



**Diagnóstico integral de la situación actual de las haciendas públicas estatales y municipales y propuestas para el fortalecimiento de las haciendas públicas de los distintos órdenes de gobierno**

**2010**

# **Diagnóstico integral de la situación actual de las haciendas públicas estatales y municipales y propuestas para el fortalecimiento de las haciendas públicas de los distintos órdenes de gobierno.**

## **Introducción y resumen ejecutivo.**

El presente documento tiene como objetivo hacer un diagnóstico integral de la situación actual de las haciendas públicas estatales y municipales y propuestas para el fortalecimiento de las haciendas públicas de los distintos órdenes de gobierno.

Durante el 2008, que fue el primer año de la implementación de la Reforma Hacendaria, se pueden observar los siguientes impactos en las hacienda públicas subnacionales:

- Todas las entidades federativas ganaron con la Reforma Hacendaria. Tan sólo en el Ramo 28 de participaciones federales, en el 2008 las entidades recibieron en promedio un incremento de 21% en términos reales con respecto a sus participaciones del 2007. Este es un incremento histórico y refleja la mayor cantidad de recursos transferidos a estados y municipios por la Reforma Hacendaria.
- Las nuevas fórmulas de distribución en algunos fondos de participaciones y aportaciones federales son más sencillas, más transparentes y más acordes con las mejores prácticas internacionales en la distribución de transferencias intergubernamentales. A un año de su implementación ya se observan sus ventajas: todas las entidades federativas recibieron incremento con respecto a los recursos recibidos en el 2007, se ha incentivado la actividad económica y la recaudación local y se ha apoyado a los estados con mayores carencias y rezagos.

- Los nuevos fondos para entidades federativas y municipios creados con la Reforma Hacendaria otorgaron importantes recursos en el 2008 que continuarán siendo un apoyo fundamental para las haciendas públicas locales.
- La cuota a las gasolinas y al diesel para entidades federativas y municipios representó importantes recursos para fortalecer las finanzas públicas de estos órdenes de gobierno.
- Con la reforma a la fórmula de distribución del Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal, el financiamiento a la educación básica en nuestro país será más justo y equitativo a la vez que se reconoce e incentivan los esfuerzos estatales en el gasto educativo.
- Con la nueva Ley General de Contabilidad Gubernamental, las haciendas públicas de los tres órdenes de gobierno serán más transparentes y se transitará hacia la armonización de las mismas.

### **Contexto histórico de las relaciones fiscales intergubernamentales en nuestro país.**

Aunque la regulación económica en general es producto de los cambiantes equilibrios políticos, y de las realidades económicas y sociales que prevalecen no sólo en México sino en el mundo, esta relación se vuelve particularmente estrecha en el diseño de los pactos federalistas y las relaciones fiscales entre los diferentes órdenes de gobierno. La historia de nuestro país y la experiencia internacional sugieren que más que producto de un diseño teóricamente óptimo, los arreglos federalistas evolucionan conjuntamente con los equilibrios y realidades económicas, políticas y sociales.

Las características de nuestro pacto fiscal se han ido desarrollando a lo largo del tiempo, pero ya se observaban sus rasgos fundamentales desde principios del siglo veinte con la aprobación de nuestra Constitución Federal en 1917. Desde ese

momento, y a lo largo del siglo pasado, con las Convenciones Nacionales Fiscales de 1925, 1933 y 1947, se ha observado una creciente centralización de la recaudación en la Federación. Este proceso culminó con la creación del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal y la introducción del Impuesto al Valor Agregado (IVA) en 1980 con lo cual se eliminaron 18 impuestos federales y alrededor de 458 impuestos locales, lo que simplificó notablemente la carga fiscal para los contribuyentes, pero concentró la recaudación a nivel federal.

Al mismo tiempo, ha existido una trayectoria creciente de descentralización del gasto público que se acentuó desde principios de los años noventa. Comenzando con los acuerdos de descentralización de la educación y la salud en 1992 y 1996, respectivamente, hasta la creación del Ramo 33 Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios en 1998, se han transferido cada vez mayores recursos y decisiones de gasto a las entidades federativas y municipios.

Adicionalmente, la distribución geográfica de la población y producción nacional es muy distinta que aquella que sirvió de base décadas atrás para diseñar nuestro sistema actual, lo que hace que el componente regional adquiera especial importancia en la ejecución de la política pública y, por tanto, la conformación de las relaciones fiscales entre órdenes de gobierno.

Es evidente que los elementos torales del sistema tributario federal, como estaba vigente hasta el 2007 sobre todo en el rubro de la recaudación, se diseñaron bajo un entorno político y económico enteramente distinto. La realidad política y económica actual hizo necesario ajustar el pacto fiscal a fin de fortalecer las haciendas públicas de los tres órdenes de gobierno y generar una nueva relación de corresponsabilidad entre la Federación, las entidades federativas y los municipios.

## **La reforma del 2007 a la Ley de Coordinación Fiscal.**

El marco constitucional que se estableció a partir del año de 1942, con la reforma a nuestra Carta Magna, es el sustento del Sistema Nacional que a la fecha rige la coordinación fiscal entre la Federación y las entidades federativas.

La esencia del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal vigente hoy en día se estableció con la expedición en 1978 de la Ley de Coordinación Fiscal y de la Ley del Impuesto al Valor Agregado y, en 1980, de la Ley del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios. Con la expedición de dichas leyes, se estableció un sistema de coordinación fiscal uniforme cuyo sustento se encuentra en la celebración entre la Federación y las entidades federativas de convenios de adhesión al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal.

La Ley Federal de Coordinación Fiscal (LCF) establece los lineamientos para la distribución de las participaciones y aportaciones de la Federación a las entidades federativas. En ella se especifican cada uno de los fondos de participaciones federales que componen el Ramo 28 del Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF), así como sus fórmulas de distribución. De igual manera se especifican cada uno de los ocho fondos de aportaciones federales que componen el Ramo 33 del PEF y sus criterios de distribución.

La Ley de Coordinación Fiscal se ha modificado varias veces desde su creación. Las fórmulas con las que se transfieren recursos federales no pueden ni deben permanecer fijas. La calidad de las estadísticas de un país va mejorando en el tiempo y por lo tanto periódicamente existen mejores indicadores que se pueden utilizar como variables de distribución. Asimismo, se deben ir adecuando las fórmulas para corregir las distorsiones que se presenten y ajustar la distribución de acuerdo a los planteamientos originales de los pactos fiscales intergubernamentales. Tan es así, que nuestra Ley de Coordinación Fiscal ha sufrido un total de 29 modificaciones desde

1980. De éstas, 15 han afectado al Fondo General de Participaciones, el cual ha cambiado 6 veces su fórmula en este periodo.

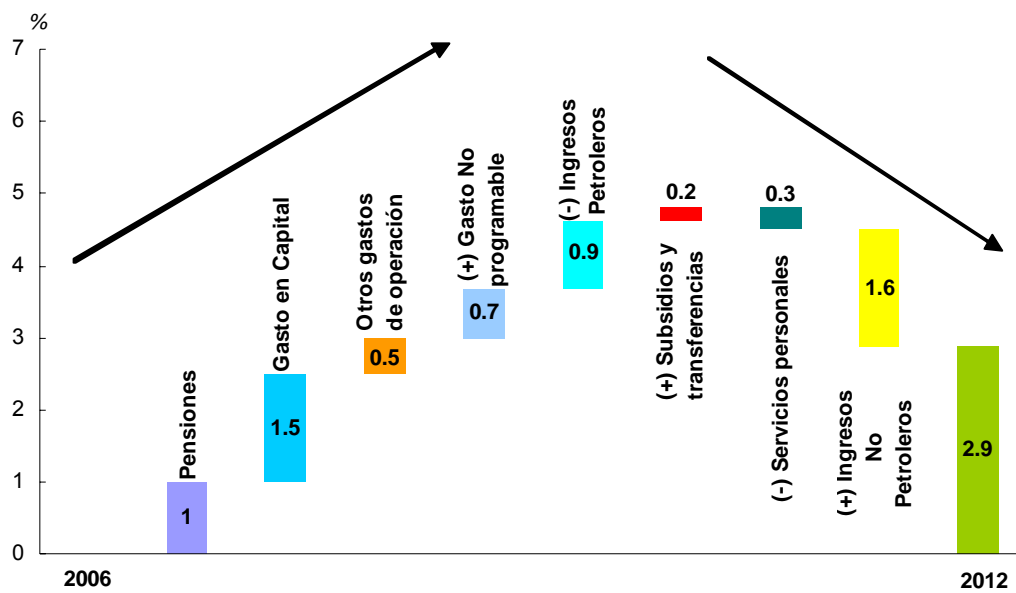
El 21 de Diciembre del 2007 se publicaron en el Diario Oficial de la Federación (DOF) las modificaciones a la Ley de Coordinación Fiscal como parte del paquete de reformas que constituyeron la “Reforma Hacendaria por los que Menos Tienen”. Entre dichos cambios se incluyeron modificaciones a varias fórmulas de distribución de algunos fondos de participaciones y aportaciones federales bajo la premisa de que ninguna entidad viera disminuidas sus transferencias con respecto a las que recibió en el 2007. Fue gracias a la visión y responsabilidad del Legislativo que México adecuó su marco de federalismo fiscal, para hacerlo más moderno y conducente al desarrollo del país.

## 1. La Reforma Hacendaria por los que Menos Tienen.

### 1.1 Necesidad de una Reforma Hacendaria.

Ya en el 2007 se hacía evidente que en ausencia de una Reforma Hacendaria en el mediano plazo las finanzas públicas de México enfrentaban deficiencias importantes: las necesidades de gasto se incrementaban a la vez que los ingresos eran cada vez menores. Asimismo el país tenía bajos niveles de gasto público comparado con otros países, y una amplia necesidad de disminuir los niveles de pobreza e inseguridad, fomentar la inversión en infraestructura, y atender presiones de gasto futuras como se puede observar en la gráfica 1.

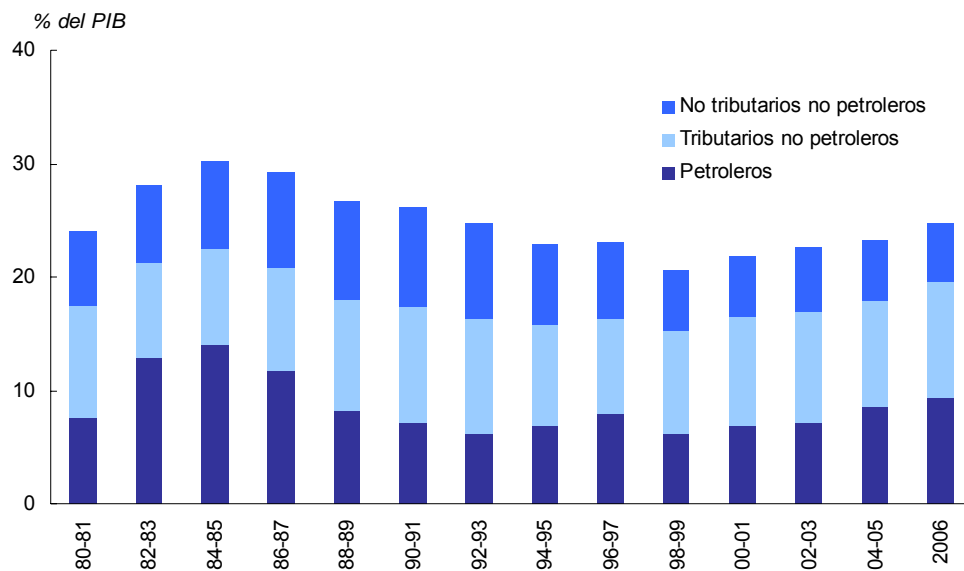
**Gráfica 1. Presiones Futuras de las Finanzas Públicas como porcentaje del PIB\***



\*Estimación del 2007 como parte del diagnóstico para la Reforma Hacendaria.

El principal reto se centraba en encontrar fuentes alternativas de ingresos, ya que, como se observa en la gráfica 2, existía una alta dependencia de los ingresos petroleros y representaban más del 38% de los ingresos totales. Esta situación representaba un riesgo para las finanzas públicas, debido a la incertidumbre de los ingresos petroleros, no sólo por la volatilidad de los precios, sino por los niveles de producción de Petróleos Mexicanos.

**Gráfica 2. Ingresos del Sector Público en México como porcentaje del PIB, 1980-2006**

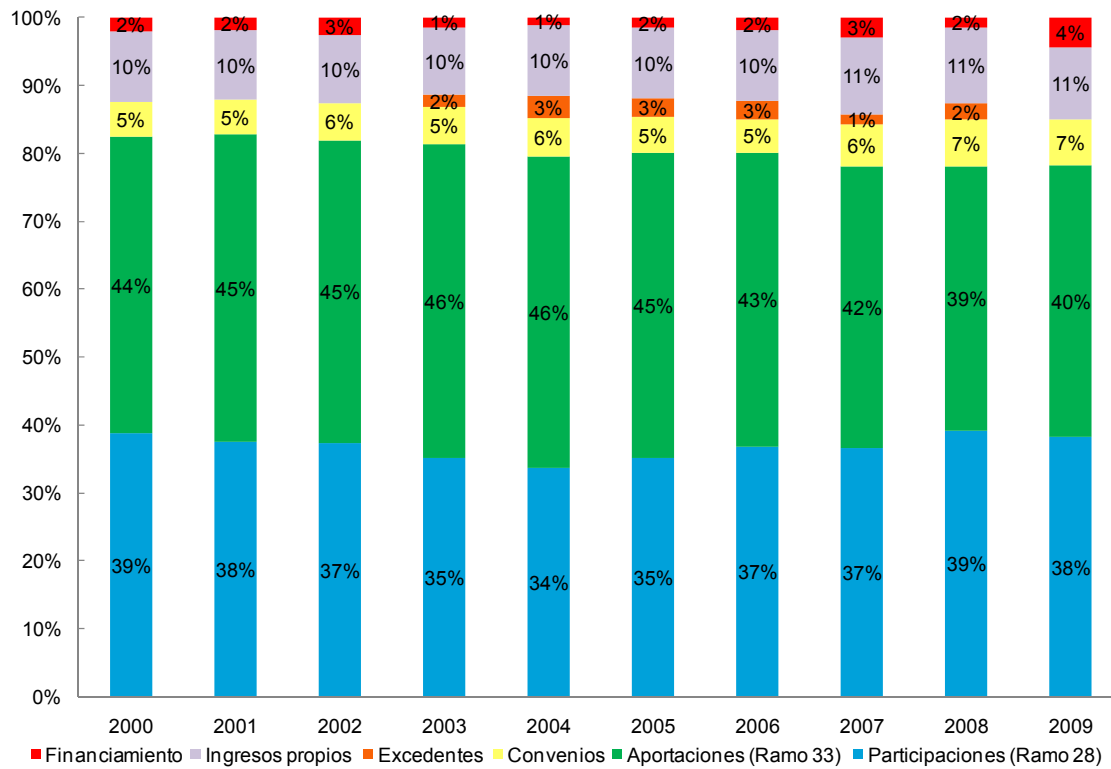


Fuente: SHCP.

Por otro lado, el bajo nivel de recaudación y de ingresos propios de las entidades federativas y municipios se tradujo en un incremento importante de los recursos federales transferidos a las entidades y municipios respecto del PIB y un crecimiento casi inexistente de los ingresos locales como se observa en la gráfica 3.



**Gráfica 3. Composición de los recursos administrados por las entidades federativas, 2000-2009**



Fuente: SHCP.

La alta dependencia de las transferencias federales por parte de los gobiernos subnacionales y el mayor crecimiento del gasto redundarían en un deterioro importante del balance público. La simple inercia de la recaudación y las perspectivas a futuro de los ingresos petroleros no aportarían los recursos suficientes para cerrar la brecha financiera.

Ante este panorama poco alentador, era necesario fortalecer las haciendas públicas de los tres órdenes de gobierno para contener las presiones de gasto, sin olvidar que un gasto público eficiente y sostenido contribuye a elevar la competitividad. En este sentido, la Reforma Hacendaria por los que Menos Tienen generó una mayor eficiencia recaudatoria que ya se está traduciendo en mayores ingresos, lo que permitirá compensar parte de la disminución de los ingresos petroleros como proporción del PIB en los próximos años.

Para lograr los objetivos planteados, la Reforma Hacendaria por los que Menos Tienen se conformó de manera integral por cuatro pilares, definidos a partir de los puntos clave de las finanzas públicas que tenían un alto potencial de mejora. Dichos pilares son Gasto Público, Administración Tributaria, Sistema Tributario y Fortalecimiento al Federalismo.

## **1.2 Los cuatro pilares de la Reforma Hacendaria por los que Menos Tienen.**

### Gasto Público.

Como es natural en un estado democrático, los contribuyentes demandan conocer el destino y eficiencia del gasto público. La propuesta de este pilar consistió en incluir mecanismos para una mejor asignación de los recursos, incrementando la calidad del gasto y su impacto en la población, además de extender el presupuesto enfocado en resultados. Con este pilar se refrendó el compromiso del gobierno para gastar mejor con resultados comprobables, mejorando la transparencia y rendición de cuentas, así como generar un gasto más eficiente en los tres órdenes de gobierno a través de una estructura institucional.

A fin de cumplir con los objetivos en materia de gasto público, se establecieron diversas medidas entre las que destacan la modificación de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, la cual permite la creación de un proceso más riguroso de evaluación de todas las políticas públicas con base en el logro de metas y resultados a través de mecanismos institucionales para incrementar la calidad del gasto público con un enfoque por resultados. La transparencia se fortaleció al incluir evaluaciones al gasto federalizado de las entidades federativas, así como la fiscalización de los recursos públicos que ejerce la Federación y aquellos que se transfieren a las entidades federativas y municipios. Asimismo un impulso importante a la transparencia fue la homologación de la contabilidad gubernamental entre los tres

órdenes de gobierno, la cual exige la presentación de la cuenta pública y los resultados de las auditorías de forma más oportuna, entre otros aspectos.

Del mismo modo la eficiencia del gasto público se ha visto reflejada en la infraestructura, la cual actualmente se ve beneficiada por el establecimiento de presupuestos plurianuales de inversión para proyectos de infraestructura así como la obligación para la autoridad de establecer un plan de inversiones que ordene los proyectos en función de su rentabilidad socioeconómica.

Estas medidas mejoran notablemente la transparencia y el uso de los recursos, así como la eficiencia en su asignación.

### Administración Tributaria.

El Gobierno Federal ha implementado una serie de acciones en materia tributaria cuya finalidad es lograr un país que tenga entre sus principales prioridades construir una Nación de menos contrastes económicos y con mayor justicia en el ámbito impositivo, reto que requiere un compromiso compartido con la sociedad.

A pesar de que el comportamiento de la recaudación ha sido positivo en los últimos años, al ser comparado con países con desarrollo similar al nuestro, el porcentaje de carga fiscal en nuestro país es inferior. En ese sentido, la evasión fiscal se realiza en diversas formas, entre ellas la de un amplio mercado informal, la prestación de servicios y la venta de bienes sin expedición de facturas, así como la creación de esquemas para evadir el pago de contribuciones. Los altos costos de cumplimiento con las obligaciones tributarias y la baja percepción de riesgo en caso de no cumplir con ellas, da como resultado una alta evasión fiscal.

Para influir de manera positiva en la recaudación, el objetivo del pilar de administración tributaria fue mejorar los mecanismos para impedir las prácticas de evasión fiscal. En este orden de ideas se llevaron a cabo dos estrategias, la primera

que consiste en facilitar y motivar el cumplimiento voluntario y la segunda en combatir la evasión, el contrabando y la informalidad.

En materia de administración tributaria, destacan la nueva Ley del Impuesto a los Depósitos en Efectivo, el cual grava los depósitos que excedan 25 mil pesos mensuales y que puede ser acreditado contra otros impuestos federales. La aprobación de esta ley ha permitido fiscalizar a quienes no estaban inscritos en el padrón de contribuyentes.

### Sistema Tributario.

Con el fin de enfrentar las presiones de gasto, se estableció el pilar del sistema tributario. Este pilar generó una estructura tributaria equitativa para promover la competitividad, fortalecer la creación de empleos y minimizar las distorsiones en la obtención de recursos. Estableció las bases de un sistema impositivo que genera fuentes alternativas de ingresos públicos menos volátiles, y sostenible en el largo plazo. Para que el Estado pueda allegarse de recursos sanamente, es necesario contar con una base amplia que evite la elusión y privilegios fiscales, al mismo tiempo que incentive la inversión física. El pilar del sistema tributario sentó las bases para un sistema que permitiera sustituir los ingresos petroleros con fuentes más estables, empleando esquemas neutrales que promuevan la inversión, el crecimiento y la generación de empleos.

Entre los resultados obtenidos en este pilar sobresale la introducción del Impuesto Empresarial a Tasa Única (IETU). Esta contribución, que sustituye al impuesto al activo, debe ser pagada por las empresas y las personas físicas con actividad empresarial, y actúa como un impuesto mínimo para el ISR. Además incluye un crédito fiscal a los contribuyentes por las erogaciones de los salarios, así como por el pago de las aportaciones de seguridad social a su cargo. Esto con el propósito de estimular la generación de empleo y de mantener los existentes. Adicionalmente, el 5 de noviembre de 2007 se publicó en el Diario Oficial de la Federación el Decreto por el

que se otorgan diversos beneficios fiscales en materia de los impuestos sobre la renta y empresarial a tasa única. Los principales objetivos de este Decreto fueron lograr que el IETU coadyuve en el incremento del acervo de bienes de capital de las empresas; impulsar la competitividad de nuestro país en el sector maquilador y seguir fomentando la generación de empleos; neutralizar el impacto de no poder deducir el costo de lo vendido para este impuesto sobre quienes cobraran en 2008 por las enajenaciones a plazo efectuadas con anterioridad a la entrada en vigor del impuesto; eliminar la asimetría entre el ingreso gravable y las deducciones respectivas que experimentarán las empresas que realizan la mayoría de sus ventas con el público en general, cuyo ingreso se obtiene de inmediato aun cuando la adquisición de los bienes enajenados se encuentre pendiente de pago.

#### Fortalecimiento del Federalismo.

El objetivo de este pilar fue atender los problemas más relevantes de nuestro federalismo fiscal sin pasar por alto sus fundamentos, orígenes y logros. Para ello el primer objetivo fue ampliar las facultades tributarias de estados y municipios sin mermar las finanzas públicas federales. El segundo objetivo de este pilar fue simplificar y mejorar los incentivos de las fórmulas de transferencias federales tanto para las participaciones como para las aportaciones federales. Esto bajo la premisa que no se disminuyera el valor absoluto de las transferencias actuales para ningún estado.

En el pilar de fortalecimiento del federalismo destacan la modificación de las fórmulas de los Fondos General de Participaciones y de Fomento Municipal. La nueva fórmula del Fondo General de Participaciones retomó su espíritu original para resarcir a las entidades federativas y municipios y para que ésta continúe incrementándose premiarlas por el dinamismo de su actividad económica, así como por sus esfuerzos recaudatorios. La nueva fórmula del Fondo de Fomento Municipal retoma el espíritu de la fórmula anterior al premiar directamente a los municipios que hagan esfuerzos en la recaudación de agua y predial.

Asimismo, con la Reforma Hacendaria se creó el Fondo de Fiscalización (FOFIE), el cual integra los recursos del Fondo de Coordinación de Derechos y de la Reserva de Contingencia. Este fondo premia con participaciones e incentiva las labores de fiscalización que realizan las entidades y que hasta antes de la Reforma, no les habían redituado beneficios.

Con la Reforma Hacendaria por los que Menos Tienen se crearon dos nuevos fondos, el Fondo de Extracción de Hidrocarburos (FEXHI) y el Fondo de Compensación para las 10 Entidades con menor PIB per cápita (FOCO), para fortalecer los canales redistributivos y así apoyar a las entidades con mayores carencias y rezagos.

Como parte fundamental del pilar federalista, se adecuaron las reglas y fórmulas de algunos de los fondos de aportaciones a fin de hacerlas más equitativas. En particular, la nueva fórmula del Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas (FAFEF) fortalece el componente solidario y redistributivo de las aportaciones federales. A la par, se modificaron los criterios de distribución de los recursos del Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal (FAEB), lo que permitirá disminuir las disparidades existentes en el gasto federal por alumno e incrementará la transparencia en la distribución del fondo.

Al mismo tiempo se expandieron las facultades tributarias de los gobiernos subnacionales, dándoles mayores incentivos para utilizarlas y evitando que exista una proliferación de impuestos locales. Entre estas nuevas facultades destaca el impuesto a las gasolinas y diesel, el cual representa importantes recursos para las haciendas públicas de las entidades federativas y municipios.

### **1.3 Una Reforma Hacendaria integral.**

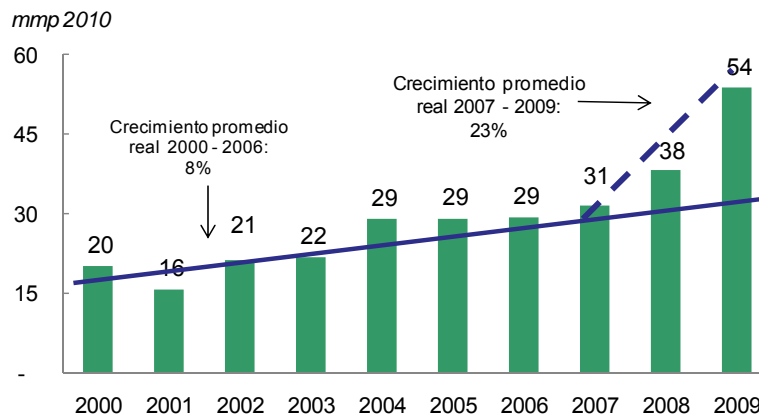
La Reforma Hacendaria por los que Menos Tienen, generó un importante incremento en la recaudación que permitirá a la Hacienda Pública depender en menor medida de los ingresos petroleros, lo que fortalece las finanzas de todos los órdenes de gobierno al

hacerlas más sostenibles. Asimismo al incrementar la base tributaria y generar un gasto más eficiente, se han generado mayores recursos no sólo para el gobierno federal, sino para las entidades federativas y municipios.

La inversión pública ha sido particularmente beneficiada en la Reforma Hacendaria, ya que permitió que el total de ingresos para 2008 aprobado en la Ley de Ingresos de la Federación se incrementara en 9.9% en términos reales respecto a 2007. Gracias a esto el Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal 2008 se convirtió en lo que se ha denominado “el presupuesto más federalista de la historia” al incrementarse el gasto federalizado y la inversión en infraestructura para las entidades federativas, en 91 mil y 28 mil millones de pesos respectivamente respecto al presupuesto del año anterior, lo que equivale a un aumento de 12.7% y 54.2% en términos reales.

Con los recursos adicionales fue posible financiar un incremento significativo en infraestructura. Como se observa en la gráfica 4, en 2008 se presupuestaron más de 38 mil millones de pesos para infraestructura carretera, y 54 mil millones de pesos en 2009 para ejercerse en las entidades federativas.

**Gráfica 4. Recursos para Infraestructura carretera en las Entidades Federativas, 2000-2009**



La Reforma Hacendaria por los que Menos Tienen permitió avanzar en la consolidación de la sustentabilidad de las finanzas públicas en el mediano plazo. La Reforma ha contribuido a elevar la confianza en las finanzas públicas y en la economía mexicana por la demostración tangible de que los mexicanos somos capaces de realizar las reformas que nuestro país requiere para garantizar un mejor futuro.



## **2. Impacto de la Reforma Hacendaria por los que Menos Tienen en las finanzas federales<sup>1</sup>.**

La dinámica de las finanzas públicas en el primer año de la Reforma Hacendaria por los que Menos Tienen mostró logros importantes. En 2008, los ingresos del sector público presupuestario se incrementaron en más de 371 mil millones de pesos (9.3 por ciento en términos reales) con respecto a 2007.

Sin embargo, en 2009 la crisis económica internacional provocó una fuerte desaceleración en la economía mexicana, así como una caída importante tanto en el precio del petróleo como en el volumen de producción de Pemex. En este contexto, en 2009 los ingresos petroleros del sector público disminuyeron más de 180 mil millones de pesos (21 por ciento en términos reales) respecto a 2008. Por otra parte, se observó un desempeño favorable en los ingresos no petroleros, los cuales se incrementaron cerca de 140 mil millones de pesos (2 por ciento en términos reales). Así, los ingresos totales del sector público tuvieron una caída de 44 mil millones de pesos, es decir, un 6.5 por ciento en términos reales, similar a la caída observada en la actividad económica.

---

<sup>1</sup> Las cifras de esta sección y subsecuentes son del IV Informe sobre la Situación Económica, las Finanzas Públicas y la Deuda Pública 2009 y pueden variar ligeramente con las de la Cuenta Pública 2009.

Tabla 1. Ingresos del sector público presupuestario.  
Millones de pesos.

	Enero - diciembre		Diferencia	
	2008	2009	mdp	% real
<b>Total</b>	<b>2,860,926</b>	<b>2,816,285</b>	<b>-44,641</b>	<b>-6.5</b>
<b>Petroleros</b>	<b>1,054,626</b>	<b>872,738</b>	<b>-181,888</b>	<b>-21.4</b>
Gobierno Federal	692,096	492,208	-199,888	-32.5
Derechos y aprovechamientos	905,264	488,087	-417,177	-48.8
IEPS	-217,609	3,200	220,810	n.s.
Artículo 20.A Fracción I	-223,716	-15,142	208,575	n.s.
Artículo 20.A Fracción II	6,107	18,342	12,235	185.2
Impuesto a los rendimientos petroleros	4,441	921	-3,520	-80.3
Pemex	362,531	380,530	17,999	-0.3
<b>No petroleros</b>	<b>1,806,300</b>	<b>1,943,547</b>	<b>137,247</b>	<b>2.2</b>
Gobierno Federal	1,357,841	1,508,185	150,345	5.5
Tributarios	1,207,721	1,125,146	-82,575	-11.5
ISR e IETU	608,808	578,770	-30,038	-9.9
Impuesto sobre la renta	561,089	536,669	-24,420	-9.2
Impuesto al activo	1,134	-2,532	-3,666	n.s.
Impuesto empresarial a tasa única	46,586	44,634	-1,952	-9
Impuesto al valor agregado	457,248	407,790	-49,459	-15.3
Producción y servicios	49,284	47,167	-2,117	-9.1
Importaciones	35,783	30,165	-5,618	-19.9
Impuesto a los depósitos en efectivo	17,700	15,900	-1,801	-14.7
Otros impuestos	38,897	45,354	6,457	10.7
No tributarios	150,120	383,040	232,920	142.3
Organismos y empresas	448,460	435,362	-13,098	-7.8
Partidas informativas				
Gobierno Federal	2,049,936	2,000,393	-49,543	-7.3
Tributarios	994,552	1,129,267	134,714	7.8
No tributarios	1,055,384	871,127	-184,257	-21.6
Organismos y empresas	810,990	815,892	4,902	-4.5

Nota: Las sumas parciales y las variaciones pueden no coincidir debido al redondeo.

p/. Cifras preliminares.

n.s.: no significativo.

Fuente: SHCP.

### *Recaudación de nuevos impuestos: el IETU e IDE.*

Con la Reforma Hacendaria se introdujo el Impuesto Empresarial a Tasa Única (IETU), el cual significó recursos por 44,634 millones de pesos en 2009. Asimismo, al ser una contribución de control, el IETU contribuyó a que se incrementara la captación por concepto del Impuesto Sobre la Renta, que recaudó 536,669 millones de pesos. Por otra parte, el Impuesto a los Depósitos en Efectivo (IDE) aportó 15,900 millones de pesos.

*Recaudación Federal Participable.*

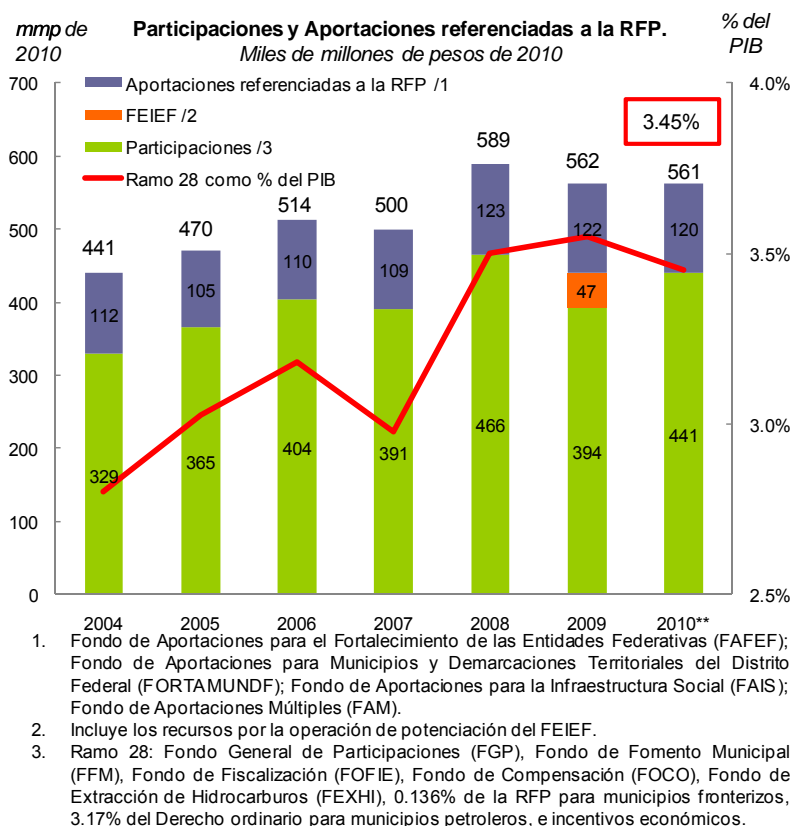
La Recaudación Federal Participable (RFP) se compone por los distintos impuestos y derechos que a partir de la creación del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal en 1980, recauda la Federación en las entidades federativas y municipios. Por lo anterior, la mayoría de los fondos de participaciones se distribuyen de acuerdo a la evolución de la RFP. Para el ejercicio 2009, la Recaudación Federal Participable se ubicó en 1 billón 490 mil 298 millones de pesos.

### 3. Impacto de la Reforma Hacendaria por los que Menos Tienen en las transferencias federales a las entidades federativas y municipios.

#### 3.1 Las entidades federativas y municipios fueron grandes ganadoras con la Reforma Hacendaria.

Si bien las participaciones federales habían venido creciendo en los últimos años, en el primer año en vigor de la Reforma Hacendaria se incrementaron de manera notable. Las participaciones pagadas en 2008, que alcanzaron la cifra histórica de 423 mil millones de pesos, significaron 91 mil millones de pesos más que las pagadas en 2007, es decir un crecimiento del 21.1% real. En la gráfica 5 se muestran las participaciones federales entre 2004 y 2010. El 2008 fue un año extraordinario en cuanto a participaciones federales y estuvo muy por encima de la tendencia que hasta entonces se había observado.

Gráfica 5. Participaciones a las entidades federativas, 2004-2010.



Las participaciones también han crecido como porcentaje de la economía nacional: mientras que en el 2007 representaron 2.98 por ciento del Producto Interno Bruto (PIB), a un año de implementada la Reforma Hacendaria por los que Menos Tienen las participaciones representaron 3.51 por ciento de la economía en 2008. En 2009 representaron 3.72% del PIB Si se toma en cuenta que el promedio del periodo 2000 a 2007 fue 3.02 por ciento del PIB, es evidente que las participaciones registraron un crecimiento sin precedente, lo que significa que ahora los estados y municipios son responsables de manejar más gasto que en cualquier otro periodo en la historia reciente de nuestro país. Como se puede observar en la gráfica 5, el 2008 representó un año sin precedentes para las finanzas públicas subnacionales, mientras que 2004 fue el año de menor dinamismo en las haciendas públicas de entidades federativas y municipios.

El Ramo 28 agrupa los distintos fondos de participaciones federales, como se observa en la tabla 2. En 2008, derivado de la Reforma Hacendaria, todos los fondos que lo componen presentaron incrementos importantes. Dentro de estos fondos, el Fondo General de Participaciones, que es el principal fondo, tuvo un crecimiento de más de 70 mil millones de pesos (21.4 por ciento real) respecto a 2007. El Fondo de Fomento Municipal, del cual la totalidad de los recursos se destinan directamente a las haciendas municipales, creció en 3,563 millones de pesos respecto a 2007, es decir 21.2 por ciento real. El Fondo de Compensación y el Fondo de Extracción de Hidrocarburos se crearon con la Reforma Hacendaria, y en conjunto significaron recursos para los gobiernos subnacionales de más de 4,253 millones de pesos.

Tabla 2. Ramo 28, 2007-2010.

	2007 Cuenta Pública	2008 Cuenta Pública	2009 Cuenta Pública	2010 PEF	Diferencias	
					PEF 2010 - CP 2009	
					mdp	%
<b>Total</b>	<b>711,369</b>	<b>843,596</b>	<b>860,145</b>	<b>888,155</b>	<b>28,010</b>	<b>3%</b>
<b>Ramo 28</b>	<b>332,758</b>	<b>423,455</b>	<b>420,698</b>	<b>441,579</b>	<b>20,881</b>	<b>5%</b>
<b>Participaciones (sin Foco, FEXHI ni FEIEF)</b>	<b>297,806</b>	<b>378,182</b>	<b>320,340</b>	<b>378,391</b>	<b>58,051</b>	<b>18%</b>
Fondo General de Participaciones (FGP)	260,710	332,598	280,332	331,489	51,157	18%
Fondo de Fomento Municipal (FFM)	12,995	16,558	13,970	16,555	2,585	19%
Fondo de Fiscalización (FOFIE) <sup>2</sup>	16,106	19,869	17,556	20,693	3,137	18%
IEPS	6,052	6,559	6,391	7,176	785	12%
0.136% de la RFP	1,746	2,228	1,899	2,251	352	19%
3.17% del Derecho sobre extracción de Petroleo	197	370	191	226	35	18%
<b>Fondo de Compensación</b>	<b>0</b>	<b>763</b>	<b>3,147</b>	<b>4,324</b>	<b>1,176</b>	<b>37%</b>
<b>Fondo de Extracción de Hidrocarburos</b>	<b>0</b>	<b>3,490</b>	<b>2,349</b>	<b>2,850</b>	<b>501</b>	<b>21%</b>
<b>FEIEF</b>			<b>44,981</b>			
<b>Incentivos económicos</b>	<b>34,952</b>	<b>41,020</b>	<b>49,881</b>	<b>56,014</b>	<b>6,134</b>	<b>12%</b>
Recaudación de Gasolina	0	5,080	15,334	19,456	4,123	27%
Otros incentivos económicos <sup>3</sup>	34,952	35,940	34,547	36,558	2,011	6%

1/. Fuente: Datos 2007-2009, Cuenta Pública. Datos 2010: PEF 2010.

2/. El valor reportado como FOFIE para el 2007 es el monto para ese año por coordinación de derechos y la reserva de contingencia.

3/. Se incluye: Incentivo sobre tenencia, sobre ISAN, compensación ISAN, Recaudación de intermedios, REPECOS, Adquisición de inmuebles y ZOFEMAT.

Tabla 3. Ramo 28 en 2009 y su comparación con el programa.

*Millones de pesos corrientes*

	2009		Diferencias	
	Programado	Pagado	mdp	%
<b>Total</b>	<b>826,444</b>	<b>860,145</b>	<b>33,701</b>	<b>4%</b>
<b>Ramo 28</b>	<b>430,182</b>	<b>420,698</b>	<b>-9,484</b>	<b>-2%</b>
<b>Participaciones (sin Foco, FEXHI ni FEIEF)</b>	<b>366,098</b>	<b>320,340</b>	<b>-45,758</b>	<b>-12%</b>
Fondo General de Participaciones (FGP)	321,337	280,332	-41,005	-13%
Fondo de Fomento Municipal (FFM)	15,952	13,970	-1,982	-12%
Fondo de Fiscalización (FOFIE) <sup>2</sup>	19,940	17,556	-2,384	-12%
IEPS	6,423	6,391	-32	-1%
0.136% de la RFP	2,170	1,899	-271	-12%
3.17% del Derecho sobre extracción de Petróleo	275	191	-84	-30%
<b>Fondo de Compensación</b>	<b>4,493</b>	<b>3,147</b>	<b>-1,346</b>	<b>-30%</b>
<b>Fondo de Extracción de Hidrocarburos</b>	<b>3,644</b>	<b>2,349</b>	<b>-1,295</b>	<b>-36%</b>
<b>FEIEF</b>		<b>44,981</b>		
<b>Incentivos económicos</b>	<b>55,947</b>	<b>49,881</b>	<b>-6,066</b>	<b>-11%</b>
Recaudación de Gasolina	20,219	15,334	-4,885	-24%
Otros incentivos económicos <sup>3</sup>	35,729	34,547	-1,182	-3%
<b>Ramo 33</b>	<b>396,262</b>	<b>439,447</b>	<b>43,185</b>	<b>11%</b>
FAEB	220,333	262,242	41,909	19%
FASSA	48,618	49,742	1,124	2%
FAIS	39,881	39,881	0	0%
FORTAMUN-DF	40,875	40,875	-0	0%
FAM <sup>4</sup>	12,985	12,985	-0	0%
FAETA	4,322	4,473	151	4%
FASP	6,917	6,917	0	0%
FAFEF	22,333	22,333	0	0%

Fuente: Datos 2007-2009, Cuenta Pública. Datos 2010: PEF 2010.

2/. El valor reportado como FOFIE para el 2007 es el monto para ese año por coordinación de derechos y la reserva de contingencia.

En 2009, a pesar de la crisis global, los recursos obtenidos del FEIEF lograron amortiguar la caída en las participaciones a sólo 2.2% por debajo de lo programado.

Gracias al decidido impulso federalista de la Reforma Hacendaria por los que Menos Tienen, creció de manera importante el gasto federalizado. En la tabla 4 se muestran los recursos federalizados, y se puede observar que en el ejercicio 2008 estos ascendieron a 979 mil 907 millones de pesos, lo que significó un incremento de 13.0 por ciento en términos reales en relación a lo pagado en 2007 y representó el 47.9 por ciento del gasto primario del Gobierno Federal.

Tabla 4. Gasto federalizado, 2008-2009.

	Enero-Diciembre <sup>p</sup>		Diferencia	
	2008	2009	mdp	%, real
<b>Total</b>	<b>979,907</b>	<b>920,408</b>	<b>-59,499</b>	<b>-10.8</b>
<b>Participaciones</b>	<b>423,455</b>	<b>375,731</b>	<b>-47,724</b>	<b>-15.7</b>
<b>Aportaciones Federales</b>	<b>418,981</b>	<b>439,073</b>	<b>20,093</b>	-0.5
FAEB <sup>1</sup>	249,570	261,868	12,299	-0.4
FASSA	47,690	49,742	2,052	-0.9
FAIS	38,297	39,881	1,584	-1.1
FASP	6,000	6,917	917	9.5
FAM	12,470	12,985	516	-1.1
FORTAMUN	39,252	40,875	1,623	-1.1
FAETA	4,257	4,473	216	-0.2
FAFEF	21,446	22,333	887	-1.1
<b>Subsidios</b>	<b>64,865</b>	<b>33,901</b>	<b>-30,964</b>	<b>-50.4</b>
FIES	26,117	0	-26,117	n.s.
FEIEF	6,409	0	-6,409	n.s.
Otros subsidios	32,339	33,901	1,563	-0.4
Fondo regional	4,883	5,787	904	12.6
Subsidios a municipios para Seguridad	3,105	2,516	-589	-23
Otros	24,351	25,598	1,247	-0.2
<b>Convenios</b>	<b>72,607</b>	<b>71,702</b>	<b>-905</b>	<b>-6.2</b>
De descentralización	67,735	67,322	-414	-5.6
SEP	49,180	52,166	2,986	0.7
Sagarpa	16,675	13,436	-3,239	-23.5
CNA	1,881	1,719	-161	-13.2
De reasignación	4,872	4,380	-491	-14.6

Nota: Las sumas parciales y las variaciones pueden no coincidir debido al redondeo.

p/. Cifras preliminares.

1/. Incluye Ramo 25.



El gasto programable canalizado a las entidades federativas y municipios a través de aportaciones, Ramo 23 y convenios ascendió a 556,453 millones de pesos en 2008, cantidad superior en 7.6 por ciento en términos reales respecto a lo transferido durante 2007. En 2009 estos conceptos alcanzaron 598,676 millones de pesos, un incremento de 45 mil millones de pesos con respecto al año anterior. La entrega de los recursos a los gobiernos locales se orientó a la atención de las necesidades de su población relacionadas con educación, salud, infraestructura social y seguridad pública, entre otras.

En 2008, las aportaciones federales para las entidades federativas y municipios (Ramos 25 y 33) ascendieron a 418 mil 981 millones de pesos, monto 5.6 por ciento superior en términos reales con relación al de 2007. El 61.9 por ciento se destinó a los fondos asociados a la educación. Los fondos referenciados a la Recaudación Federal Participable presentaron un incremento de 14.3 por ciento real respecto a 2007. En 2009, las aportaciones federales alcanzaron 439 mil millones de pesos.

Por su parte, a través de los Ramos 23 y 36 (Seguridad Pública) se otorgaron apoyos a las entidades federativas por 33 mil 901 millones de pesos en 2009.

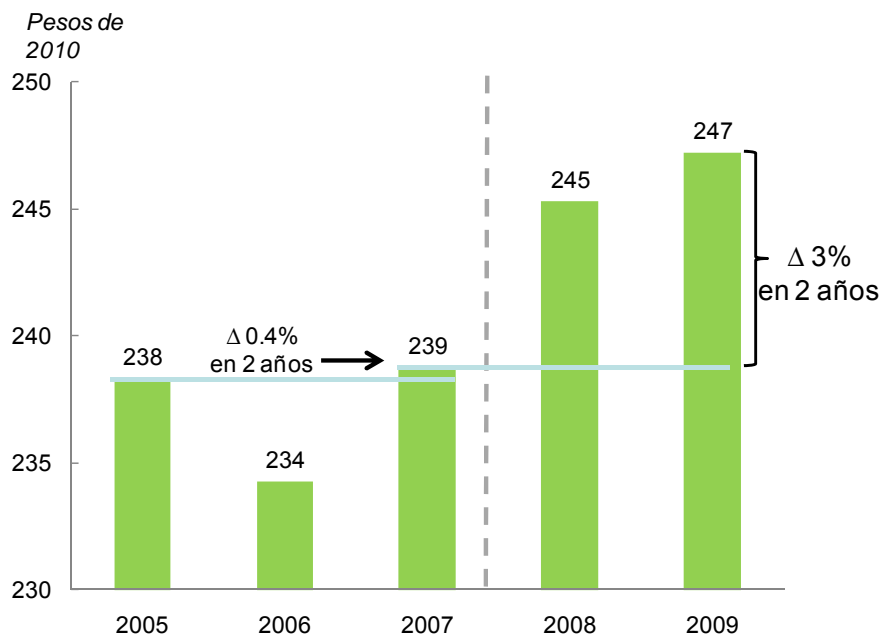
Los convenios de coordinación cumplen con el propósito de descentralizar funciones y recursos correspondientes a programas federales. Los recursos destinados a las entidades federativas a través de convenios de descentralización, de colaboración y de reasignación se ubicaron en 71.7 mil millones de pesos.

### 3.2 Diseñando un federalismo fiscal más eficiente y corresponsable: nuevas fórmulas y fondos de distribución a partir de la Reforma Hacendaria.

#### Impacto en la recaudación estatal

Con la nueva fórmula la distribución, el Fondo General de Participaciones retoma su objetivo de incentivar y premiar la recaudación y actividad económica local. Al primer año de aplicación de la fórmula ya se pueden empezar a ver cambios en el comportamiento de la recaudación subnacional. Un ejemplo es el comportamiento en la recaudación del impuesto predial. Como se puede ver en la gráfica 7 el incremento que se observó en la recaudación de este impuesto posterior a 2007 es superior al observado en años anteriores. Mientras que entre 2005 y 2007 creció tan solo 0.4% real, la recaudación de predial ha crecido 3% en los dos años posteriores a la Reforma. Este crecimiento, y los subsecuentes, repercutirán de manera directa y positiva en las haciendas subnacionales. De igual forma, la recaudación de los derechos de agua se incrementó 9% entre el 2007 y el 2008.

Gráfica 7. Recaudación de Predial 2005-2009.



Tanto la recaudación del predial como la de los derechos del agua son variables que entran en la fórmula de distribución del Fondo General de Participaciones ya que se contabilizan como recaudación local. Por lo tanto, aumentos en la recaudación de este impuesto y derecho tienen un impacto directo en mayores participaciones de este fondo. De igual forma la recaudación de predial y agua son las variables que definen la distribución del Fondo de Fomento Municipal. Los incrementos observados en la recaudación de agua y predial en este primer año de aplicación de la Reforma Hacendaria son una muestra de los incentivos que las nuevas fórmulas de distribución proveen con respecto a un comportamiento positivo y corresponsable de las haciendas públicas locales.

#### Tendencia en el largo plazo

La nueva fórmula del Fondo General de Participaciones vigente a partir del primero de Enero del 2008 otorga importantes incentivos para incrementar la recaudación y la actividad económica local. Este impacto positivo provocará que en el mediano plazo las entidades incrementen sus ingresos propios y así tengan mayor flexibilidad para responder de manera más eficiente a las demandas locales. El incentivar la actividad económica estatal permitirá disminuir paulatinamente la dependencia de las entidades en los recursos federales y fortalecer los motores de crecimiento locales y regionales en beneficio de la economía nacional y el fortalecimiento de las haciendas públicas de todos los órdenes de gobierno.

## **El Fondo de Fiscalización (FOFIE).**

El Fondo de Fiscalización (FOFIE) se creó con el objetivo de premiar con participaciones federales a las entidades federativas por sus labores de fiscalización y a incentivarlas para fortalecer la fiscalización futura. Sustituye a la antigua Reserva de Contingencia y la Coordinación en Derechos. El fondo se reparte según el desempeño relativo de las entidades federativas en la recaudación del régimen de pequeños contribuyentes y de intermedios (60%), recaudación y fiscalización de las cifras virtuales del SAT (30%) y el valor de la mercancía decomisada en aduanas (10%).

Las ventajas que tiene este recién creado fondo y la fiscalización que promueve ya se comienzan a notar en las entidades federativas:

- La recaudación del régimen de pequeños contribuyentes mostró un avance en 30 de las 32 entidades federativas en el primer año de implementación de la Reforma Hacendaria. La recaudación total de este gravamen se incrementó 20.8 por ciento en el mismo periodo.
- La recaudación del régimen de intermedios creció en 22 entidades de 2007 a 2008. Con ello, la recaudación de este impuesto creció 4.3 por ciento.
- 14 entidades incrementaron su fiscalización, lo que se reflejó en un incremento de 28.9 por ciento respecto a las cifras virtuales de 2007.
- El valor de la mercancía embargada ascendió a 90 millones de pesos, un incremento de 64.4 por ciento respecto a 2007.
- El número de actos de fiscalización fue 430 por ciento mayor a lo programado para 2008.
- El Servicio de Administración Tributaria ha logrado definir y concertar con 27 entidades federativas un nuevo Programa de Control de Obligaciones, que permite a las entidades incrementar la presencia fiscal. Gracias a lo anterior, durante 2008 se obtuvieron por este concepto 1,561 millones de pesos, un incremento del 28.9% con respecto a las cifras de 2007.

Un nuevo Convenio de Colaboración Administrativa da facultades a las entidades federativas para fiscalizar el IETU, IDE y otros impuestos, a la vez que otorga diversas ventajas en términos de corresponsabilidad tributaria a dichos órdenes de gobierno. A partir de la implementación de la Reforma Hacendaria por los que Menos Tienen, al día de la publicación de este documento prácticamente la mayoría de las entidades han firmado el Convenio de Colaboración Administrativa en Materia Fiscal Federal, un avance notable respecto a las 10 entidades que lo habían hecho previo a la Reforma.

El Convenio de Colaboración Administrativa otorga diversas ventajas para las entidades federativas:

- Se incrementaron de 50% al 100% los incentivos por cumplimiento de obligaciones;
- La operación de los nuevos impuestos (empresarial a tasa única y a los depósitos en efectivo) cuenta con los mismos incentivos que los impuestos ya administrados por las entidades (IVA e ISR, entre otros);
- La posibilidad de percibir los incentivos a que se tenga derecho derivados del control de obligaciones fiscales, que actualmente sólo se otorgan si se trata de actos de fiscalización.
- Un nuevo incentivo para que las entidades que convengan con el SAT, lleven a cabo el procedimiento administrativo de ejecución para hacer efectivos créditos generados por la Federación. Los incentivos son 75% de los créditos y el 100% de los bienes embargados.
- Le otorga a las entidades mayor autonomía en cuestiones de devoluciones, diseño de formato, entre otras.

## **Nuevos fondos para entidades federativas.**

Con la Reforma Hacendaria se crearon dos nuevos fondos para las entidades federativas: el Fondo de Compensación para las diez entidades con mayores carencias (FOCO) y el Fondo de Extracción de Hidrocarburos (FEXHI). En conjunto, estos dos fondos en el 2008 representaron 4,253 millones de pesos adicionales para las entidades federativas.

### **El Fondo de Compensación (FOCO).**

La finalidad del Fondo de Compensación es apoyar a las entidades federativas con mayores carencias y rezagos. El Fondo de Compensación apoya a las 10 entidades con menor Producto Interno Bruto per cápita no minero y no petrolero, como lo establece la Ley de Coordinación Fiscal en su artículo 4.-A.

Este Fondo se financia con 2/11 del nuevo impuesto especial sobre producción y servicios (IEPS) aplicable a la venta final a las gasolinas y al diesel. Dicho impuesto es recaudado y administrado en su totalidad por las entidades federativas como parte de las nuevas potestades tributarias que otorgó la Reforma Hacendaria.

En el primer año de la Reforma Hacendaria, este fondo otorgó 763 millones de pesos. El fondo complementa de manera importante las participaciones y los ingresos propios de las entidades, ya que representó en promedio el 1.2% de sus participaciones del Fondo General y cerca del 10% de los ingresos propios de estas entidades. Los recursos que reciben las entidades federativas y municipios por este fondo, al igual que el resto de las participaciones del Ramo 28, son de libre disposición, por lo que permiten que su destino se oriente a los sectores que cada entidad considere tengan un mayor impacto en sus economías.

## **El Fondo de Extracción de Hidrocarburos (FEXHI).**

La finalidad del Fondo de Extracción de Hidrocarburos (FEXHI) es apoyar a las entidades que han resentido los efectos directos de la extracción de hidrocarburos y por lo tanto se distribuye de manera directa a las entidades donde se realiza la extracción de petróleo y gas como lo establece el artículo 4º-B de la Ley de Coordinación Fiscal.

El FEXHI se distribuye únicamente entre aquellas entidades federativas que formen parte de la clasificación de extracción de petróleo y gas definida en el último censo económico realizado por el INEGI.<sup>2</sup> En la Reforma Hacendaria por los que Menos Tienen, se estableció que se financiaría con el 0.46% del Derecho Ordinario Sobre Hidrocarburos (DOSH) pagado por PEMEX; en el 2009 se incrementó la fuente de financiamiento al 0.6% del DOSH.

En el primer año de la Reforma el FEXHI otorgó 3,490 millones de pesos para las cinco entidades que lo recibieron. El fondo representó importantes ingresos para estas entidades al representar en promedio el 14% de sus participaciones del Fondo General. Por otro lado los recursos del FEXHI representaron más del 72% de los ingresos propios de estas entidades. Los recursos pagados en 2008 estuvieron muy por encima de la estimación en el programa 2008 debido al mayor precio del petróleo que se observó en 2008.

---

<sup>2</sup> La Ley de Coordinación Fiscal establece que el 50% del FEXHI se distribuye de acuerdo a la participación relativa en la extracción de petróleo y gas del INEGI y el otro 50% se distribuye de acuerdo a la participación relativa en el volumen de producción de gas natural asociado y no asociado según el Sistema de Información Energética (SIE) de la Secretaría de Energía.

## **Nuevas potestades tributarias y el reto de incrementar la recaudación local: la cuota a las gasolinas y al diesel.**

En nuestro país, los ingresos propios de las entidades federativas se han mantenido en niveles muy bajos. En promedio la recaudación propia de las entidades federativas ha sido de alrededor del 10% de sus ingresos totales, muy por debajo de la recaudación de otros países en el mundo, incluso entre países de Latinoamérica.

Como parte de la Reforma Hacendaria, con el objetivo de incrementar la recaudación local, se ampliaron las facultades tributarias de las entidades federativas, dándoles mayores incentivos para usarlas. De esta manera, se otorgó a las entidades federativas la facultad de establecer impuestos locales a la venta final de bienes gravados por la Ley del IEPS, la potestad tributaria de hacer la tenencia vehicular un derecho estatal a partir del 2012, ó antes si los Congresos locales lo aprueban, así como la administración y el beneficio total de la nueva cuota a las gasolinas y al diesel.

La introducción de esta cuota de gasolinas y diesel se hizo de manera gradual con el objetivo de aminorar el incremento en el precio al público. Así, se estableció un incremento de la cuota de 2 centavos por litro al mes para la Gasolina Magna, de 2.44 centavos por litro al mes para la Gasolina Premium UBA y de 1.66 centavos por litro al mes para el Diesel, durante un periodo de 18 meses hasta que alcanzaran los niveles que se establecen en el artículo 2A de la Ley del IEPS.

La Ley de Ingresos de la Federación (LIF) del 2008 contempló una recaudación anual de 8,389 millones de pesos por la cuota a las gasolinas y al diesel, monto que representa alrededor del 2% del total de participaciones federales del Ramo 28. La recaudación observada representó en el 2008 más de 6,200 millones de pesos para las entidades federativas. Para 2009, la Ley de Ingresos de la Federación estimó ingresos por 24,711 millones de pesos por la cuota a las gasolinas y al diesel para las entidades federativas y municipios.



## **Hacia una mayor transparencia y rendición de cuentas en las haciendas públicas de todos los órdenes de gobierno.**

Con el propósito de lograr plena transparencia y mejorar la rendición de cuentas en la gestión de los tres órdenes de gobierno, el Ejecutivo Federal en el marco de la Reforma Hacendaria, impulsó reformas a la Constitución en materia de fiscalización y contabilidad gubernamental.

### **Fortalecimiento de las Funciones de Fiscalización.**

Se reformó el artículo 79 constitucional para fortalecer las facultades de la Auditoría Superior de la Federación (ASF), precisando su competencia para llevar a cabo sus funciones de fiscalización cuando se trate de recursos federales ejercidos por entes públicos que no sean federales –entidades federativas, municipios, órganos político-administrativos de las demarcaciones territoriales del Distrito Federal, órganos autónomos y entidades paraestatales. Esta reforma permite a la ASF fiscalizar directamente los recursos federales que administren o ejerzan las entidades federativas y municipios, con excepción de las participaciones federales (Ramo 28), así como aquellos transferidos a fideicomisos, mandatos, fondos y demás figuras jurídicas. Como resultado de esta Reforma las entidades federativas, municipios y delegaciones del DF, están obligados a:

- Llevar el control y registro contable, patrimonial y presupuestario del gasto federalizado, de acuerdo a las leyes federales.
- Entregar a la ASF la información que le solicite y facilitar los auxilios que requiera para la fiscalización de recursos.
- Colaborar con la ASF en la revisión de situaciones excepcionales durante el ejercicio fiscal, previa denuncia, y entregarle los informes correspondientes.

Adicionalmente, la Reforma Hacendaria estableció el fortalecimiento de las facultades y capacidades de fiscalización de los congresos locales, encargados de auditar el ejercicio de las participaciones e ingresos locales. Con este objetivo, se

requirió el nombramiento de Auditores Superiores Estatales con autonomía técnica y de gestión en el ejercicio de sus atribuciones y para decidir sobre su organización interna, funcionamiento y resoluciones. Los titulares de estas entidades deben ser electos por mayoría de dos tercios de los legisladores, por periodos no menores a 7 años, y deberán tener por lo menos 5 años de experiencia en materia de control, auditoría financiera y responsabilidades. Al igual que la ASF, la función de fiscalización deberá regirse bajo los principios de posterioridad, anualidad, legalidad, imparcialidad y confiabilidad.

La precisión de las facultades de fiscalización de la ASF y el fortalecimiento de las facultades y capacidades de fiscalización de los congresos locales, ha permitido que la totalidad de los recursos ejercidos por las entidades federativas sean ya auditados por entidades con autonomía técnica y de gestión, y regidos por criterios de imparcialidad.

### **Armonización Contable.**

Se reformó el artículo 73 constitucional obligando al Congreso de la Unión a expedir las leyes que se requieran para normar la contabilidad gubernamental, armonizando los sistemas contables públicos, así como la presentación de información financiera, presupuestaria y patrimonial en los tres órdenes de gobierno.

Como respuesta a este mandato constitucional el Congreso de la Unión aprobó el pasado diciembre por unanimidad la Ley General de Contabilidad Gubernamental. Esta ley sigue el modelo de leyes marco en donde por un lado se establecen los principios generales que deberán seguir las contabilidades de todos los órdenes de gobierno, y por otro lado se crea un sistema institucional que será el encargado de aterrizar y proveer todos los detalles para la correcta implementación de estos principios.

## **Sistema Institucional de Armonización Contable.**

Como es imposible que la Ley contenga todo el detalle de los catálogos de cuentas y presupuestales armonizados, o de la estructura de los estados financieros y cuenta pública, la Ley estableció la creación de un sistema institucional de armonización contable que está compuesto de la siguiente forma:

Un Consejo de Armonización Contable con la participación de 4 gobernadores, representantes de municipios y del gobierno Federal. Este consejo será la instancia encargada de la emisión de los criterios técnicos precisos para la aplicación de esta ley a fin de que la contabilidad gubernamental pueda adaptarse a nuevas circunstancias; por ello se contará con la opinión de diversas instancias de gobierno involucradas en la materia, así como de las organizaciones de expertos contables. Las principales funciones de este Consejo incluyen:

- Emitir el plan de cuentas y los clasificadores presupuestales armonizados.
- Detallar la estructura de los estados financieros básicos.
- Las principales reglas de registro y valoración del patrimonio.
- Estructura de los manuales de contabilidad.

Un Comité Consultivo integrado por representantes de organizaciones de profesionales expertos en materia contable, representantes de los gobiernos estatales y municipales cuya función entre otras será opinar sobre la modificación de las normas contables.

Con fecha 27 de enero de 2009 se instaló el Consejo Nacional de Armonización Contable que quedó integrado de la siguiente forma: los Gobernadores de los Estados de Aguascalientes, Baja California, Campeche y Chiapas, el Secretario de Hacienda, los subsecretarios de Ingresos, Egresos y de Hacienda y Crédito Público, la Tesorera de la Federación, el Titular de la Unidad de Coordinación con Entidades Federativas, un representante de la Secretaria de la Función Pública, dos representantes de los municipios y un secretario técnico sin derecho a voto.