

Búsqueda de una nueva ruta para las transferencias no condicionadas en una provincia de México

Zúñiga Espinoza Nicolás Guadalupe¹

Mayra Patricia Osuna²

Resumen

El presente trabajo tiene su origen en una herramienta de la hacienda pública, las transferencias. Es una lectura útil tanto para quienes inician una carrera en el campo de la hacienda pública como para las personas interesadas en conocer cuál es el camino que siguen este tipo de ingresos federales compartidos, hasta llegar a materializarse en gasto público municipal. Su propósito es visualizar la ruta de las transferencias no condicionadas, así como proponer nuevos mecanismos de su distribución hacia los municipios de Sinaloa. Aunado a lo anterior, explicar los criterios mediante los cuales se han dispersado estos recursos a partir de 1990 y, posteriormente, del año 2002 a la fecha. Se describen los conceptos de impuestos y los tipos de transferencias; el método de trabajo para obtener los datos y dar respuesta al problema de investigación y alcanzar los objetivos planteados. La interpretación de resultados indica que las transferencias no condicionadas deben distribuirse con nuevos criterios que permitan eliminar el estrés fiscal y sanear las finanzas públicas locales de esta entidad. Se concluye que el esfuerzo fiscal y la eficiencia económica de los presupuestos municipales pueden mejorar la distribución del Fondo Municipal de Participaciones.

Palabras clave: Transferencias, impuestos y gobiernos subnacionales

Introducción

Este trabajo muestra la relevancia de las transferencias no condicionadas en los presupuestos de los gobiernos subnacionales de Sinaloa. Además, explica los criterios mediante los cuales se han distribuido estos recursos a partir de 1990 y, posteriormente, del año 2002 a la fecha. Este tipo de ingresos compartidos es una herramienta para lograr el equilibrio fiscal vertical. Para realizar este capítulo se utilizaron fuentes bibliográficas sobre impuestos y transferencias, así como estadísticas de transferencias no condicionadas para Sinaloa.

El trabajo se divide en cuatro partes, el primero se refiere a marco teórico de los impuestos y los tipos de transferencias; el segundo hace referencia al método de trabajo; el tercero comprende el análisis de resultados; en el último apartado se redactan las conclusiones.

Revisión de la literatura

Con el propósito de iniciar este trabajo académico, se parte de citar a los autores que investigan el comportamiento de los impuestos y transferencias administradas por los gobiernos subnacionales.

¹ Profesor e Investigador de la Facultad de Ciencias Económicas y Administrativas de la Universidad Autónoma de Sinaloa, nicozu1@uas.edu.mx

² Profesora de la Facultad de Ciencias Económicas y Administrativas de la Universidad Autónoma de Sinaloa, mayraosuna@hotmail.comx

BÚSQUEDA DE UNA NUEVA RUTA PARA LAS TRANSFERENCIAS NO CONDICIONADAS EN UNA PROVINCIA DE MÉXICO

Para un Estado-nación los impuestos han sido una de las principales y más antiguas fuentes de ingresos que respaldan el gasto público. Para Stiglitz (2000, p. 476): hay dos distinciones entre los tributos feudales y los modernos, en el primer caso los individuos no podían abandonar su feudo (sin el permiso de su señor). Actualmente pueden elegir el lugar en el que desean vivir y, por lo tanto, la jurisdicción en que pagarán sus impuestos. Sin embargo, cuando la política impositiva favorece a los gobernantes y no a los ciudadanos entonces se genera desconfianza hacia el gobierno.

Desde la teoría pueden citarse diversas formas de tributar para que el Estado pueda financiar su mantenimiento y, además, otorgar bienes y servicios a sus gobernados. Así, hay impuestos que gravan el capital, las propiedades y el consumo, entre otros. Existen dos tipos de impuestos: los directos e indirectos. Para Stiglitz (2000, p.477):

En la mayoría de los países industrializados, los tres principales impuestos directos recaudados son el impuesto sobre la renta de las personas físicas; las cotizaciones a la seguridad social (un porcentaje fijo de los salarios hasta un determinado límite) que se utilizan para financiar la seguridad social; y el impuesto sobre la renta de las sociedades, que es un impuesto sobre la renta neta de las sociedades. Otro impuesto directo importante es el impuesto sobre las transmisiones patrimoniales, que es principalmente un impuesto sobre las herencias de una generación a otra.

Respecto a los impuestos indirectos se tiene el que grava el consumo, que Rosen (2008) los llama impuestos selectivos sobre las ventas o impuestos sobre consumos específicos. Al respecto, el citado autor hace una reflexión respecto a las consideraciones de carácter administrativo de este tipo de impuestos y dice:

El principal atractivo del impuesto sobre las ventas es que es fácil de gestionar. El impuesto sobre las ventas lo pagan los vendedores en la fase minorista...en el marco de la teoría de la imposición óptima, la cuestión principal que se plantea en relación con los impuestos sobre las ventas minoristas es hasta qué punto tiene sentido establecer impuestos sobre consumos específicos si ya existe un impuesto sobre la renta (Rosen,2008, 476-477).

Según Pérez (2003), los impuestos iniciaron como una aportación voluntaria hasta llegar a convertirse en una contribución forzosa hacia el Estado; mientras Flores (1998), establece que es una parte de la renta del ciudadano que entrega al Estado con el fin de proporcionarse los medios para poder prestar los servicios públicos generales. Por último, Rodríguez (2001) concluye que es la prestación en dinero o en especie que establece el Estado conforme a la ley, con carácter obligatorio, a cargo de personas físicas y morales para cubrir el gasto público y sin que haya para ellas contraprestación o beneficio especial, directo o inmediato.

El concepto teórico más importante que se abordará en este trabajo se llama transferencias. Estas, según Bird y Villancourt (2007) pueden distribuirse de un nivel de gobierno a otro en base a los diferenciales de gasto y/o capacidad fiscal y tal vez el esfuerzo fiscal, o simplemente complementar o llenar la brecha del presupuesto. Un estudio realizado por Shah (2004) observa que las transferencias gubernamentales representan el 60 por ciento del total de los ingresos de los gobiernos subnacionales de los países en desarrollo y el 33 por ciento para los países miembros de la OCDE.

Para Prud'homme (2007) las transferencias son necesarias para corregir los desbalances verticales y algunos desbalances horizontales, pero asevera que la principal función de los citados

recursos, es promover el desarrollo económico local a través de la distribución del ingreso entre las jurisdicciones y no solamente la provisión de servicios públicos. Existen dos tipos de transferencias, las no condicionadas y las condicionadas. Así las agrupan Hierro y Patiño (2007), donde las primeras buscan equilibrio presupuestario mediante la nivelación de ingresos y gastos; por su parte, las condicionadas cumplen objetivos como financiar obras de infraestructura pública. Para este trabajo se abordarán las no condicionadas, las cuales para Searle y Martínez-Vazquez (2007) tienen un uso más abierto, pudiendo aplicarse como un instrumento a través del cual los gobiernos centrales pueden orientar los desbalances fiscales verticales y horizontales.

Posicionamientos en la distribución de las TNC

Respecto al debate sobre la ruta de las transferencias no condicionadas (TNC), Prud'homme (2007) dice que la distribución de estas, para lograr la igualdad fiscal, puede ser un peligro para los gobiernos subnacionales y propone que estas se apliquen para impulsar el desarrollo económico local para reducir las disparidades económicas de las diferentes jurisdicciones. Por su parte, Boex y Martínez-Vazquez (2007), proponen la distribución de estos ingresos compartidos mediante criterios como su capacidad fiscal, las necesidades de gasto o ambas. Petchey y Letchenkova (2007) proponen distribuir las TNC mediante el desempeño del gasto de capital en infraestructura educativa y de salud. Concluyen que se requiere realizar un gasto de capital equivalente a un 2% del PIB. Mientras que Martínez-Vazquez y Searle (2007) buscan que las TNC redirijan las externalidades y estimulen el gasto en áreas prioritarias para la nación, como es la provisión de servicios.

Al margen de los posicionamientos anteriores, lo observable en México es un clamor de los gobiernos subnacionales por mayores transferencias. En referencia a su ruta, el asunto se complica para mejorar criterios de distribución, porque no hay datos suficientes para distribuirlos en base a la capacidad fiscal, necesidades de gasto, entre otros. Por ello, es necesario buscar variables que se aproximen a los criterios anteriores. Para el caso de Sinaloa se hace una revisión de los criterios alternativos que se han propuesto y los que se plantean en el presente trabajo.

Método de trabajo

Al explorar la ruta de las TNC no solo para conocerla sino para mejorarla, puede cuestionarse ¿qué nuevos criterios podría el gobierno de Sinaloa entregar este tipo de recursos a sus municipios? Ante la falta de salud fiscal de los gobiernos subnacionales, se justificó proponer nuevos criterios de distribución de las TNC y disminuir el estrés fiscal que permita sanear las finanzas públicas locales. Es una investigación de tipo cualitativo que se planteó cómo mejorar la ruta de las TNC para Sinaloa y proponer nuevos criterios de distribución. Se partió de un abordaje metodológico donde la muestra utilizó datos del primer trimestre 2015 y 2014, así como los coeficientes de participaciones para los dieciocho municipios que conforman esta entidad federativa, cuya información se obtuvo de las cuentas públicas municipales que publica la Auditoría Superior del Estado (ASE, 2015).

Asimismo, del Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal (INAFED) se tomaron las estadísticas de la Recaudación Federal Participable (RFP). El objetivo de este trabajo no fue hacer una revisión exhaustiva, lo que se buscó fue orientar al lector para que conociera los criterios y el camino que transitan las TNC desde la hacienda pública federal a la

hacienda pública estatal de Sinaloa y, luego, a sus municipios. Asimismo, como objetivo adicional se planteó proponer nuevos criterios que mejoren la ruta de las TNC del gobierno de Sinaloa a sus municipios, para lo cual se consultaron las propuestas que se han hecho al interior de la Comisión Permanente de Tesoreros Municipales y Funcionarios Fiscales (CPTMYFF) de Sinaloa.

Además de la concepción teórica de las TNC, se recurrió a la definición de estas por parte de la Ley de Coordinación Fiscal (LCF), que representa el referente legal para entregar dichos recursos a los gobiernos subnacionales. La elección del gobierno subnacional de Sinaloa, se justifica porque cada una de las 32 entidades federativas de México cuenta con sus propios criterios para distribuir estos recursos, apegándose a los lineamientos de la coordinación fiscal.

Análisis e interpretación de resultados

En referencia a los tipos de impuestos directos e indirectos, el impuesto, actualmente el impuesto más importante, por su monto de recaudación en México es el impuesto sobre la renta (ISR), seguido por el impuesto al valor agregado, IVA, (para el año 2017 se estimó que esta contribución generaría ingresos por el orden de 797 mil 653 millones de pesos, equivalente al 16 por ciento de los ingresos totales por la Ley de Ingresos de la Federación). El IVA nació en el año de 1980 sustituyendo al impuesto sobre ingresos mercantiles (ISIM), y desde entonces se clasifica como contribución federal. Ello dio lugar al actual sistema de participaciones federales (SPF), el cual se integra, principalmente, por el Fondo General (FG) y el Fondo de Fomento Municipal (FFM) con un 20 y 1 por ciento de la recaudación federal participable, respectivamente, según artículo 2-a de la LCF.

El SPF busca resarcir a las entidades federativas y municipios (gobiernos subnacionales) los ingresos que dejaron de captar derivado de la eliminación de impuestos y derechos locales por adherirse al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal (SNCF). Este último nace con el espíritu de ejercer una mejor administración tributaria; evitar la doble o múltiple tributación de ingreso. En el caso de Sinaloa, este convenio lo firma solamente los gobiernos federal y estatal, ya que este último representa a sus municipios.

Así es como los gobiernos subnacionales renunciaron a la potestad de cobrar algunos impuestos para cederlos a favor del gobierno federal, quien a cambio se comprometió a participar de un porcentaje de los ingresos recaudados. De esta forma nace el concepto de participaciones federales (ramo 28), mientras que en el debate de los teóricos y académicos se les identifica como TNC. Este antecedente, para el caso de los municipios mexicanos es diferente a sus homólogos de Brasil porque estos últimos jamás han renunciado a su potestad tributaria y por ello tienen una mayor capacidad de recaudar ingresos propios a nivel de América Latina.

Ruta de TNC hacia gobiernos subnacionales

Las TNC son las que se revisan en el presente trabajo, a través de evidencia empírica de una provincia de México, llamada Sinaloa, la cual está localizada al noroeste del país. Para conocer su ruta, a continuación, se detallan los mecanismos y normatividad utilizadas para tal fin, contemplada en la LCF. En la tabla 1 se observan los conceptos, porcentajes y criterios con los que el gobierno mexicano distribuye las TNC a los gobiernos subnacionales. Aquí se excluyen otro tipo de transferencias condicionadas (TC) que entrega la federación exclusivamente a los

estados con el propósito de atender la educación, salud, seguridad pública, infraestructura y los demás que establece el artículo V de la LCF.

En México el mayor número de impuestos los recauda el gobierno central, quien entrega las TNC a los estados. Estos, a su vez, envían una parte a los gobiernos municipales. En el caso del FG, por ley, los estados deberán entregar a sus municipios al menos el 20 por ciento de los recursos que reciben; mientras que los recursos del FFM, son en su totalidad para las administraciones públicas municipales. El FG se distribuye de acuerdo al crecimiento del PIB, la recaudación de impuestos y derechos locales del año anterior y del promedio que hayan registrado los tres últimos años. Por su parte el FFM se distribuye conforme la recaudación del impuesto predial y los derechos de agua. Los recursos provenientes de ambos fondos, se entregan mes tras mes a los gobiernos municipales de México.

Tabla 1. Transferencias no condicionadas (ingresos compartidos)

Concepto	porcentaje de recaudación federal participable que distribuye federación a estados	criterios para distribución	porcentaje a municipios
Fondo General	20 por ciento	Crecimiento del PIB (0.6) Promedio de 3 años de recaudación de impuestos y derechos locales (0.3) Impuestos y derechos locales (0.1)	Al menos el 20 por ciento de lo que recibe el estado lo distribuirá a los municipios
Fondo de Fomento municipal	1 por ciento (el estado no se queda con nada)	Recaudación de predial y derechos de agua (1.0)	El 100 por ciento de los recursos son para los municipios

Fuente: elaboración propia en apego a los artículos 2 y 2-A de la LCF (2014).

Le corresponde a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) distribuir las TNC a las entidades del país de acuerdo a la LCF. Cuando los ingresos compartidos llegan a las haciendas públicas estatales, estas entregan una parte de ellos a sus municipios en apego a las bases legales y fórmulas que fijan las legislaturas locales. Desde 1980 se decreta la LCF, a través de la cual distribuyen las transferencias a entidades y municipios mediante dos fondos, el FG y el FFM. Para el FG se apega al artículo 2 de la LCF, conforme a la fórmula siguiente:

$$P_{i,t} = P_{i,07} + \Delta FGP_{07,t} (0.6C1_{i,t} + 0.3C2_{i,t} + 0.1C3_{i,t})$$

$$C1_{i,t} = \frac{\frac{PIB_{i,t-1}}{PIB_{i,t-2}} n_i}{\sum_i \frac{PIB_{i,t-1}}{PIB_{i,t-2}}}$$

$$C2_{i,t} = \frac{\Delta IE_{i,t} n_i}{\sum_i \Delta IE_{i,t} n_i} \quad \text{con} \quad \Delta IE_{i,t} = \frac{1}{3} \sum_{j=1}^3 \frac{IE_{i,t-j}}{IE_{i,t-j-1}}$$

BÚSQUEDA DE UNA NUEVA RUTA PARA LAS TRANSFERENCIAS NO CONDICIONADAS EN UNA PROVINCIA DE MÉXICO

$$C3_{i,t} = \frac{IE_{i,t-1}n_i}{\sum_i IE_{i,t-1}n_i}$$

Dónde:

$C1_{i,t}$, $C2_{i,t}$ y $C3_{i,t}$ Son los coeficientes de distribución del FG de participaciones de la entidad i en el año en que se efectúa el cálculo.

$P_{i,t}$ Es la participación del fondo a que se refiere este artículo, de la entidad i en el año t .

$P_{i,07}$ Es la participación del fondo a que se refiere este artículo que la entidad i recibió en el año 2007.

$\Delta FGP_{07,t}$ Es el crecimiento en el FG de Participaciones entre el año 2007 y el año t .

$PIB_{i,t-1}$ Es la información oficial del Producto Interno Bruto del último año que hubiere dado a conocer el INEGI para la entidad i .

$PIB_{i,t-2}$ Es la información oficial del Producto Interno Bruto del año anterior definido en la variable anterior que hubiere dado a conocer el INEGI para la entidad i .

$IE_{i,t}$ Es la información relativa a la recaudación de impuestos y derechos locales de la entidad i en el año t contenida en la última cuenta pública oficial. Para tal efecto, se considerarán impuestos y derechos locales todos aquellos que se recauden a nivel estatal, así como el impuesto predial y los derechos de suministro de agua. La Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales podrá aprobar otros impuestos y derechos respecto de los cuales exista información certera y verificable, atendiendo a criterios de equidad entre las entidades federativas.

$\Delta IE_{i,t}$ Es un promedio móvil de tres años de la tasa de crecimiento en la recaudación de los impuestos y derechos locales de la entidad i , referidos en la variable anterior.

n_i Es la última información oficial de población que hubiere dado a conocer el INEGI para la entidad i .

\sum_i Es la suma sobre todas las entidades de la variable que le sigue.

Por su parte el FFM se distribuirá conforme a la fórmula siguiente:

$$F_{i,t} = F_{i,07} + \Delta FFM_{07,t} C_{i,t}$$

$$C_{i,t} = \frac{\frac{R_{i,t-1}}{R_{i,t-2}} n_i}{\sum_i \frac{R_{i,t-1}}{R_{i,t-2}} n_i}$$

Dónde:

$C_{i,t}$ Es el coeficiente de distribución del FFM de la entidad i en el año en que se efectúa el cálculo.

$F_{i,t}$ Es la participación del fondo al que se refiere este artículo de la entidad i en el año t .

$F_{i,07}$ Es la participación del fondo al que se refiere este artículo que la entidad i recibió en el año 2007.

$\Delta FFM_{07,t}$ Es el crecimiento en el FFM entre el año 2007 y el periodo t .

$R_{i,t}$ Es la recaudación local del predial y de los derechos de agua de la entidad i en el año t .

n_i Es la última información oficial de población que hubiere dado a conocer el INEGI para la entidad i .

Con el propósito de mostrar la distribución y monto de estos ingresos compartidos, se consultó el boletín informativo del INAFED. En él se indica la RFP acumulada durante el año 2015, que fue de 2 billones 398 mil 689 millones de pesos, un incremento nominal de 1.2 por ciento respecto a lo obtenido durante el 2014. La RFP es definida por el artículo segundo de la LCF, e incluye los recursos que obtiene el Estado mexicano por todos sus impuestos, así como por los derechos sobre la extracción de petróleo y de minería, disminuidos con el total de las devoluciones por los mismos conceptos.

Este crecimiento, por cierto, marginal, se explica por la caída de los precios del petróleo. Esta práctica concuerda con la afirmación de Astudillo (2007) cuando hace referencia que las finanzas públicas de México tienen una gran dependencia de los ingresos petroleros. Si existiera un escenario donde se excluyera de la RFP los ingresos por los derechos petroleros, los gobiernos subnacionales recibirían menos recursos, lo cual los obligaría a tener mayor responsabilidad fiscal.

Ruta de TNC de Sinaloa a sus municipios.

Los gobiernos municipales de Sinaloa, en estos momentos trabajan, aisladamente, aplicando la ley de hacienda municipal y los demás ordenamientos fiscales, pero no coordinan acciones con centros de investigación o universidades que realizan investigación en materia de hacienda pública y políticas de suelo. Por otra parte, mucho daña al potencial de los impuestos subnacionales la constante rotación de empleados públicos porque se interrumpen proyectos de política fiscal y, por ende, se afectan los coeficientes de participaciones de los municipios, como ocurrió con el FFM,

donde “Sinaloa ha visto caer su participación en los últimos años en 2.4 por ciento” (Plan Estatal de Desarrollo, 2010:7)

Esta provincia ubicada al noroeste del territorio mexicano, se identifica por ser una de las más importantes generadoras de productos agropecuarios, es decir, su economía está altamente ligada al sector primario, lo cual indica que no posee una buena capacidad fiscal como economías que poseen alta producción manufacturera. La débil capacidad fiscal de Sinaloa se explica por la composición de su estructura económica, que es predominantemente primaria. Para Bhal (1971) las economías con un sector agrícola fuerte dificultan la recaudación de impuestos en comparación con regiones que producen manufacturas, por lo que, de acuerdo a esta teoría, Sinaloa no posee una buena salud fiscal.

El hecho de que los impuestos locales estén fuertemente determinados por la actividad agropecuaria de la entidad, genera vulnerabilidad sobre los presupuestos de ingresos y gasto público que les corresponde ejercer a los gobernantes. Una práctica recurrente era el endeudamiento para solventar la demanda de bienes y servicios públicos. Ahora la Ley de Disciplina Financiera para Estados y Municipios (LDFEM,2016), frenará el relajamiento fiscal, ya que el citado instrumento jurídico tiene como objeto establecer los criterios generales de responsabilidad hacendaria y financiera que regirán a las entidades federativas y los municipios, así como a sus respectivos entes públicos, para un manejo sostenible de sus finanzas públicas (p.1)

Respecto a la historia fiscal en Sinaloa, hasta el año de 1989 no se contaba con una figura jurídica que regulara y transparentara la distribución de las participaciones federales del gobierno estatal a los municipios; fue a partir de 1990 (consúltase periódico oficial del estado de Sinaloa, número 7, 15 de enero de 1990) cuando, por primera vez, el Poder Legislativo creó la Ley de Coordinación Fiscal Estatal (LCFE), la cual contiene los criterios y bases para distribuir dichos recursos públicos a las 18 haciendas públicas locales. Aquí tiene su origen el sistema estatal de coordinación fiscal, conformado por la Convención Fiscal de los Ayuntamientos del Estado, la Comisión permanente de Tesoreros Municipales y la Comisión Coordinadora de Capacitación y Asesoría Fiscal.

A diferencia de entidades petroleras de México, Sinaloa no recibe participaciones federales por derecho adicional sobre extracción de petróleo, únicamente participan de estos recursos los estados de Campeche, Tabasco y Veracruz. En el mismo orden, del fondo de extracción de hidrocarburos, solo benefician a Campeche, Chiapas, Tabasco, Tamaulipas y Veracruz. Astudillo (2007) señala que “en México existe una gran dependencia de los ingresos petroleros, en el 2006 del total de los ingresos que obtendrá la federación 35.5 por ciento provendrá de este rubro”.

En referencia a la ruta de las TNC que recibe Sinaloa, primero se constituye un fondo municipal de participaciones (FMP), el cual de 1990 al 2001 se distribuyó el 60 por ciento de acuerdo a la población, 20 por ciento en base a la recaudación de los ingresos propios, 5 por ciento conforme a la extensión territorial de cada municipio y, el restante 15 por ciento en partes iguales para todos. El FMP no debe confundirse con el FFM porque el primero es el que se distribuye a los municipios del estado de Sinaloa y, el segundo, es el que distribuye el gobierno federal a los dos mil 445 municipios del país.

Posteriormente, a partir de enero del 2002, la fórmula estatal incluye los siguientes criterios y porcentajes, por lo que dicho FMP se asigna, hasta la fecha, considerando el 45.17 por ciento de acuerdo a población, 45.17 por ciento en base a la recaudación de asignables y el restante 9.66 por ciento en proporción inversa a las participaciones por habitante que recibió cada municipio por la

suma de recursos tanto de población como de los asignables (Renovación Jurídica. 2001). Para mayor evidencia observense los datos de la tabla 2, que contiene los coeficientes correspondientes a cada una de las 18 municipalidades que conforman el estado de Sinaloa. Estos ingresos compartidos se distribuyeron en apego al artículo 4 de la LCFE. La fórmula vigente para distribuir estos recursos es la siguiente:

I. El 45.17 por ciento, en proporción directa al número de habitantes que tenga cada municipio en relación al total estatal, en el año de que se trate. El número de habitantes se tomará de la última información oficial que hubiera dado a conocer el INEGI, en el año que se publique.

II. El 45.17 por ciento restantes, mediante la aplicación de un coeficiente de participación que se determinará conforme a la siguiente fórmula:

$$CP_{tr} = \frac{B_i}{TB}$$

Donde

CP_{tr} = Coeficiente de participación del municipio i en el año para el que se efectúa el cálculo

TB = Suma de B_i

i = Cada municipio

$$B_i = \frac{(CP_i)_{t-1}(RA_i)_{t-1}}{(RA_i)_{t-2}}$$

$(CP_i)_{t-1}$ = Coeficiente de participación del municipio i en el año inmediato anterior a aquel para el cual se efectúa el cálculo.

$(RA_i)_{t-1}$ = Recaudación asignable del municipio i en el año inmediato anterior a aquel para el cual se efectúa el cálculo.

$(RA_i)_{t-2}$ = Recaudación asignable del municipio i en el segundo año inmediato anterior a aquel para el cual se efectúa el cálculo.

La recaudación asignable a que se refiere esta fracción, será la que se obtenga anualmente en materia de ingresos propios municipales; más la captación de cuotas por el servicio de agua potable, en los términos que establezca la CPTMYFF.

III. El 9.66 por ciento restante, se distribuirá en proporción inversa a las participaciones por habitante que tenga cada municipio, éstas son el resultado de la suma de las participaciones a que se refieren las fracciones I y II de este artículo en el ejercicio de que se trate. (LCFE, 2001).

Respecto al segundo criterio, referente al concepto de ingresos propios fue necesario establecer qué tipo de ingresos se clasificaría en ese rubro. Por ello, durante septiembre de 2001 se llevaron a cabo reformas en materia hacendaria, entre las cuales, la CPTMYFF discutió la necesidad de clarificar el concepto de ingresos propios. Para ello definieron que los ingresos

BÚSQUEDA DE UNA NUEVA RUTA PARA LAS TRANSFERENCIAS NO CONDICIONADAS EN UNA
PROVINCIA DE MÉXICO

propios, conforme a ley, serán aquellos que tengan derecho a percibir el gobierno local con motivo de su función pública, previstos en la LHM y Ley de Ingresos del municipio que corresponda, con excepción de los mencionados en ambas leyes como otros aprovechamientos; las participaciones provenientes de los gobiernos federal o estatal, empréstitos tanto de particulares como de instituciones financieras, los derivados de financiamientos, en especial los que se obtengan de la ciudadanía para la realización de obras por aportación, subsidios, de los fondos de aportaciones federales, ni los derivados de los derechos de zona federal marítimo terrestre.

Tabla 2. Coeficiente de distribución (artículo 4 de LCFE)

Municipio	45.17% (población)	45.17% (ingresos)	9.66% (inversa)	Coefficiente efectivo
Ahome	15.04100246	13.31055303	6.34509871	13.41933416
Angostura	1.62561001	1.84424401	5.60329713	2.10861157
Badiraguato	1.08387249	2.17412716	3.97892407	1.85600250
Concordia	1.02946027	1.14998859	5.64938797	1.53018793
Cosalá	0.60326741	1.19238813	4.01814241	1.19925016
Culiacán	31.02283759	31.77788686	5.90820230	28.93781958
Choix	1.19222722	1.49407891	5.30813575	1.72617039
Elota	1.55024224	2.16163424	4.99510407	2.15918166
Escuinapa	1.95576858	2.65171886	5.07682035	2.57162292
El Fuerte	3.52400370	2.38805713	7.12912047	3.35915091
Guasave	10.33008269	8.22698533	6.65783350	9.02537434
Mazatlán	15.84074637	15.14924327	6.11353920	14.58874620
Mocorito	1.65646528	1.81827193	5.70162781	2.12031604
Navolato	4.89937534	4.26454417	6.39437258	4.75703884
Rosario	1.78411358	3.51283349	4.02842570	2.78177692
Salvador Alvarado	2.85736377	2.53708979	6.33514510	3.04864969
San Ignacio	0.81390698	1.27211201	4.66654015	1.39304256
Sinaloa	3.18965402	3.07424309	6.09028273	3.41772363
Total	100.00000000	100.00000000	100.00000000	100.00000000

Fuente: Cuentas Públicas Municipales de los 18 municipios, Auditoría Superior del Estado de Sinaloa, año 2015

La tabla 2, en su última columna, muestra los coeficientes efectivos de cada municipio, los cuales se obtuvieron a partir de tomar como referentes los criterios de población, recaudación de ingresos propios y per cápita inversa. Culiacán tiene el mayor coeficiente (28.93781958%), mientras que el menor le corresponde al municipio de Cosalá (1.19925016%). Las TNC se entrega a los municipios sinaloenses, apegándose a lo establecido por la LCFE. Al respecto, mediante el citado precepto legal, en sus artículos 2, 2o.-A y 6 establece que la legislatura del estado, mediante las presentes disposiciones, establece los plazos, montos y bases aplicables para la distribución de las participaciones federales que corresponde a los municipios en el FMP.

Aunado a lo anterior, el artículo 3, establece que el FMP, se integrará con el 20 por ciento de los recursos que perciba el estado procedente del FG, de la participación de la recaudación del impuesto especial sobre producción y servicios (IEPS) en cerveza, bebidas refrescantes, alcohol, bebidas alcohólicas fermentadas, bebidas alcohólicas y tabacos labrados, así como la recaudación del impuesto sobre tenencia o uso de vehículos (ISTV), el impuesto sobre automóviles nuevos ISAN y por el 100 por ciento del FFM en los términos de la LCFE (2001). Como lo establece el artículo 3, el FMP es la bolsa de recursos integrado por las diversas fuentes de ingresos federales y estatales. En la tabla 3 se ilustra cómo se distribuyeron este tipo de transferencias a los 18

municipios. De los 913 millones de pesos entregados en el primer trimestre de 2015, la cifra más alta se la llevó Culiacán con 267 millones de pesos y quien recibió menos fue Cosalá, cuyo monto fue de solo 11 millones de pesos.

Tabla 3. Transferencias no condicionadas a los municipios de Sinaloa enero-marzo 2014 Vs enero-marzo 2015 (miles de pesos)

Municipio	enero-marzo 2014	enero-marzo 2015	Variación			
	2014	2015	absoluta	porcentual		
Ahome	127,113	118,233	-	8,880		7.5
Angostura	19,884	18,621	-	1,263	-	6.4
Badiraguato	18,471	16,088	-	2,383	-	12.9
Concordia	15,100	13,831	-	1,269	-	8.4
Cosalá	10,848	11,044		196		1.8
Culiacán	256,014	267,605		11,591		4.5
Choix	16,494	15,615	-	879	-	5.3
Elota	19,931	20,082		151		0.8
Escuinapa	23,551	21,559	-	1,992	-	8.5
El Fuerte	32,767	31,700	-	1,067	-	3.3
Guasave	84,041	82,037	-	2,004	-	2.4
Mazatlán	125,450	135,659		10,209		8.1
Mocorito	20,875	19,465	-	1,410	-	6.8
Navolato	44,017	44,389		372		0.8
Rosario	25,711	26,041		330		1.3
Salvador Alvarado	29,729	26,943	-	2,786	-	9.4
San Ignacio	13,148	13,603		455	-	4.1
Sinaloa	32,871	31,427	-	1,444	-	4.4
Total	916,015	913,942	-	2,073		0.2

Fuente: Cuentas Públicas Municipales de los 18 municipios, Auditoría Superior del Estado de Sinaloa, año 2015

Los 18 municipios que conforman la provincia sinaloense, durante enero-marzo de 2015, recibieron 913 millones de pesos por TNC, una cifra inferior de 0.2 por ciento respecto a los 916 millones que recibieron en el mismo periodo del 2014. Esta situación evidencia claramente como el comportamiento de estos ingresos públicos están ligados a las fases del ciclo económico y, por supuesto, a las variaciones que tuvieron los precios del petróleo durante dicho periodo, por lo que en el primer trimestre de 2015 Sinaloa recibió 2 millones de pesos menos que lo obtenido en el mismo periodo del año anterior. En referencia al ISTV, en su origen era una contribución federal, ahora solo existe en las entidades federativas que decidieron dar continuidad al cobro de este impuesto. De esta forma, los 18 municipios de Sinaloa, durante el primer trimestre de 2015 recibieron 913 millones de pesos. Al desglosar cada uno de los rubros que integran el FMP, se tiene que del FG recibieron 651 millones; del FFM 121; del IEPS 18; del ISAN 18; del fondo de fiscalización 65; y del fondo de gasolina y diésel 39 millones de pesos. En cuanto al ISTV solo se pudo repartir 167 mil pesos.

Opciones para reformar criterios de las TNC de Sinaloa a sus municipios

En referencia a reformar la fórmula para distribuir el FMP en Sinaloa, los cambios de política que pretendan realizarse deberán tener como objetivos una mayor eficiencia y equidad en su distribución que logre mejorar la salud fiscal de las finanzas públicas de los 18 municipios que

**BÚSQUEDA DE UNA NUEVA RUTA PARA LAS TRANSFERENCIAS NO CONDICIONADAS EN UNA
PROVINCIA DE MÉXICO**

conforman dicha entidad federativa. El diseño de una nueva fórmula, aunque quizás no resulte ser la mejor, pudiera coadyuvar a que los alcaldes, coordinados con los responsables de las tesorerías municipales, logren un mejor desempeño del ingreso, gasto público y la deuda pública que impacte sobre el desarrollo regional.

En septiembre de 2015, en el municipio de Ahome, la comisión de vigilancia de la CPTMYFF propuso los criterios que se muestran en la tabla siguiente:

Tabla 4. Propuesta de nuevo coeficiente del FMP por parte del Comité de Vigilancia

Municipio	45% Población (1)	45% Media móvil (2)	5% Reducción gasto corriente/ingreso total (3)	2.5% impuesto predial urbano por clave (4)	2.5% Agua por toma (5)	Coeficiente efectivo
Ahome	15,041	12,498	6,144	6,198	6,104	13,007
Angostura	1,626	1,509	5,241	5,986	7,357	2,006
Badiraguato	1,084	1,856	5,020	6,935	4,982	1,872
Choix	1,192	1,202	5,195	6,654	7,411	1,689
Concordia	1,029	0,948	4,947	5,540	6,223	1,431
Cosalà	0,603	1,050	5,584	5,944	5,384	1,306
Culiacàn	31,023	32,534	5,347	5,104	5,201	29,125
El Fuerte	3,524	2,601	5,499	6,728	4,278	3,306
Elota	1,550	2,115	5,925	2,018	5,072	2,123
Escuinapa	1,956	2,103	6,035	7,932	5,516	2,465
Guasave	10,330	8,540	4,614	5,205	5,335	8,986
Mazatlàn	15,841	16,560	6,464	5,039	5,028	15,155
Mocorito	1,656	1,810	5,427	4,571	4,917	2,068
Navolato	4,899	4,335	5,289	5,149	5,244	4,680
Rosario	1,784	3,900	5,883	4,540	5,481	3,103
Salvador Alvarado	2,857	2,155	5,715	4,899	5,462	2,801
San Ignacio	0,814	1,105	5,367	7,204	5,905	1,460
Sinaloa	3,190	3,178	6,303	4,353	5,101	3,417
TOTAL	100,000	100,000	100,000	100,000	100,000	100,000

(1). - Estructura de la población

(2). - Media móvil de los crecimientos de la recaudación asignable 2011-2014 multiplicada por el coeficiente de la segunda parte en el año anterior

(3). - Reducción del gasto corriente como proporción del ingreso disponible de los Ayuntamientos en 2014

(4). - Crecimiento del impuesto predial urbano pagado por clave 2013-2014

(5). - Crecimiento de los derechos de agua pagados por toma 2013-2014

Fuente: Comisión Coordinadora de Capacitación Fiscal (septiembre, 2015),

Dicha propuesta aún no ha sido debatida al seno del poder legislativo de Sinaloa, aún y cuando este trabajo fue presentado por la Comisión de Vigilancia de la CPTMYFF. Sin embargo, desde nuestra perspectiva, nos parece que esta idea puede mejorarse excluyendo del FMP los recursos del FFM, donde este último se distribuya en base a la recaudación efectiva del impuesto

predial y de los derechos de agua. En referencia a la distribución del resto de los recursos que conforman el FMP, hay límites para reformar la fórmula debido a la no disponibilidad de algunos datos. Por ejemplo, no existe el producto interno bruto municipal (PIBM). Sin embargo, pudiera emplearse la variable valor agregado censal bruto (VACB) que se publica cada quinquenio por parte del Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI).

Tabla 5 Propuesta de nuevo coeficiente del FMP por parte de Investigador de Financiación Local

Municipio	45% Población (1)	45% Media móvil (2)	2% Reducción gasto corriente/ingreso total (3)	3% Incremento gasto de capital/ingreso total (4)	5% Reducción deuda/ingreso total (5)	Coeficiente efectivo
Ahome	15,041	12,498	6,144	6,198	6,104	13,007
Angostura	1,626	1,509	5,241	5,986	7,357	2,006
Badiraguato	1,084	1,856	5,020	6,935	4,982	1,872
Choix	1,192	1,202	5,195	6,654	7,411	1,689
Concordia	1,029	0,948	4,947	5,540	6,223	1,431
Cosalà	0,603	1,050	5,584	5,944	5,384	1,306
Culiacàn	31,023	32,534	5,347	5,104	5,201	29,125
El Fuerte	3,524	2,601	5,499	6,728	4,278	3,306
Elota	1,550	2,115	5,925	2,018	5,072	2,123
Escuinapa	1,956	2,103	6,035	7,932	5,516	2,465
Guasave	10,330	8,540	4,614	5,205	5,335	8,986
Mazatlàn	15,841	16,560	6,464	5,039	5,028	15,155
Mocorito	1,656	1,810	5,427	4,571	4,917	2,068
Navolato	4,899	4,335	5,289	5,149	5,244	4,680
Rosario	1,784	3,900	5,883	4,540	5,481	3,103
Salvador Alvarado	2,857	2,155	5,715	4,899	5,462	2,801
San Ignacio	0,814	1,105	5,367	7,204	5,905	1,460
Sinaloa	3,190	3,178	6,303	4,353	5,101	3,417
TOTAL	100,000	100,000	100,000	100,000	100,000	100,000

Fuente: elaboración propia

Propuestas

Entre las funciones de los municipios se encuentran la búsqueda de eficiencia económica, así como realizar un esfuerzo fiscal que genere salud en las finanzas locales. La primera propuesta, para elevar la recaudación de los ingresos municipales, es distribuir el FFM, que llega a Sinaloa, en base a las estadísticas históricas de ingreso captados por derechos de agua e impuesto predial y no mezclarlos con los demás ingresos comprendidos en el FMP. Esto permitiría la rendición de cuentas ante los ciudadanos, ya que estos observan, por el lado de la demanda, cómo se administra estas fuentes de financiamiento y si corresponden con los servicios públicos. Esto puede obligar a que los gobiernos subnacionales, por el costado de la oferta, sean más responsables fiscalmente.

BÚSQUEDA DE UNA NUEVA RUTA PARA LAS TRANSFERENCIAS NO CONDICIONADAS EN UNA PROVINCIA DE MÉXICO

En cuanto a la búsqueda de la eficiencia en el gasto y la deuda pública de los municipios de esta provincia, se plantea modificar la ruta por la que se distribuye el FMP. Con ello se aspira a que el gasto público sea más productivo, para lo cual se propone distribuir el 2 por ciento de estos recursos conforme disminuya el gasto corriente, 3 por ciento de acuerdo al crecimiento del gasto de inversión (capital). Aunado a lo anterior, también se considera que haya un manejo responsable a través de entregar el 5 por ciento de este tipo de transferencias conforme a la disminución que presente el endeudamiento público. En concreto, la distribución del FMP debe incluir las variables de gasto corriente, gasto de capital y deuda pública. Se mantienen parte de la estructura distributiva como lo es población y recaudación de ingresos propios.

Conclusiones

La revisión de instrumentos fiscales como la LCF (2014) y la LCFE ((2001) permitieron mostrar la ruta o camino que siguen las citadas TNC desde el gobierno central hasta el gobierno estatal de Sinaloa y luego de este hacia los territorios municipales. La financiación mediante impuestos subnacionales no ha recibido la importancia que representa para las finanzas públicas de entidades federativas y municipios, por lo que continúa la inercia de la alta dependencia de las TNC. Algunas provincias alejadas de la geografía del centro del país, como es el caso de Sinaloa, requieren impulsar la investigación en este campo del conocimiento para encontrar nuevos hallazgos que, por un lado, hagan más productiva la administración de los ingresos tributarios subnacionales y; por otro, logren la eficiencia en el gasto y el manejo responsable de la deuda pública.

Con las propuestas de incluir nuevas variables, que midan el esfuerzo fiscal y la eficiencia económica de los presupuestos municipales, para la distribución del FMP, los alcaldes pueden aprovechar el tamaño de las TNC para influir en el desarrollo económico local de sus municipios, o bien, corregir ineficiencias en la prestación de los servicios públicos ofertados a la población.

Las TNC que reciben los municipios de Sinaloa no pueden resolver todos sus problemas de gasto y finiquitar la deuda pública de cada uno de ellos. Sin embargo, el gobierno del estado si puede coordinarse con los alcaldes, y no esperar a que les den indicaciones desde el gobierno federal, para diseñar o incluir nuevas variables de distribución del FMP. Que aprovechen su autonomía con el propósito de reducir incentivos que generan pereza fiscal como el hecho de que los recursos del FFM que llegan a Sinaloa se distribuyan en la bolsa del FMP. Se propone generar incentivos para elevar ingreso, mejorar el gasto y llevar un manejo ordenado de la deuda pública.

En conclusión, la sugerencia para los hacedores de las políticas públicas o empleados fiscales de esta provincia de México es derivar, la propuesta aquí formulada, a partir de datos que ellos analicen detalladamente y prueben su factibilidad al interior de la CPTMYFF. Aunado a lo anterior, también pudieran realizarse foros con los contribuyentes para conocer el grado de satisfacción hacia los servicios públicos que están recibiendo por parte de los gobiernos subnacionales. La responsabilidad fiscal local es un tema del cual pueden derivarse diversos debates y temas de investigación desde la academia.

Bibliografía

- Astudillo Moya Marcela (2007) “Facultades y potencial recaudatorio de los estados”. En *Agenda para el Desarrollo*, volumen 5, Miguel Ángel Porrúa- Universidad Nacional Autónoma de México, México.
- Bhal Roy, W (1971) “A regression approach to tax effort and tax ratio analysis”. *International Monetary Fund, Staff Papers*, 18(3), 570-612, United States of America.
- Bird Richard and Villancourt Francois (2007) “Expenditure-based equalization transfers”. In *Martinez-Vazquez Jorge y Bob Searle. Fiscal equalization. challenges in the design of intergovernmental transfers*, Eds., Springer, USA.
- Brennan G. y J. Buchanan (1980) *The Power the Tax: Analytical Foundations of Fiscal Constitution*. Cambridge University Press. United States of America.
- Boex Jameson and Martinez-Vazquez Jorge (2007) *Designing Intergovernmental Equalization Transfers with Imperfect Data: Concepts, Practices and Lessons*, In *Fiscal equalization. challenges in the design of intergovernmental transfers*. Martinez-Vazquez Jorge y Bob Searle, eds., Springer. United States of America.
- Flores Zavala Ernesto (1998) *Finanzas públicas mexicanas*. Editorial Porrúa. Trigésima Segunda Edición. México.
- Grossman, P.J. (1996) “The distribution of federal Grants-in-Aid: the increasing importance of PACS relative to state and local political parties”, *applied economics*, 28, pp. 975-984.
- Martinez-vazquez Jorge and Bob Searle (2007) *Fiscal Equalization. Challenges in the Design of Intergovernmental Transfers*. Springer, USA
- Martinez-Vazquez y Searle (2007) *The Nature and Functions of Tied Grants*, In *Fiscal equalization. challenges in the design of intergovernmental transfers*. Martinez-Vazquez Jorge y Bob Searle, eds., Springer. United States of America.
- Petchey y Letchenkova (2007) *A Model for Public Infrastructure Equalization in Transitional Economics*, In *Fiscal equalization. challenges in the design of intergovernmental transfers*. Martinez-Vazquez Jorge y Bob Searle, eds., Springer. United States of America.
- Parkin Michael (2009) *Economía*. Pearson, Octava Edición, México
- Pérez Becerril Alonso (2003) *Política e impuestos (pensamientos)*. Editorial Porrúa. México.
- Prud'homme Rémy (2007) “Discussant comments”. In *Fiscal equalization. challenges in the design of intergovernmental transfers*. Martinez-Vazquez Jorge y Bob Searle, eds., Springer. United States of America.
- Rodríguez Lobato Raúl (2001) *Derecho fiscal*. Editorial Oxford, México.
- Rosen Harvey (2008) *Hacienda Pública*, Editorial Mc Graw Hill, Séptima Edición, España
- Shah, Anwar. (2004) “Lessons from international practices of intergovernmental fiscal transfers”. Paper Presented at XVI Regional Seminar on Fiscal Policy CEPAL/ECLAC, Santiago de Chile.

BÚSQUEDA DE UNA NUEVA RUTA PARA LAS TRANSFERENCIAS NO CONDICIONADAS EN UNA
PROVINCIA DE MÉXICO

Stiglitz Joseph E (2000) La Economía del Sector Público, Editorial Antonio Bosch, Tercera Edición, España

Documentos consultados.

Comisión Coordinadora de Capacitación Fiscal (septiembre, 2015) propuestas para nueva fórmula de participaciones a Municipios. Secretaria de Administración y Finanzas de Sinaloa.

-Cuentas Públicas Municipales de los 18 municipios, Auditoría Superior del Estado de Sinaloa, año 2015

Ley de Coordinación Fiscal del Estado de Sinaloa (2001) Congreso del Estado de Sinaloa, consultado en www.congresosinaloa.gob.mx

-Ley de Coordinación Fiscal (2014) Cámara de Diputados, consultado el 29 de abril en http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/31_110814.pdf

-Ley de Disciplina Financiera a Entidades Federativas y Municipios (2016) consultada el 30 de abril en http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5434883&fecha=27/04/2016

-Ley de Ingresos de la Federación para el ejercicio fiscal de 2017, consultado el 18 de abril en http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5415876&fecha=15/11/2016

-Ley de Ingresos para el Estado de Sinaloa (2016) consultado en http://transparenciasinaloa.gob.mx/images/stories/SAF/Informacion%20Financiera%201/programacion%20presupuesto/2016/ANEXOS-PRESUPUESTO-AUT/2._Decreto_2016-LEY-INGRESOS.pdf

Plan Estatal de Desarrollo de Sinaloa 2011-2016 (2011) Gobierno del Estado de Sinaloa

Recaudación Federal Participable (2015) Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal, consultado el 29 de abril de 2016 en http://www.inafed.gob.mx/es/inafed/Recaudacion_Federal_Participable_

Renovación Jurídica 2001, (2003) Gobierno del Estado de Sinaloa Editorial Once Ríos.