y Nayarit un 24% arriba de la media; por el contrario, la Ciudad de México recibió un 37% menos respecto de la media, Nuevo León un 30% menos, Coahuila un 29% menos, Querétaro un 28% menos, Aguascalientes un 27% menos y los estados de Campeche y Quintana Roo un 25% menos.

FAFEF Per Cápita 2019



El sistema de transferencias intergubernamentales vigente bajo el actual pacto fiscal se ha enfocado principalmente en aspectos redistributivos, sin embargo, aún se requiere de su revisión y estudio para mejorar la equidad en la distribución de participaciones y aportaciones entre estados y municipios.

Coahuila contribuyó en 2018 con el 3.8% del Producto Interno Bruto nacional, siendo el séptimo estado con mayor aportación al producto nacional, así mismo, fue en 2019 la octava entidad con mayor generación de empleo formal según cifras de la Secretaría de Trabajo y Previsión Social (STPS) y el IMSS. Sin embargo, ocupó en 2019, el lugar 17 en la recepción de participaciones del Fondo General, el 23 en Fondo de Fomento Municipal, el 10 en Participaciones del IEPS de Cerveza, Bebidas Alcohólicas y Tabacos Labrados, así como el 19 en el Fondo de Fiscalización y Recaudación por mencionar los fondos de participaciones más importantes, en el caso de los Fondos de Aportaciones, en el de Nómina Educativa el Estado ocupó en 2019 el lugar 16, en el de Servicios de Salud el 22, en el de Infraestructura Social el 28, en el Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios el 15, en el Fondo de Aportaciones Múltiples el 20, en el de Educación Tecnológica y de Adultos el nueve, en el de seguridad pública el 19 y en el de Fortalecimiento de las Entidades Federativas el 21.

Concepto	Lugar Nacional	Coefficiente de Participación
Productividad y Empleo		
Aportación de Coahuila al Producto Interno Bruto (2018)	7	3.8
Trabajadores Asegurados en el IMSS (permanentes y eventuales) Promedio anual 2019	8	3.8575
Participaciones 2019		
Fondo General de Participaciones (FGP)	17	2.3707
Fondo de Fomento Municipal (FFM)	23	1.9237
Participaciones del IEPS de Cerveza, Bebidas Alcohólicas y Tabacos Labrados	10	3.3500
Fondo de Fiscalización y Recaudación	19	1.8682
Aportaciones Federales 2019		
Fondo de Aportaciones para la Nómina Educativa y Gasto Operativo (FONE)	16	2.8119
Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud (FASSA)	22	2.0475
Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social (FAIS)	28	0.846
Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FORTAMUN)	15	2.4244
Fondo de Aportaciones Múltiples (FAM)	20	2.3025
Fondo de Aportaciones para la Educación Tecnológica y de Adultos (FAETA)	9	3.9838
Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública de los Estados y del Distrito Federal (FASP)	19	2.7001
Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas (FAFEF)	21	1.7087

Fuente: elaborado con información de INEGI, STPS y SHCP

Nota el Coeficiente de Participación se refiere al porcentaje que aporta el Estado al Producto Interno Bruto y al empleo nacional, así como al porcentaje que recibe el estado de los fondos de participaciones y aportaciones respecto del total nacional.

Una de las principales características del actual pacto fiscal es la elevada dependencia que tienen los gobiernos estatales y municipales de las transferencias federales y las limitadas potestades fiscales con que cuentan, dado el modelo de coordinación fiscal basado en la adhesión de los estados y municipios al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, lo cual si bien ha permitido armonizar los criterios de administración tributaria intergubernamental, también ha propiciado una menor autonomía financiera en los gobiernos locales.

En el ejercicio 2019, de acuerdo con el INEGI, el 85% de los ingresos fiscales de los estados son de carácter federal (participaciones, aportaciones y convenios), en tanto que solamente el 10% son de carácter estatal (impuestos, derechos, productos, aprovechamientos y contribuciones especiales), el restante 5% se deriva de ingresos por financiamientos, por lo que es evidente que los estados tienen una brecha de autonomía muy reducida.

México es de los países con menor grado de autonomía fiscal en el ámbito subnacional, de acuerdo con la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE), en 2017 los ingresos tributarios de México representaron en el ámbito local apenas un 0.9% del PIB nacional en tanto que en el ámbito Federal representaron un 13.1% del PIB, en contraste los países miembros de la OCDE promediaron una recaudación local que representó el 5.1% de su PIB y Federal de 19.5% de su PIB, en Alemania la recaudación local es mayor a la Federal siendo de 12.0% del PIB en los gobiernos subnacionales y de 11.1% del PIB en el Gobierno Federal, incluso en naciones constituidas como estados unitarios, como es el caso de Chile y España, los gobiernos llamados “provinciales” tienen mayor autonomía fiscal.

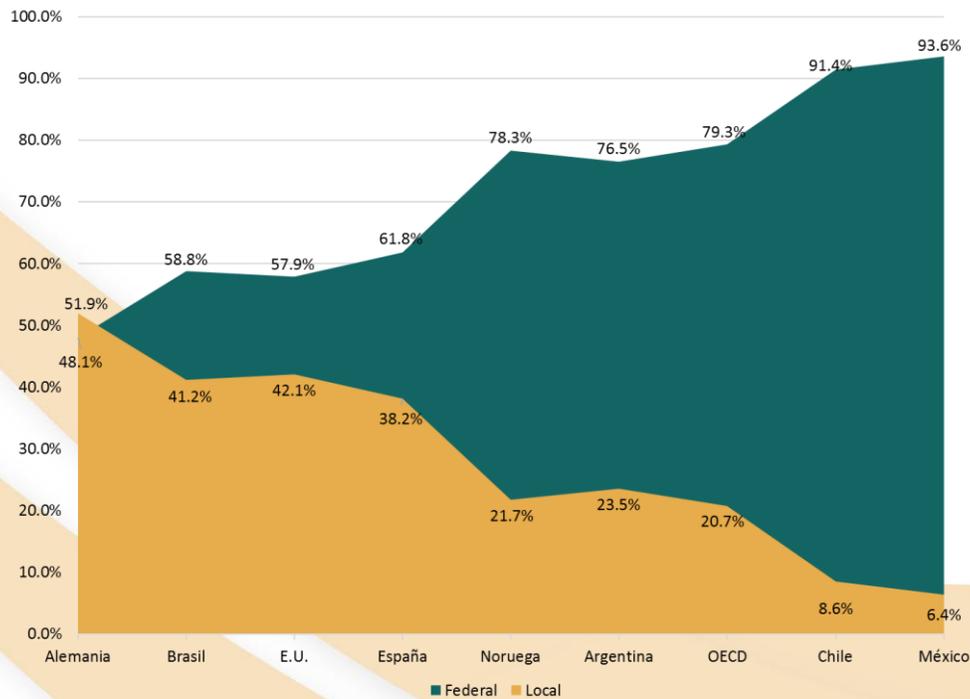
Ingresos Tributarios por Orden de Gobierno porcentaje del PIB 2017
Comparativo Internacional

País	Federal	Local	Total
Alemania	11.1	12.0	23.1
Brasil	14.0	9.8	23.8
E.U.	12.1	8.8	20.9
España	13.6	8.4	22.0
Noruega	21.6	6.0	27.6
Argentina	17.9	5.5	23.4
OECD	19.5	5.1	24.6
Chile	17.1	1.6	18.7
México	13.1	0.9	14.0

Fuente: Centro de Investigación Económica y Presupuestaria, A.C., con datos de la OCDE

Es importante destacar que en ese mismo comparativo para el año 2017 es evidente la baja recaudación tributaria en México, la cual representó en ese año apenas el 14% respecto del PIB, en tanto que países con mayor participación de los gobiernos locales en las tareas de recaudación tienen ingresos fiscales mayores como es el caso de Alemania con ingresos tributarios del orden del 23.1% del PIB, Brasil el 23.8% del PIB y Estados Unidos el 20.9% del PIB.

Ingresos Tributarios Locales y Federales respecto Totales 2017
Comparativo Internacional



Fuente: Centro de Investigación Económica y Presupuestaria, A.C., con datos de la OCDE

Conclusiones y Recomendaciones

Ante el escenario actual es necesario reflexionar sobre modelo de federalismo fiscal mexicano y tratar de proponer esquemas alternativos en los que permanezca el criterio de redistribución de los ingresos fiscales entre las entidades federativas pero que se consideren además los esfuerzos para promover la inversión, el crecimiento, el empleo y la productividad; a la vez que se permita a los gobiernos locales tener una mayor participación en la generación de recursos propios revisando las potestades y atribuciones en materia de ingresos.

Por lo anterior, se presenta una serie de propuestas en materia de coordinación fiscal y fortalecimiento de los sistemas tributarios locales:

Propuestas

1. Establecer un Impuesto General al Consumo (de base amplia administrado por los Estados)

Promover una reforma que permita disminuir la tasa general del Impuesto al Valor Agregado (IVA) de 16% a 13% y establecer un impuesto general al consumo de carácter federal de base amplia, administrado por los estados; este deberá ser federal para lograr superar las restricciones a los estados señaladas en la Constitución en materia tributaria. El impuesto sería administrado, vigilado, fiscalizado y recaudado por los estados y estos deberán recibir un incentivo económico del rendimiento del impuesto, para lo cual es necesario que se instrumente un nuevo anexo al Convenio de Colaboración Administrativa en Materia Fiscal Federal con los estados que decidan administrar el impuesto.

2. Descentralizar las facultades administrativas en materia de IVA a las entidades federativas, otorgando un incentivo sobre del excedente de la recaudación, basado en una meta que por eficiencia obtenga cada entidad.

Analizar las facultades de administración en materia del Impuesto al Valor Agregado, a fin de descentralizar dicha facultad a las entidades federativas, otorgando a cambio un incentivo que consistiría en un porcentaje del excedente de la recaudación, basado en una meta que por eficiencia obtenga cada entidad, en tanto que el resto del excedente se destinaría a la Recaudación Federal Participable.

Solo las entidades que voluntariamente lo decidan, participarían en la administración del IVA. La administración del impuesto será conforme a las normas establecidas en un Anexo específico del Convenio de Colaboración Administrativa en Materia Fiscal Federal.

3. Hacer uso de la potestad planteada en el artículo 43 de la Ley del IVA estableciendo Impuestos Cedulares a los Ingresos de las Personas Físicas

Actualmente el artículo 43 de la Ley del Impuesto al Valor Agregado faculta a las Entidades Federativas para que puedan establecer impuestos cedulares sobre los ingresos que obtengan las personas físicas que perciban ingresos por la prestación de servicios profesionales, por otorgar el uso o goce temporal de bienes inmuebles, por enajenación de bienes inmuebles, o por actividades empresariales. La tasa del impuesto que se podrá establecer será entre el 2% y el 5%.

Este impuesto es cobrado actualmente en siete estados: Chihuahua en donde se gravan las cédulas de Arrendamiento de Inmuebles y Enajenación de Inmuebles; Guanajuato en donde se gravan las cédulas de Servicios Profesionales, Arrendamiento de Inmuebles y Actividades Empresariales, Nayarit en donde se grava solamente la cédula de Servicios Profesionales; Oaxaca en donde se grava solamente la cédula de Arrendamiento de Inmuebles, Quintana Roo por Enajenación de Inmuebles; y, Yucatán en donde se gravan las cédulas de Enajenación de Inmuebles y de Actividad Empresarial.

4. Implementar loterías estatales para fortalecer los ingresos públicos.

Para implementar esta propuesta sería necesario reformar la Ley Federal de Juegos y Sorteos para permitir a los gobiernos de los estados, implementar sus propias loterías estatales con la finalidad de recaudar dentro de su jurisdicción territorial fondos para la asistencia pública, lo que permitiría apuntalar el gasto en desarrollo social en los gobiernos estatales con recursos propios.

5. Regresar el Cobro de Tenencia de Vehículos

En 2012 se eliminó el impuesto sobre la tenencia a nivel federal, dejando a los estados la facultad de cobrarla. En Coahuila este impuesto se fue eliminando de forma gradual. Ante la caída de las participaciones, regresar al cobro de tenencia es una alternativa que debe analizarse.