



INSTITUTO DE INVESTIGACIONES LEGISLATIVAS
DEL SENADO DE LA REPÚBLICA



EL FEDERALISMO FISCAL EN MEXICO

Agosto de 2001

INDICE

INTRODUCCIÓN	3
CAPITULO 1. MARCO CONCEPTUAL	5
1.1 EL FEDERALISMO	5
1.1.1 El Pacto Federal	14
1.1.2 La Federación	14
1.1.3 Estados miembros o federados	15
1.2 EL MUNICIPIO	15
1.3 EL FEDERALISMO FISCAL	17
1.3.1 Centralización, descentralización y Federalismo Fiscal	19
1.3.2 El problema de la doble tributación	21
1.3.3 El Federalismo Competitivo	26
CAPITULO 2. EVOLUCIÓN DEL FEDERALISMO FISCAL MEXICANO	27
2.1 ANTECEDENTES	27
2.2 EVOLUCIÓN Y FUNCIONAMIENTO DEL SISTEMA DE PARTICIPACIONES	30
2.2.1 Periodo previo a 1980	31
2.2.2 Periodo 1980—1987	31
2.2.3 Periodo 1988—1989	35
2.2.4 Periodo de 1990	35
2.3 MARCO JURÍDICO DE LA COORDINACIÓN FISCAL EN MÉXICO.	36
2.3.1 Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.	37
2.3.2 Ley de Coordinación Fiscal.	38

CAPITULO 3. DIAGNÓSTICO DEL SISTEMA FISCAL MEXICANO	42
3.1 EVALUACIÓN DEL PROCESO	43
3.1.1 Ingresos	43
3.1.2 Gastos	48
3.2 PROBLEMÁTICA OBSERVADA	51
CAPÍTULO 4. ANALISIS COMPARATIVO DEL FEDERALISMO FISCAL	55
4.1. CANADÁ	55
4.2. ESTADOS UNIDOS	59
4.3. ARGENTINA	63
4.4. BRASIL	68
4.5. CHILE	78
CONSIDERACIONES FINALES	87
BIBLIOGRAFÍA	95
GLOSARIO DE TÉRMINOS	99

INTRODUCCIÓN

El Federalismo Fiscal, como objeto de análisis, cobra en la actualidad una importancia creciente. La razón, a decir verdad, es bastante sencilla, vivimos en un mundo cada vez más interrelacionado que obliga a redimensionar las formas de actuar de los estados y gobiernos respecto de sus finanzas.

Así, el Federalismo Fiscal ha transitado diversos caminos, desarrollándose ampliamente a partir de los años ochenta, con el ascenso del neoliberalismo y el impulso de la globalización económica bajo las nuevas leyes de mercado y el descenso del papel del Estado como agente impulsor del crecimiento.

En este contexto, el Federalismo, como práctica política, se ha visto impulsado por el incremento de la vida democrática en el mundo; situación que finalmente ha obligado a pensarlo también desde un punto de vista económico, lo cual inicialmente se abordó desde tres perspectivas: el federalismo fiscal centralizado, el federalismo fiscal descentralizado y el federalismo fiscal integral (una síntesis de los dos anteriores en distintos niveles de gobierno).

Como podrá apreciarse, los caminos del federalismo fiscal han tenido entonces cierto grado de complejidad, por lo cual, en el presente trabajo se trata de exponer, con la mayor claridad posible, cuáles han sido esos caminos y su vigencia en nuestro país, así como proporcionar algunos ejemplos representativos del mundo. Para tal efecto, esta investigación se encuentra estructurada en cuatro capítulos y tres anexos en documento por separado.

El primer capítulo aborda el marco teórico en que habrá de situarse la investigación, partiendo de un breve marco conceptual que aclara al lector algunos términos para su mejor comprensión. A partir de dicho marco, se desarrollan los tres principales enfoques teóricos existentes para abordar el estudio del federalismo fiscal y se exponen sus características principales.

Adicionalmente, se plantea que el federalismo fiscal actualmente se considera bajo un nuevo enfoque: el federalismo competitivo, para lo cual, cualquier consideración sobre reforma fiscal en cualquier lugar del mundo y en el entorno de la globalización, habrá que tomar en cuenta este nuevo enfoque.

En el segundo capítulo se abordan los antecedentes legales del federalismo fiscal mexicano; partiendo del método deductivo empleado en el capítulo anterior, se entrecruzan los métodos histórico y comparativo para desarrollar una visión que permitirá, más adelante, comprender en buena medida el estado de las prácticas fiscales en nuestro país.

El Federalismo Fiscal en México

Así, en este capítulo segundo se abordan de forma general, los eventos y reformas más importantes en materia legislativa, que dieron forma al sistema fiscal federal mexicano. Ciertamente, se proporciona cierto énfasis a todos aquellos eventos relacionados con los acontecimientos de los últimos años del siglo XX, que fueron la base para comprender la lógica de una reforma más profunda que acercará al país a un federalismo fiscal más preciso.

Vinculado con el capítulo segundo, el tercero integra un diagnóstico del estado actual que guarda en la práctica el Federalismo Fiscal en México. Por lo mismo, integra en su estructura algunos cuadros que contienen información detallada sobre los ingresos y egresos federales y estatales durante los años recientes, con el fin de otorgar una visión amplia del estado que guardan las finanzas públicas, explicando el funcionamiento del régimen fiscal mexicano, así mismo las principales fuentes de ingresos y egresos, así como su relación con los estados y municipios.

En el capítulo cuarto se retoma la visión inicial del federalismo fiscal teórico, pero esta vez se hila con el sustento político que le dan las formas de estado y los regímenes de gobierno bajo la democracia. Esto es porque, independientemente del régimen de gobierno, (unitario, confederado o federal) el federalismo fiscal tiene vigencia como política de gobierno.

De la misma manera, se plantean las características principales del federalismo fiscal en varios países americanos y latinoamericanos, con el fin de ampliar la visión sobre sus regímenes internos y el manejo que han dado a sus finanzas públicas en los últimos años.

Cobran especial importancia los casos de Canadá, Estados Unidos y Brasil que mantienen un régimen federal de gobierno, así como Chile, que es peculiar por mantener un régimen unitario de gobierno y emprender todos ellos fuertes acciones desarrolladas bajo la visión del federalismo fiscal.

A manera de conclusión, se desarrolló un apartado de consideraciones finales derivadas del estudio realizado, en el que se presenta una recopilación de aspectos que pudieran tener un interés especial para México y, por lo tanto, permiten ser evaluados por el Poder Legislativo Federal, a fin de considerar su posible aplicación e implementación dentro del proceso actual en que se encuentra inmerso el federalismo fiscal mexicano, impulsando así la búsqueda de equidad y justicia redistributiva del ingreso en la Federación.

CAPITULO 1. MARCO CONCEPTUAL

1.1. Conceptualización del Federalismo

Etimológicamente, el término “federalismo” proviene de la voz latina *foedus*, que significa unión, alianza, pacto o acuerdo; términos que hacen referencia a la forma de estructuración y organización de asociaciones humanas y que en la ciencia política se asocian como la unión de diferentes conjuntos políticos que, a pesar de su asociación, conservan su carácter individual.

Althusius, quien es considerado como uno de los grandes exponentes del federalismo, establece que el Estado; es decir, la comunidad superior; "está formada por la unión de varias inferiores, que no obstante ello, no pierden su individualidad y su autonomía". También señala que una de las características fundamentales del sistema federal, es que la autoridad surge desde abajo (los estados). Por lo tanto, para este autor, la comunidad superior no sería un estado federal, sino una reunión de estados.

Por otra parte, Montesquieu (1689-1755) desarrolló la noción de “República Federativa”, entendiéndolo por ello un modelo que sustituyera al despotismo existente en Francia, donde dicha República sería un conjunto de repúblicas. Esta forma de gobierno sería una convención, mediante la cual diversas entidades políticas se prestan a formar parte de un estado más grande, conservando cada una su personalidad.

Hamilton, James Madison y John Jay, (1787-1788) autores de varios artículos publicados en “El Federalista”, expresaron en su momento que el federalismo es una “unidad en la diversidad”, caracterizándose por la interrelación e independencia de las organizaciones estatales y las relaciones jurídicas entre los estados miembros y la Federación. De tal modo que estos pensadores concibieron al federalismo no sólo como un proceso evolutivo, sino que previeron su evidente unión con el Constitucionalismo.

En su obra, “La Democracia en América”, Alexis de Tocqueville, (1805-1859) señaló que la unión de las Trece Colonias Norteamericanas se pactó con el fin de responder a grandes necesidades generales, tales como la protección comercial, estabilidad económica, aspectos fiscales; y complementariamente, la búsqueda de su seguridad común, teniendo el gobierno federal las atribuciones que no estaban consideradas para los estados. Así, el gobierno de estos últimos continuó siendo el derecho común, y la normatividad del gobierno federal fue la excepción.

Toqueville también señalaba que una de las características principales de los Estados Unidos de América, era que la Unión tenía por gobernados, no a estados, sino a simples ciudadanos; haciendo hincapié en que el sistema federativo tenía la ventaja de representar la más poderosa combinación en favor de la prosperidad y de las libertades humanas.

Una concepción más contemporánea y aplicable al caso mexicano la sostiene Jesús Reyes Heróles, en su obra, “El Liberalismo Mexicano”, donde postula que son los estados soberanos quienes celebran un pacto (federan: hacer alianza o pacto) mediante sus representantes, por lo que crean la Federación y expresan los derechos que le ceden. Heróles establece además que, entre lo poco que el liberalismo mexicano consigue plenamente en sus orígenes, está la consignación de la forma federal.

Entre los autores modernos del Federalismo se encuentra Weingast, (1992) quien establece que en los últimos 300 años las naciones desarrolladas adoptaron una estructura federal basada en su desarrollo económico. Como ejemplo asienta que Holanda, Inglaterra y los Estados Unidos desarrollaron sus sistemas políticos en un federalismo orientado al mercado, enfoque emanado de la racionalidad liberal que establece límites fuertes sobre las facultades de gobierno para confiscar la riqueza.

Para ello sería imprescindible tomar en cuenta los postulados de la normatividad jurídica, evitando que la misma se redujera a tan sólo un conjunto de reglas escritas que pudieran ser cambiadas, evitadas o ignoradas. Lo anterior pudiera efectuarse mediante una real aplicación de la teoría del constitucionalismo positivo, que tiene el propósito de explicar la relación entre la organización política de la sociedad y su desempeño económico mediante tres principios:

1. Una Constitución debe ofrecer los medios de su propia preservación. En el lenguaje de la economía moderna, esto requiere que dicho ordenamiento sea cumplido por las instituciones del Estado;
2. El constitucionalismo positivo es un fundamento político insuficiente para la protección de los mercados;
3. Una de las tareas específicas de las instituciones políticas es proveer lo necesario para el gobierno limitado, por ejemplo, para la durabilidad de los derechos y políticas, vía restricciones, sobre la discreción política futura.

El Federalismo Fiscal en México

Si originariamente se consideró al federalismo como un "principio de configuración política", en la actualidad se le adiciona el aspecto económico como un índice para conmensurar el grado de autonomía entre la Federación y los estados miembros.

Precisamente, el federalismo actual consiste en un sistema que busca la descentralización de la política económica; de ahí que William Riker (1964) definiera al sistema político como federal, si tiene las siguientes características:

1. Una jerarquía de gobiernos; por ejemplo, dos niveles de gobierno ejerciendo el poder en el mismo territorio y en la misma población;
2. Un panorama delineado de autoridad, en el que cada nivel de gobierno es autónomo en sí mismo, con una esfera de autoridad política bien definida; y
3. Una garantía de gobierno en su esfera de autoridad económica.

En este contexto, Weingast señala una cuarta característica para un sistema federal orientado al mercado; esto es, la facultad regulatoria de la autoridad dividida en:

1. La autoridad para regular mercados como facultad exclusiva del más alto nivel de gobierno, es decir, la Federación;
2. La prevención de los gobiernos estatales para utilizar su autoridad regulatoria con el fin de instaurar barreras comerciales contra los bienes y servicios de otras unidades políticas.¹

Además, el autor postula que la autoridad del Gobierno Federal debe ser limitada para hacer política económica y dicha autoridad debe estar, por tanto, depositada en las unidades políticas más bajas, es decir, los estados miembros de la Federación.

Resumiendo brevemente lo expuesto, se concluye que el federalismo es una forma de organización política, en la cual entidades autónomas e independientes realizan un pacto para unirse bajo un orden común, cediendo parte de su soberanía a un poder central, dando forma a una comunidad superior: el Estado Federal.

¹ Weingast, Barry, *El papel económico de las instituciones políticas*, Universidad de Stanford, 192, P. 12.

El Federalismo Fiscal en México

Siendo el federalismo un proceso evolutivo relacionado intrínsecamente con el constitucionalismo, se entiende el hecho de que las relaciones de intercambio comercial y de reproducción del sistema económico estuviesen normadas por la Ley, por lo que los sistemas de asignación de recursos debieron pasar, necesariamente, a constituirse como un elemento clave del federalismo político.²

En el federalismo se comparten soberanías con el objetivo de conservar la unidad nacional, mediante la integración de los gobiernos Estatales (locales) y de las regiones; es la mejor fórmula para consolidar nacionalmente la diversidad cultural, histórica, geográfica e incluso étnica de países tan grandes como México. El federalismo es un remedio político para males políticos, es signo de debilidad de las diferencias y de fortaleza de los intereses comunes. En suma, el federalismo es la vía para descentralizar lo excesivamente centralizado.

Aunque en el mundo los estados unitarios son mayoría, el federalismo como sistema de gobierno ha sido adoptado por estados con amplio territorio, como Rusia, Estados Unidos, Canadá, México, Venezuela, Brasil y Argentina, ocupando más de la mitad de la superficie de la Tierra. Como señala Benjamín Reitchkiman, "aunque sólo existen 16 naciones federales formalmente hablando en un mundo de cientos de países, la discusión sobre el federalismo ha imbuido los organismos políticos de Occidente y su efecto se ha dejado sentir en todos los aspectos, tanto administrativos como económicos o institucionales; también en los problemas fiscales, es decir, de ingresos y gastos, presupuesto, deuda y administración pública, de tal modo que la permanente discusión sobre centralización y descentralización tanto económica como política y administrativa no nada más es privativa de los estados federales, sino que se ha ampliado a todas las naciones, cualquiera que sea su estructura".³

Algunas de las características de los regímenes federales son las siguientes:

- 1) División territorial: cada orden de gobierno mantiene su soberanía, preservando su derecho a separarse de la federación.
- 2) Participación de los estados miembros en las decisiones de ámbito federal.
- 3) Tanto la soberanía política como los derechos y las obligaciones se dividen entre los diferentes órdenes de gobierno.
- 4) Las competencias de las entidades integrantes de la federación se establecen por escrito en la Constitución y sólo pueden modificarse con enmiendas a ésta.

² Ibidem. pp. 13-14.

El Federalismo Fiscal en México

5) Determinadas competencias se descentralizan del orden central para transferirlas a los órdenes de gobierno estatal y municipal.

6) Los estados tienen competencias exclusivas, que no están sometidas al control del orden central.

Esto es, que cada orden conserva su autonomía, en tanto que los asuntos de interés común se dejan al poder central.

De esta manera, la importancia del federalismo radica en la habilidad para lograr la conjunción y el equilibrio entre la existencia de un gobierno federal o central y la autonomía de los estados federados. Estos dos niveles políticos establecen acuerdos para distribuirse las diversas funciones y competencias

Las políticas y responsabilidades del orden federal tienen jurisdicción sobre todo el territorio del país y a él se someten sus residentes, como sucede con la política monetaria o la seguridad nacional. Pero en todas las demás los estados conservan su soberanía y una autonomía administrativa en ciertas materias de su competencia, como en la política fiscal, basada en dos principios: la existencia de una estructura de gobierno propio y de asuntos o facultades de competencia exclusiva. En el primer caso significa que poseen órganos legislativos y ejecutivos elegidos por sus habitantes y la capacidad de autoorganizarse, tener su constitución y órganos de gobierno propios. En el segundo, que en el ámbito constitucional la distribución de facultades es lo suficientemente amplia para preservar los intereses locales, con la única limitante del interés común de la federación.

En virtud de que el federalismo político no implica forzosamente el federalismo económico, es necesario y posible empatar una distribución de competencias que posibilite una eficaz política económica que elimine los obstáculos antieconómicos. En la distribución de competencias, destacan las materias mixtas, las cuales no son exclusivas de ninguno de los órdenes de gobierno, al coexistir la competencia federal y la de los estados, pero con diferentes responsabilidades. El nivel federal conserva competencia sobre aspectos básicos, como la normatividad, y deja al ámbito estatal su desarrollo e instrumentación. El sistema adoptado en México es el mixto, en el cual el Estado federal cuenta con una administración propia desconcentrada, como sucede en Estados Unidos y Rusia, y existen además administraciones estatales que se coordinan, mediante convenios de colaboración con la administración federal, para asuntos de interés general, como el gasto social.

³ Benjamín Retchkiman K., *Teoría de las finanzas públicas*, t. II, UNAM, México, 1987, 410 páginas.

El Federalismo Fiscal en México

Dada la coexistencia de soberanías, es necesario precisar que la soberanía política es la capacidad suprema, sustantiva e independiente de la comunidad para definir sus metas y organizar sus propias instituciones, políticas e instrumentos para alcanzarla. La soberanía económica es la facultad para ordenar los gastos y los ingresos necesarios para el ejercicio de la soberanía, el funcionamiento de las instituciones y el desarrollo económico y social.

La soberanía tributaria es la posibilidad jurídica para imponer tributos a personas, bienes y acciones que se encuentran en la jurisdicción del poder político, que se realizan con las acciones de la administración tributaria. El tributario es un poder irrenunciable, imprescriptible, no es patrimonial y es indelegable (lo que se puede delegar es el ejercicio del mismo).

Este poder corresponde a los diferentes órdenes de gobierno de igual categoría institucional (federal, estatal municipal o local) en el ejercicio de sus respectivas competencias, de sus propias soberanías y su autonomía.⁴

Por ello es importante el papel de la concurrencia tributaria de las soberanías dentro de la federación. El poder tributario de los estados no proviene de una delegación del nivel federal, sino que es originario; incluso, el estatal precede al federal.

Pero este ámbito impone forzosamente limitaciones mutuas al poder tributario de los estados miembros, los cuales se ven obligados a adoptar medidas para evitar la doble o múltiple tributación y los costos negativos de la coexistencia sin coordinación de sistemas tributarios que funcionan en el mismo espacio y con iguales contribuyentes.

El poder tributario estatal en su ámbito y contenido está limitado por la Constitución de la federación y por la propia en el ámbito estatal. Por ello, la coexistencia de poderes fiscales originarios obliga a definir una distribución de competencias en materia de gasto público y de potestades tributarias para las tres funciones básicas de Musgrave: la estabilización económica, la redistribución del ingreso y la asignación de recursos y provisión de bienes, siendo esta última la que pueden realizar los tres órdenes de gobierno y está basada en los fundamentos para descentralizar el gasto público. De ahí los retos del federalismo fiscal:

⁴ Félix de Luis Díaz-Monasterio-Guren, *La distribución de las fuentes impositivas en una hacienda federal*, IEF, Madrid, 1978, 345 páginas.

El Federalismo Fiscal en México

1) Definir mecanismos que compensen las diferencias de capacidad tributaria entre los estados miembros de la federación, de tal forma que la prestación de servicios en todos tienda a ser suficiente, así como el gasto social y la inversión pública, sin que los estados menos ricos impongan tributos adicionales a sus ciudadanos.

2) Formular una distribución de responsabilidades en materia del gasto público y de las fuentes de ingresos, de forma tal que las necesidades y el uso de recursos guarden un equilibrio entre los diferentes órdenes de gobierno y se optimice en escala nacional el ejercicio presupuestario, sin incrementar cargas a los contribuyentes.

3) Preservar con eficiencia el uso de los instrumentos de política macroeconómica para impulsar el crecimiento económico y un desarrollo regional equilibrado, con niveles de empleo productivo que respondan a la demanda del mismo y a la satisfacción de las necesidades básicas de la población.

En la distribución de competencias en materia de responsabilidades institucionales y prestación de servicios públicos, los tres órdenes de gobierno tienen responsabilidades definidas. Generalmente el orden federal es responsable de la seguridad nacional, de las fuerzas armadas, de la política exterior, de la acuñación de moneda y de la política macroeconómica, como es el caso de las políticas monetaria, de tipo de cambio y de comercio exterior. El orden estatal tiene a su cargo la procuración de justicia, los caminos locales y la asistencia social, aunque casi siempre su papel es ambiguo, correspondiéndole en general la planeación del desarrollo regional, así como las relaciones fiscales directas con los municipios. El orden municipal asume la prestación de servicios, como el tránsito local, los servicios de agua potable y el manejo de la basura, entre otros.

En cuanto a la política económica, como competencia y responsabilidad del orden federal, lo mismo que la redistribución del ingreso, señala Gabriel Aghon que: "la redistribución del ingreso se considera 'un bien público nacional', es decir, que a los habitantes de una localidad les debe importar no sólo el bienestar de los pobres de su comunidad, sino el de todo el país[...] en síntesis, desde el punto de vista económico, la función redistributiva ofrece mayores posibilidades de eficacia en el nivel central. No obstante la participación de los tres niveles subnacionales en algunos aspectos específicos de las políticas sociales, como la administración y focalización de las políticas sociales, de programas de educación, de combate a la pobreza, pueden conducir a mejorar significativamente su eficacia" ⁵

⁵ CEPAL/GTZ, *Descentralización fiscal en América Latina: balance y principales desafíos*, Santiago, Chile, julio de 1996, 259 páginas.

El Federalismo Fiscal en México

Por ello, en la actualidad existen en América Latina ciertas funciones que el orden federal tiende a delegar en los estados, como es el caso de educación y salud, transfiriéndoles de manera condicionada los recursos que institucionalmente ejercía de manera directa la administración central, que se reserva la normatividad y el financiamiento.

Un tema central es la distribución de fuentes y competencias tributarias, pues en un sistema federal los tres niveles de gobierno pueden establecer sus propios impuestos para financiar su operación, impulsar el desarrollo y consolidar sus instituciones, con el fin de evitar la yuxtaposición impositiva vertical y horizontal que se producen, la primera, "cuando el gobierno federal y un gobierno estatal gravan el mismo impuesto, y la segunda [la horizontal] cuando autoridades fiscales de diferentes estados gravan lo mismo" ⁶.

El uso de las mismas fuentes impositivas por dos niveles de gobierno, de manera independiente, descoordinada, daría como resultado una doble o múltiple tributación, al superponerse impuestos de la misma naturaleza pero con legislación, características y administración diferentes. La estructura de los sistemas tributarios sin coordinación tiene consecuencias negativas: al contribuyente le duplica o multiplica la carga fiscal, enfrentándolo a un marco jurídico y administrativo más complejo y costoso, muchas veces contradictorias.

Para el país se encarece y torna improductiva la administración tributaria; se alienta la evasión y la elusión fiscales; la excesiva carga fiscal, al hacer menos competitivo el sistema tributario, desalienta la inversión nacional y extranjera. Ello genera un círculo vicioso, el cual disminuye la recaudación nacional, limita cualquier política regional y de incentivos fiscales de alcance nacional y anula la posibilidad de utilizar los impuestos con fines extrafiscales o de política económica y redistribución de recursos por la vía de las transferencias de gasto.

De ahí surge el desafío de resolver cómo integrar los intereses fiscales del gobierno federal con los de los estados y los de éstos entre sí; cómo armonizar los niveles de imposición para evitar la doble o múltiple tributación, hacer más eficiente la administración tributaria nacional y evitar conflictos e interferencias entre los estados y el gobierno federal o central.

⁶ George F. Break, "La asignación de fuentes de ingresos y la coordinación fiscal", *Trimestre Fiscal*, núm. 53, Guadalajara, Jalisco, enero-marzo de 1996.

El Federalismo Fiscal en México

El instrumento que el federalismo fiscal ha encontrado es la coordinación intergubernamental, tomando como principio la separación de fuentes impositivas entre el gobierno federal y los estados, con el fin de dotar de eficiencia a la administración tributaria en escala nacional, compensar las desigualdades regionales en la distribución de recursos y aumentar la calidad de servicio al público y de oportunidades de desarrollo, complementando los esfuerzos de los diferentes órdenes de gobierno.

La coordinación intergubernamental en materia fiscal permite que "las figuras tributarias más eficaces desde el punto de vista de la política fiscal puedan ser utilizadas por el nivel que, fundamentalmente, debe tomar a su cargo la aplicación de esta política. Si en un Estado federal cada uno de los niveles políticos pudiese elegir libremente las figuras impositivas a establecer, se correría grave riesgo de que el país en su conjunto contase con una estructura impositiva que resultara menos eficaz desde el punto de vista de la política fiscal".⁷ Ello perpetuaría la desigualdad regional, la cual fragmentaría el sistema en su conjunto.

La intervención de los órdenes estatal y municipal en la parte tributaria ha sido menos dinámica en virtud de consideraciones relacionadas con la eficiencia en las funciones de recaudación y control de la administración tributaria y por la necesidad de la federación de amortiguar las desigualdades regionales.

El desarrollo económico de las regiones de países como México o Brasil es producto de una evolución histórica que fue deformando los patrones de desarrollo regional, al privilegiar a unas regiones o entidades a costa del empobrecimiento o el abandono de otras.

En el caso de México esto se observa muy claramente en el desarrollo del norte del país, cercano a la frontera con Estados Unidos, principal mercado de las exportaciones mexicanas, cuyos niveles de desarrollo son reflejo de una concentración histórica de las inversiones en infraestructura del gobierno federal, por lo cual los indicadores del bienestar de su población son diametralmente opuestos a los del resto del país. En contraparte, el desarrollo del sureste carece, en las últimas dos décadas por lo menos, de inversiones trascendentes en materia de infraestructura, lo cual se refleja no sólo en su aporte al PIB nacional, sino también en los indicadores de marginalidad, de desarrollo social, de pobreza extrema e incluso de migración de sus habitantes.

⁷ Félix de Luis Díaz-Monasterio-Guren, *op. cit.*, p. 39.

Por ello, en países federales como México, donde la recaudación de los principales impuestos, como el ISR, el IVA y algunos especiales, estén bajo la responsabilidad del gobierno federal, tiene una lógica redistributiva, además de la eficiencia recaudatoria. Por ello la coordinación intergubernamental adquiere dimensiones importantes, tanto por el lado del ingreso como por el del gasto y el crédito, así como las transferencias fiscales del orden federal o central a los estados.

1.1.1 El Pacto Federal

En México, en el Congreso Constituyente de 1824, Santos Vélez, Matías Romero y Valentín Gómez Farías señalaron que el Pacto Federal se materializaba en la Constitución, debido a que en ella quedaría estipulada y regulada la alianza o unión en que todos los estados soberanos expresaban y acordaban, por medio de sus representantes, los derechos que cederían a la Federación, para el bien general de ella y de los que cada uno se reservara.

Cabe señalar, que es consustancial al federalismo la existencia de dos estructuras constitucionales e interdependientes: la organización constitucional federal, y la organización constitucional local. Las dos emanan del Pacto Federal expresado en una Constitución escrita.⁸

1.1.2 La Federación

De Pina entiende por Federación: “un sistema de organización política en el cual diversas entidades o grupos humanos dotados de personalidad jurídica y económica se asocian, sin perder su autonomía, en lo que les es peculiar para formar un solo Estado, (denominado federal) con el propósito de realizar en común los fines característicos de esta institución.”⁹

Más específicamente, se considera una organización constituida por estados libres y soberanos que se unen entre sí para formar una sola nación; y generalmente se crea un Distrito Federal como sede de los poderes de la Federación.¹⁰

⁸ Faya Viesca, Jacinto. *El Federalismo Mexicano (Régimen Constitucional del Sistema Federal)*, Ed. INAP. México, 1988. P. 25.

⁹ De Pina Vara, Rafael y De Pina, Rafael. *Diccionario de Derecho*. Ed. Porrúa Vigésimo Segunda Edición. México, 1996. p. 287.

¹⁰ *Glosario de términos más usuales en la Administración Pública Federal*. Hacienda, Subsecretaría de Egresos, Unidad de Contabilidad Gubernamental e Informes sobre la Gestión Pública. Segunda Edición, México, 1998, p. 170.

1.1.3 Estados miembros o federados:

Para Jellinek (1851-1911) son aquellos que en conjunto son soberanos, o mejor, cosoberanos, en tanto que, tomados particularmente, por el contrario, están sometidos a determinadas obligaciones.¹¹ Así, la soberanía es el elemento fundamental para la instauración del sistema federal, principalmente si se considera que son las entidades (estados o provincias) quienes pactan formar un sistema político global (federalista), para lo cual ceden parte de su soberanía y aceptan regirse bajo un orden común, (para Althusius: *comunidad superior*, un órgano superior que los conduzca).

De esta manera, el Estado miembro o federado dotado de propia responsabilidad, tiene el derecho de regir sus propios asuntos¹² y participa del poder, pero sólo en los ámbitos que la Constitución general le concede. Cuenta con elementos esenciales, tales como: gobierno, población y territorio; y se estructura en tres poderes: Ejecutivo, Legislativo y Judicial. Por su parte, Hans Kelsen apunta: “Para que los miembros sean considerados como Estados, es preciso que participen en la legislación central o además incluso en la ejecución central.”¹³

Para ello, el tipo normal del Estado federal, —según el autor— implica que cada Estado miembro tenga en la Cámara de países o Estados, (el Senado) igual participación en la voluntad del Estado Federal, en tanto que disponga de igual número de votos o representantes, independientemente de su magnitud.¹⁴

1.2 EL MUNICIPIO

En los estados federales, el municipio constituye el tercer orden de gobierno. En México, constitucionalmente se le define como “base o célula soberana de la división territorial y de la organización política y administrativa de los estados miembros de la Federación; a la localidad que es la sede administrativa de gobierno se le denomina cabecera municipal”.¹⁵

¹¹Jellinek, Georg. *Teoría General del Estado*. Ed. Compañía Editorial Continental, 2ª edición. México, 1958. p. 622.

¹² Görlitz, Axel. *Diccionario de Ciencia Política*. Ed. Alianza Editorial. España, 1980. p. 280.

¹³Kelsen, Hans. . *Compendio de Teoría General del Estado*. Ed. Blume, 3a. edición. España, 1979. p. 186.

¹⁴ *Ibidem*.

¹⁵ *Glosario de términos más usuales en la Administración Pública Federal*. Op. Cit. p.247.

La mayoría de los teóricos sobre federalismo se refieren al pacto en el que entidades autónomas (Estados o Provincias) se unen para conformar una comunidad superior, sin embargo, no hacen alusión en ningún sentido a las comunidades locales (generalmente los municipios) como participantes en la alianza para conformar una Unión. Prueba de ello es que, inicialmente, el federalismo, como forma de organización política, contaba con sólo dos niveles de gobierno y dos órdenes jurídicos: el Federal y el Estatal.¹⁶

Para Hans Kelsen, el municipio “goza de cierta autonomía administrativa”¹⁷ con relación a los gobiernos federal o estatal; y lo define más precisamente como una forma de asociación de vecindad, constituida por vínculos locales fincados en el domicilio y que se encuentra asentado en un territorio jurídicamente delimitado, con derecho a un gobierno propio, representativo y popular, reconocido por el Estado con base en su organización política y administrativa. Por lo tanto, el municipio constituye la base de la división territorial de los estados.

Además, Kelsen denomina a los municipios como cuerpos autónomos, los cuales tienen una competencia limitada, puesto que sólo pueden crear normas individuales. A pesar de ello, el municipio tiene la facultad de elegir al consejo comunal o ayuntamiento, así como al presidente municipal o alcalde.

Para Jellinek, los Estados (miembros de la federación) pueden conservar el carácter de “corporaciones con autonomía administrativa según el tipo de las asociaciones municipales, en tanto que éstas ejercen por sus propios órganos la administración, según las leyes y bajo la inspección del Estado Federal”.¹⁸ La auto-organización del estado miembro en municipios, condados, regiones autónomas, territorios autónomos, etc., —para este autor— representa una característica parcial, pero al mismo tiempo necesaria, del Estado Federal, toda vez que esto permitirá a cada entidad integrante de la federación, establecer normas internas relativas a las relaciones mutuas entre sus diversos órganos.

¹⁶ La Constitución de los Estados Unidos de América (1787), así como las subsiguientes enmiendas, representan el primer ordenamiento jurídico con un carácter evidentemente federalista, el cual, no hace mención alguna respecto de la organización administrativa ni tampoco de la división territorial de los Estados miembros de la Unión. Por el contrario, algunos países latinoamericanos consideran al municipio, dentro de las normas expresadas en la Ley Suprema, como un tercer orden de gobierno.

¹⁷Secretaría de Gobernación. *El Municipio Mexicano*. Editado por el Centro Nacional de Estudio Municipales, México, 1985. p. 36.

¹⁸Jellinek, Georg. Op. Cit. p. 623.

1.3. EL FEDERALISMO FISCAL

Aghón y Casas (1996) entienden por federalismo fiscal “al funcionamiento de un sistema fiscal en el cual participan diversos sectores de la administración. En términos más específicos, corresponde a un campo de la teoría fiscal que estudia, tanto la asignación apropiada de funciones y el uso eficiente de instrumentos fiscales en cada uno de los niveles de gobierno, como el tipo de relaciones fiscales que se da entre ellos, particularmente en lo que se refiere a la efectividad de los mecanismos de transferencias intergubernamentales”.¹⁹

Por lo tanto, el federalismo fiscal implica el funcionamiento de un sistema fiscal en el que están involucrados diferentes niveles de gobierno, cuyos problemas están relacionados con la organización del sector público y con el nivel administrativo más apropiado para cumplir eficientemente el suministro de bienes públicos.

Asimismo, el federalismo fiscal intenta responder al problema de asignación óptima en materia de impuestos regionales y federales, su distribución y el diseño de las transferencias entre la Federación, los Estados miembros y los Municipios.²⁰

Desde el punto de vista del Derecho Tributario, el Estado es el único sujeto activo de la obligación fiscal, pues solamente él, como ente soberano, está investido de capacidad tributaria, que es uno de los atributos de la soberanía.

En los Estados organizados políticamente como federaciones, no sólo el Estado Federal posee soberanía, sino también las entidades federativas la poseen, y la ejercen con plena independencia del poder central (con las limitaciones impuestas por el Pacto Federal).

¹⁹ Aghón, Gabriel y Casa, Carlos, “Análisis comparativo de los procesos de descentralización fiscal en América Latina”, *Federalismo fiscal*, CEPAL, 1996, p 48.

²⁰ *Retos y Propuestas. Federalismo Fiscal*. Editor Rogelio Arellano Cadena. Fundación Mexicana Cambio XXI Luis Donaldo Colosio, México, 1994, p. 10.

Jacinto Faya Viesca²¹ afirma que, en dichos Estados, se pueden presentar tres tipos de sistemas impositivos, de acuerdo a la distribución de competencias entre los gobiernos federal y local; a saber:

**SISTEMAS IMPOSITIVOS
DE ACUERDO A LA
DISTRIBUCION
DE COMPETENCIAS**

1. Aquéllos en donde los impuestos son recaudados por los Estados (se entiende por los Estados—miembros) y se hacen entregas fijas a la Federación:
2. Aquéllos en que los impuestos son recaudados por la Federación y se entregan sumas fijas a los Estados; y
3. Aquéllos en que ambos niveles de gobierno se dividen las competencias sobre los impuestos.

El tercer sistema impositivo parece ser el que mejor garantiza la independencia de la Federación con cada Estado y ha sido elegido por la mayoría de los Estados federales, ya que la capacidad funcional del federalismo presupone, al menos para los Estados—miembros, fuentes financieras independientes.

Sin embargo, las crecientes demandas económicas por parte de los Estados federales para atender las necesidades sociales de educación, vivienda, obras públicas, salud, etc., (esto, en aquellos Estados federales en donde el gobierno central es el rector principal de dichas áreas) han obligado a que los gobiernos centrales busquen obtener más recursos, robusteciendo con ello su recaudación y debilitando, en consecuencia, la de los Estados—miembros.

Ordinariamente las aduanas y los impuestos al consumo son las principales fuentes de ingresos del Gobierno central, en tanto que las restantes fuentes de ingresos, frecuentemente, se reparten entre el Gobierno central y los Estados—miembros.

México es un ejemplo de este tipo de organización política y de ejercicio de la potestad tributaria en forma paralela. En efecto, las competencias tributarias están divididas entre el Poder Federal, los Estados y muy limitadamente también entre los municipios. Esto no quiere decir que, por el hecho de que estén divididas las funciones recaudatorias, se dé en nuestro país un justo equilibrio de competencias en materia tributaria. Precisamente, una de las causas del desarrollo inadecuado, propiciado por el propio federalismo mexicano, ha consistido en que las principales competencias tributarias, de origen, están otorgadas al Poder Federal.

²¹Faya Viesca, Jacinto. Op. Cit. p.40.

1.3.1 Centralización, Descentralización y Federalismo Fiscal

Antes de continuar debemos advertir que el federalismo fiscal no es exclusivo de los regímenes políticos federales, sino que se ha desarrollado también en repúblicas de corte unitario o de características intermedias.

Durante las últimas décadas, un número importante de países federales, unitarios e intermedios, ha hecho un considerable esfuerzo hacia la descentralización; es decir, de transferir la responsabilidad de prestación de servicios a los niveles inferiores. México no ha sido una excepción y en las dos décadas recientes ha transferido servicios del nivel federal a los niveles estatal y local, en magnitud tal, que implicó duplicar el gasto descentralizado asignado a estados y municipios, lo cual prácticamente se tradujo en un incremento porcentual del 100% con relación al porcentaje del PIB que años anteriores se había destinado a los mismos rubros.²²

La razón de descentralizar se halla en el supuesto básico, implícito y común en los estudios vigentes sobre federalismo, de que el Sistema Federal implica descentralización total. No obstante, la interpretación apropiada es que la intención —a veces con éxito— es compatibilizar la descentralización con el centralismo.

En realidad, sin abandonar la noción de que, salvo excepciones, los servicios deberían ser subnacionales²³, todos estos problemas pueden ser respondidos con la famosa frase de definición del federalismo de Tocqueville.

"El sistema federal tiene como fin unir las ventajas que los pueblos sacan de la grandeza y de la pequeñez de su territorio". Las pequeñas naciones son libres y democráticas pero son débiles. Las grandes naciones son fuertes pero tienden al despotismo.²⁴

²² El gasto Público asignado a Estados y Municipios, vía participaciones directas o indirectas, ha tenido avances considerables durante los últimos años. Sin embargo, es en el Decreto del Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal del 2000, donde se pueden apreciar con mayor detalle los incrementos en este sentido.

²³ Empleamos el concepto "subnacional", por que el federalismo fiscal puede practicarse indistintamente en un régimen unitario, federal o confederado.

²⁴ Ver *La democracia en América*, Fondo de Cultura Económica, 1957, p. 151 y ss.

El Federalismo Fiscal en México

Así, puede contemplarse que el Federalismo Fiscal representa, paradójicamente, una conjunción de la centralización política en el aspecto de gobierno. La institución donde se aprecia con mayor claridad esa compatibilización entre países grandes y pequeños, es el Sistema Bicameral del Congreso, que repiten la mayor parte de las federaciones; una cámara –diputados- representa la población y por consiguiente otorga mas poder a las provincias más pobladas.

En cambio, la Cámara de Senadores se forma con representación estatal igualitaria, es decir, otorga igual poder a todos los estados sin tomar en cuenta su población y, por consiguiente, equilibra el mayor poder de los mas poblados, otorgado ello por el principio democrático. Es decir, una institución que en las monarquías representaba a los grupos dirigentes, en las federaciones representa a los estados o provincias.

Otro caso es la terminante obligación ya mencionada, de libre tránsito de bienes y servicios, es decir la neutralidad regional, donde la Federación se sitúa como ente supraestatal regulatorio de la vida comercial, aspecto que será de vital importancia en este trabajo.

Ahora bien, el Sistema Federal no consiste únicamente en descentralizar o fortalecer las unidades políticas de nivel subnacional, sino también en reforzar el papel del estado central —o eventualmente de otras instituciones que representen el conjunto de las provincias— en aquellos aspectos en que deben existir limitaciones a la autonomía decisoria, precisamente para proteger el federalismo, es decir una nación grande con las ventajas de las pequeñas.

Si hay sobre endeudamiento se requiere control. Si hay guerras tributarias se requiere su exclusión. Si hay problemas de estabilización y distribución puede excluirse a los gobiernos subnacionales de esas funciones, o de lo contrario, establecer controles o incentivos.

Olson señala que, en efecto, cuando se habla de descentralización, comúnmente la referencia es a la prestación de servicios y no a las decisiones sustanciales del sistema económico, que normalmente son adoptadas por el nivel nacional; no sólo por necesidad circunstancial, sino por estrategia política pura que tiene como objetivo la manutención del control en áreas vitales, tal como pueden serlo las variables macroeconómicas, la recaudación de impuestos, la política monetaria y de estabilización de precios.

Por otra parte, el nuevo enfoque sobre Federalismo Fiscal no hace referencia exclusiva a la descentralización ni a la centralización, sino a la compatibilización entre centralización y descentralización que, ciertamente, corresponde específicamente a los regímenes federales, pero que comprende países con otros sistemas institucionales.

Este punto es una novedad bastante importante, a partir de que en nuestro país, el federalismo es sinónimo de descentralización. Es decir, el federalismo no es solo una cuestión de descentralización, como se suele entender, sino una compatibilización entre ambas tendencias. Para ejemplificar, tan federal es un gobierno estatal electo por los ciudadanos —una institución descentralizadora, hablando políticamente— como la prohibición de aduanas internas, —una institución centralizadora, hablando administrativamente—.

1.3.2 El Problema de la Doble Tributación

Respecto al problema de la doble tributación originada por la concurrencia de facultades impositivas de la Federación y de las Entidades Federativas, han surgido diversas teorías acerca de, si es conveniente o no dicha concurrencia de facultades, y de los beneficios ó perjuicios que puede acarrear la doble tributación. Sin embargo, este problema no es nuevo; en los Estados Unidos de Norteamérica se presentó con un matiz muy parecido al nuestro.

Cómo se mencionó con anterioridad, la facultad impositiva que por excelencia pertenece al Gobierno Central de las Federaciones, recae sobre el comercio exterior y el consumo, pero ¿acaso esto significa que todos los demás impuestos se encuentran reservados a los Estados? Hamilton respondió: “Suponed que, como se ha afirmado, el poder tributario federal se limitara a los derechos sobre las importaciones; es evidente que el gobierno, por carecer de facultad para buscarse otros recursos, caería a menudo en la tentación de subir sus impuestos hasta un exceso perjudicial.”²⁵

“Esta serie de observaciones justificará la postura de que una jurisdicción concurrente es la única alternativa admisible a una completa subordinación, respecto a esta rama del poder, de la autoridad de los Estados a la de la Unión. Cualquier división de las fuentes de ingreso habría significado sacrificar los grandes intereses de la Unión al poder de los Estados individuales.

²⁵ Hamilton, Alexander. et. al. *El Federalista*. N° XXV, FCE, México, 1982. p. 100.

El Federalismo Fiscal en México

La convención pensó que la jurisdicción concurrente era de preferirse a esa subordinación; y es evidente que esta solución tiene cuando menos el mérito de hacer conciliable un poder ilimitado de imposición por parte del gobierno federal, con la facultad apropiada e independiente de los Estados para proveer sus necesidades propias”²⁶

“El monto de los impuestos, la oportunidad e inoportunidad de un aumento por cualquiera de los dos sectores, serían cuestiones de prudencia mutua, pero no supondrían una contradicción directa de sus poderes.”²⁷

La tesis expuesta por Hamilton fue sostenida por el jurista Ignacio Vallarta de la siguiente manera:

“Las facultades del Congreso Federal y de las Legislaturas de los Estados en materia de impuestos, son concurrentes y no exclusivas; es decir, aquél puede decretar una contribución que recaiga sobre el mismo ramo de la riqueza pública ya gravada por el Estado”²⁸

A pesar de lo antes expuesto, y como ya se señaló en un principio, la tendencia ha sido la de otorgar mayores facultades impositivas a los Gobiernos Centrales a través de diversos mecanismos. En el caso concreto de México, el jurista Felipe Tena Ramírez afirma:

“Si la Constitución otorga al Congreso la facultad exclusiva para legislar sobre determinada materia, el Congreso debe tener la facultad implícita de gravar esa materia con exclusión de los Estados, pues de otro modo estos podrían hacer nugatoria aquella facultad, al gravar con impuestos excesivos los bienes sobre los cuales se ejercita.”²⁹

Como puede observarse, existen dos principales problemas en lo que a Federalismo Fiscal se refiere: la concurrencia de la Federación, los Estados y los Municipios en materia impositiva, y la exclusividad de la Federación para gravar ciertas materias. A raíz de ello, el tratadista Ernesto Flores Zavala³⁰ llegó a formular las siguientes conclusiones:

²⁶Ibidem. N° XXIV. p. 96.

²⁷Ibidem. N° XXXII. p. 126-127.

²⁸Tena Ramírez, Felipe. *Derecho Constitucional Mexicano*, Ed. Porrúa, 4a. edición. México, 1957. p. 315.

²⁹Ibidem. p. 316.

³⁰Flores Zavala, Ernesto. *Elementos de Finanzas Públicas Mexicanas*. Ed. Porrúa, 9a. edición. México, 1967. pp. 335-336.

a) El principio constitucional es que son concurrentes las facultades de la Federación y de los Estados, para establecer impuestos y cubrir sus respectivos presupuestos, con las únicas excepciones que la propia Constitución ha establecido.

b) Hay impuestos que pertenecen exclusivamente a la Federación. La Constitución determina cuáles son los impuestos que corresponde establecer en forma exclusiva al Gobierno Federal en dos formas:

⇒ Expresamente, enumerando los impuestos respectivos (Art. 73, Frac. XXIX).

- I. Concediendo facultad exclusiva para legislar sobre determinada materia, dentro de la que va incluida la facultad de imponer, porque ésta sólo puede realizarse a través de la función legislativa (Art. 73, Frac. X).
- II. Prohibiendo a los Estados ciertas formas de procurarse arbitrios (Art. 117, Frac. III).
- III. Hay impuestos reservados por la Constitución a los Estados (Art. 117, Frac. IX).
- IV. Hay impuestos que los Estados pueden establecer sólo con autorización del Congreso de la Unión (Art. 118, Frac. I).
- V. La Federación no puede prohibir a los Estados el establecimiento de aquellos impuestos que corresponden a materias sobre las que la Constitución no ha establecido limitación alguna.

⇒ La Federación no puede facultar a los Estados para establecer impuestos sobre materias que la Constitución ha reservado exclusivamente a la propia Federación.

A la vista de los problemas antes enunciados, podría considerarse como posible solución, que se implementara alguno de los otros dos sistemas impositivos mencionados al principio de esta sección, es decir:

- a) Que se establezca en la Constitución que sólo la Federación pueda determinar contribuciones y que de su rendimiento se otorgue participación a los Estados, o
- b) Establecer en la Constitución que sólo los estados puedan determinar contribuciones y que de su rendimiento se otorgue participación a la Federación.

En este sentido, se considera que ambas soluciones presentan algunos inconvenientes, toda vez que debilitarían al Sistema Federal Mexicano, ya que si la potestad tributaria estuviera en sólo uno de estos dos sujetos, el otro perdería su independencia económica y quedaría totalmente a merced del facultado para establecer las contribuciones.

Así, se podría estar en presencia de una Federación débil por no contar con recursos económicos propios, o de unos Estados que se encontrarían en manos de la Federación, supeditados al rendimiento que ésta les diera de la recaudación.

Finalmente, se puede concluir que la concurrencia y la exclusividad en materia impositiva debieran entenderse más bien como sistemas de control. Por un lado, la concurrencia evita que se pierda el equilibrio entre el Gobierno Central y los Estados, y por el otro, la exclusividad tanto de la Federación como de sus miembros atiende al interés de que, tanto la una como los otros, tengan elementos suficientes para la consecución de sus objetivos.

ENFOQUES TEÓRICOS DEL FEDERALISMO FISCAL

El Federalismo fiscal dista mucho de ser un cuerpo teórico concluyente, por lo que se han desarrollado varias corrientes analíticas para explicarlo desde diversos puntos de vista. Cabe señalar que fue Oates (1972) quien planteó la existencia de dos corrientes principales

- a) Federalismo fiscal desde el punto de vista de la Descentralización Política
- b) Federalismo fiscal desde el punto de vista de la Administración y las Políticas Públicas.

En el primer enfoque, Oates establece que el federalismo fiscal se refiere a las relaciones vinculadas con las asignaciones impositivas y las funciones de gasto entre los distintos niveles de gobierno, pero donde la descentralización se da como una consecuencia natural de las decisiones que se toman en los arreglos fiscales interjurisdiccionales en los distintos niveles de gobierno, cuyas implicaciones, como las de eficiencia y autonomía financiera, difieren en diversas magnitudes, dependiendo de los grados de responsabilidad fiscal y los niveles de captación de los gobiernos estatales o municipales.

En el segundo enfoque, Tanzi (1996) diferencia la descentralización fiscal directa, (cuando los gobiernos estatales o municipales tienen la facultad constitucional o legal para recaudar sus propios impuestos y desarrollan funciones de gasto) de la simple gestión administrativa, manifestada cuando el gobierno federal o algún ente central de la administración pública recauda los impuestos para, posteriormente, transferirlos mediante distintas vías de gasto a las entidades descentralizadas u otros niveles de gobierno, para ejecutar actividades de gasto sujetas a los lineamientos y controles que imponga el nivel central o federal.

Apreciando de cerca estos dos enfoques, se observa que, mientras en la descentralización directa priva la intención manifiesta de la devolución de las funciones impositivas y de gasto a los gobiernos estatales y municipales o subnacionales, según el caso, mediante la vía natural de la política económica; contrariamente, la descentralización administrativa está vinculada con la delegación de funciones de gasto, pero no de asignaciones impositivas, lo cual deviene como herencia de las teorías keynesianas del Estado de los años setenta.

Así, la visión administrativa tiene un fundamento teórico sustentado en los modelos de gobierno central, autoritario en lo político y de corte interventor en el plano económico. En el lado opuesto, la nueva visión de la descentralización es compatible con los enfoques de devolución del poder a la Sociedad Civil, particularmente en los regímenes de gobierno que han adoptado el federalismo.

Wiesner (1994) señala que en el enfoque de la descentralización política (Federalismo Fiscal), las jurisdicciones regionales (entidades federativas y municipios) financian la mayor parte de sus gastos con ingresos propios, por lo que cuentan con la autonomía fiscal suficiente para decidir cómo manejarse, aún cuando sus programas se halen condicionados por la restricción presupuestaria, que supuestamente actúa como promotora de la eficiencia.

Respecto a esta variante devolutiva, la descentralización comporta valores políticos profundamente enraizados en las nuevas tendencias interpretativas de las teorías democráticas recientes, tales como la gestión autónoma local, gobernabilidad a partir de la sociedad y comunitarismo, lo cual contribuye a fortalecer el grado de responsabilidad fiscal de los gobiernos estatales o municipales para con sus respectivas áreas de influencia.

No ocurre lo mismo con la variante delegativa de la descentralización, encasillada en la vieja concepción de la relación *principal agent*, donde principal corresponde al nivel central que acepta vincularse contractualmente con los agentes, -en este caso los gobiernos locales o municipales- con la expectativa de que estos lleven a cabo programas orientados a la obtención de resultados trazados en un plan centralizado.

Independientemente de los problemas de riesgo moral o selección adversa (que pueden viciar la relación) el modelo *Principal-Agent* gobierna directamente el proceso de descentralización cuando existen sistemas interjurisdiccionales destinados a compensar las diferencias entre ingreso y gastos de gobierno entre los distintos niveles, condicionando su utilización a al cumplimiento de objetivos fijados con anterioridad.

Pero cualquiera que fuese la naturaleza, -política, jurídica o institucional- de un país y el grado de federalismo que practique o admita en su sistema fiscal, numerosos investigadores coinciden actualmente en que, la descentralización debe orientarse al cumplir el objetivo de la asignación, la gestión macroeconómica, y especialmente atención a las políticas de estabilización monetaria fomentadas por el libre mercado. En este sentido, la posición es reforzada con el objetivo de que la estabilización macroeconómica de una nación presupone el uso de políticas monetarias y fiscales de resorte nacional para controlar el comportamiento cíclico de las variables macroeconómicas, con la esperanza de mantener un alto nivel del producto y del empleo con precios estables.

1.3.3 El federalismo competitivo

La evolución reciente de este cuerpo de ideas ha sido examinar las posibilidades de un federalismo competitivo. El federalismo de Estados Unidos del último medio siglo fue denominado "federalismo cooperativo", lo que implicaba la vigencia del centralismo descentralizador en la fórmula distributiva.

Lo que se propone ahora es un federalismo competitivo. La idea central del federalismo competitivo se basa en los desarrollos recientes del modelo voto con los pies y en los derrames. Una mayor descentralización regulada por la existencia o no de derrames, resultaría en un sector público que utilice mas a fondo el principio del beneficio y que por consiguiente se acercara a la eficiencia en la asignación de recursos del mercado.³¹

³¹ Innman y Rubinfeld, 1997.

CAPÍTULO 2. EVOLUCIÓN DEL FEDERALISMO FISCAL MEXICANO

2.1 ANTECEDENTES

Muy posiblemente el rasgo tributario que en materia de coordinación fiscal caracterizó al siglo XIX fue la eliminación de los denominados impuestos alcabalatorios que son aquellos que gravan la entrada, salida o circulación de mercancías o cosas, cuya facultad de cobro pertenecía a los Estados.

Para lograrlo, la Secretaría de Hacienda porfirista, con José Ives Limantour a la cabeza, se propuso sacar del Congreso su discusión y llevarla a una conferencia de autoridades fiscales de los estados en 1895, primera conferencia de esa clase en la historia del país.³² La aceptación de la abolición de las alcabalas por parte de los estados se logró eliminando los impuestos federales sobre el consumo de manufacturas. La nota relevante de este movimiento fue la nueva aproximación a los debatidos asuntos fiscales: se les sacaba del ámbito del congreso y se le colocaba en la línea de relación de la presidencia de la República con los ejecutivos de los estados a fin de extender las políticas de conciliación de intereses a este ámbito.

Aunque Limantour dio un nuevo enfoque también a la concepción presupuestal, al plantear su confección a partir de los ingresos y no de los gastos, es un hecho que con ese arreglo sobre las alcabalas el gobierno federal se vio reducido en su capacidad de acción al mermar los ingresos. Muy posiblemente esta reducción en la capacidad de acción presupuestal del gobierno de Díaz pueda ser computada como una razón más de la crisis de su régimen y del éxito de la revolución de 1910.

Sin embargo, aquel arreglo de las alcabalas en conferencia fiscal es, sin duda, el antecedente más lejano de la actual coordinación fiscal. A partir de este momento la lógica se va a invertir, en perjuicio del federalismo. Si hasta entonces, la mayoría de las facultades fiscales eran del dominio reservado de los estados, la abolición de los impuestos federales sobre el consumo va a crear a la larga los incentivos en la Federación para intentar recuperar ingresos vía la absorción de facultades fiscales estatales. Sin embargo, la puesta en marcha de esta política quedaría para las administraciones posteriores a la Revolución.

Para el año de 1917 surgiría un nuevo punto de discusión en materia de coordinación impositiva, pues no se definía qué impuestos correspondían a la Federación y cuáles a los estados.

³².Carmagnani, *Op. cit.*, pp. 85-97.

El Federalismo Fiscal en México

El artículo 74, en su texto original, correspondiente a las facultades de la Cámara de Diputados, fracción IV, quedó como sigue: “Aprobar el presupuesto de gastos, *discutiendo primero las contribuciones que a su juicio deben decretarse* para cubrir aquél”. Por ello, los secretarios de Hacienda posrevolucionarios se vieron en la necesidad de recurrir de nueva cuenta a las conferencias fiscales, y determinar fuera del marco del Congreso las competencias fiscales.

Sería hasta 1925 cuando la primera Convención Nacional Fiscal en el siglo XX establecería por primera vez un esquema de competencias fiscales entre Federación y estados. Lo más importante de esa convención fue la introducción del impuesto sobre la renta, a cargo de la Federación, que con el tiempo y el crecimiento económico que conocería el país a partir de la década de los cuarenta del siglo pasado, se convertiría en uno de los rubros de ingresos más importantes, convirtiendo a la Federación en un Leviathán fiscal.³³

Con el tiempo las conferencias fiscales serían formalizadas en las leyes hacendarias, dando lugar a la institucionalización de un procedimiento que consagró la determinación y el manejo de las cuestiones fiscales fuera del Congreso, limitándose éste, en particular la Cámara de Diputados, a una función sancionadora de acuerdos alcanzados fuera del ámbito de la representación nacional. Las consecuencias son obvias: a) la conversión de la determinación de la fiscalidad del proceso político en proceso técnico, y b) una creciente centralización de competencias fiscales a favor de la federación con las distorsiones consecuentes.

Con la depresión mundial de 1929 la situación financiera de los Estados se vio agravada de tal forma que para 1933, se convocaría a la Segunda Convención Fiscal. El resultado, algunas recomendaciones como la de elevar a rango constitucional la delimitación de las facultades impositivas de los tres niveles de gobierno, empero, la Convención sentó bases importantes para posteriores reformas constitucionales que se verificaron sucesivamente en los años de 1934 y 1942, las cuales se refieren al establecimiento del impuesto sobre energía eléctrica como competencia federal y la facultad de la Federación para establecer contribuciones sobre los recursos naturales comprendidos en el artículo 27 de nuestro máximo ordenamiento.

³³. Véase Alberto J. Pani, *El problema supremo de México. Ensayo de crítica constructiva de la política financiera*. México, Imprenta Manuel Casas, 1955, pp. 45-50; Enrique Krauze, *Historia de la Revolución Mexicana. Periodo 1924-1928. La reconstrucción económica*. México, El Colegio de México, pp. 18-82, y Luis Medina Peña, *Hacia el nuevo Estado, México 1920-1994*. México, Fondo de Cultura Económica, 1995, pp. 97-98.

El Federalismo Fiscal en México

En 1947 se llevaría a cabo una Tercera Convención Fiscal destacándose ésta por dos recomendaciones. La primera de ellas consistente en la aceptación de que los ingresos de cada uno de los niveles gubernamentales deben de provenir tanto de impuestos propios como de participaciones de impuestos establecidos, administrados o recaudados por cualquiera de los otros niveles; la segunda consistió en señalar como ingresos privativos de la Federación los derivados de la renta, a cambio de otorgar una participación a los estados en el rendimiento de este impuesto.

Entre 1970 y 1980, el enfoque “clásico” del federalismo se vio superado por nuevas teorías y enfoques. El enfoque “clásico” de los constitucionalistas, el federalismo dual, que hace énfasis en la conservación y respeto de las dos esferas de competencia para su adecuada coexistencia, la federal y la reservada a los estados, fue desplazado por el enfoque del federalismo coordinado, que sostiene un federalismo en perpetua evolución en el cual muchas materias, empezando por la fiscal, tienen que ser objeto de acuerdos de coordinación entre la federación y los estados.

En lo que toca a lo fiscal, estos nuevos enfoques sostienen dos líneas de pensamiento: a) los principales objetivos de la política fiscal son la eficiencia y la equidad, entendidos como objetivos de asignación y distribución respectivamente, y b) que por su naturaleza ciertos impuestos tienen que estar necesariamente centralizados. La eficiencia se refiere a la asignación de recursos para obtener todas las ventajas del comercio e ingreso de las personas físicas y morales, y la equidad implica la justa distribución del ingreso entre todos los miembros de la sociedad, aspectos que ya se han mencionado en el capítulo anterior.

No obstante, es importante señalar que ciertos impuestos deben estar necesariamente centralizados, a saber: los impuestos progresivos con fines de redistribución (impuestos al ingreso); los impuestos sobre factores de la producción móviles (ingresos por capital, utilidades empresariales e impuestos sobre activos); finalmente también deben centralizarse los impuestos a las ventas en varias etapas (Impuestos Sobre Ingresos Mercantiles o Impuesto al Valor Agregado).

Se admite la descentralización del impuesto cuando versa sobre bienes de producción inmuebles (uno de ellos es el predial), y a las ventas cuando sólo se grava una etapa (que ya no es el caso en México). Los impuestos de uso y derechos, según este enfoque, pueden quedar a cargo de la federación o los gobiernos locales, según quien provea el bien o servicio.

El Federalismo Fiscal en México

El actual Sistema de Coordinación Fiscal inició en 1948, año en que entró en vigor la Ley de Impuestos sobre Ingresos Mercantiles (ISIM). La coordinación que entonces se ofrecía tenía el propósito de evitar la doble tributación en materia de ingresos mercantiles. En aquel entonces, los estados con mayor desarrollo económico decidieron no coordinarse, ya que consideraron que obtenían mayores ingresos conservando sus propias tasas de tributación.

El Sistema Nacional de Coordinación Fiscal ha experimentado, sin embargo, varios cambios sustanciales e importantes. En 1973, al establecerse una tasa general del 4% al ISIM, se generalizó la coordinación en todo el país, pues a los estados renuentes les resultaba política y económicamente costoso adicionar a ello sus propios impuestos, ya que devendría en desaliento a las actividades mercantiles en sus entidades y su posible migración a estados que habían aceptado la coordinación.

En 1980, con la sustitución del ISIM por el Impuesto al Valor Agregado (IVA) se inició un nuevo sistema tributario. Hasta ese momento, en principio se mantenía la facultad recaudatoria de las entidades. A cambio de no ejercerlas, la federación concedió a los estados el 30% del IVA recaudado.

El compromiso de los estados fue el de limitar su capacidad recaudatoria y, a cambio, la federación se comprometía a fortalecer el nuevo sistema de participaciones bajo el principio del resarcimiento, es decir, el compromiso de compensar a la entidad que recibiera una participación menor que los ingresos que hubiera obtenido en el esquema impositivo previo. Pronto, sin embargo, se empezó a detectar una disminución de los ingresos en estados y municipios.

En 1990 se puso en vigor el nuevo Convenio de Colaboración Administrativa en Materia Fiscal. Mediante este instrumento, la federación consiguió dos objetivos: a) suprimir las facultades recaudatorias de los estados, b) incorporar el factor poblacional en la distribución de los recursos, para atender mejor al principio de equidad en el gasto (la justa distribución de los ingresos entre todos los miembros de la sociedad).

La operación de este sistema ha provocado no pocas quejas y protestas. Ello se debe a que la federación conserva el 80% de lo recaudado y destina el 20% a participaciones, mediante diversos fondos participables; al mantenerse fijas esas proporciones la operación del sistema resulta en una operación de suma-cero, es decir, lo que se aumenta a unos estados lo pierden otros.

2.2. EVOLUCIÓN Y FUNCIONAMIENTO DEL SISTEMA DE PARTICIPACIONES.

Debe advertirse que el sistema federal de participaciones ha sufrido varios cambios a lo largo del tiempo; debido a las sucesivas reformas pueden englobarse en cuatro grandes periodos que a continuación se detallan:

2.2.1 Periodo previo a 1980.

Hasta 1979 eran cuatro los conceptos que representaban los ingresos de los Estados:

- La participación del impuesto sobre ingresos mercantiles (ISIM) y las comisiones por gastos de administración del mismo;
- Participaciones sobre impuestos especiales;
- Los impuestos estatales y municipales, y
- Los derechos.

En ese momento, la coordinación fiscal se basaba en el ISIM y en las participaciones sobre impuestos especiales. Las participaciones a los estados correspondientes cubrían 45% de la recaudación de la entidad, más multas y recargos correspondientes, más gastos de administración, constituidos por 4% de la diferencia entre el ISIM recaudado en el nivel nacional y 45% asignado al estado por gastos de administración.

Por lo que tocaba a los municipios, se asignaba 20% de la participación correspondiente al estado. La parte correspondiente a los impuestos especiales dependía tanto de la tasa impositiva aplicada al valor de la producción como del porcentaje de participación establecido para cada rubro. Un primer inconveniente que arrojaba este apartado, era la cuantiosa participación que se asignaba a los estados productores de petróleo. Por otra parte, los estados y municipios tenían soberanía en la implantación y administración de algunos impuestos y derechos, tales como los impuestos a la educación y algunos agropecuarios. Empero, con la finalidad de evitar la concurrencia fiscal, esta libertad sería posteriormente limitada con el Convenio de Coordinación Fiscal de 1980.

2.2.2 Periodo 1980-1987.

El Federalismo Fiscal en México

Como ya se ha visto, la Ley de Coordinación Fiscal de 1980 derogaba el sistema de participaciones establecido con el ISIM, así como los impuestos especiales, Además de que introducía un nuevo concepto, denominado Impuesto al Valor Agregado (IVA).

Asimismo se instrumentó un convenio de adhesión al Sistema de Coordinación Fiscal, mediante el cual, los estados se comprometían a limitar su capacidad recaudadora, mientras que la Federación se comprometió a fortalecer el nuevo sistema con el principio del resarcimiento. Dicho principio consistía en garantizar que pese a que entrara en vigor el impuesto al valor, ninguna entidad federativa recibiría menos recursos que los que ya recibían con antelación.

Por otro lado se daba la creación de tres fondos; el primero de ellos, denominado Fondo General de Participaciones (FGP), se integraba con los principales impuestos que a su vez constituían la Recaudación Federal Participable (RFP), mientras que por su parte los Fondos Financiero Complementario (FFC) y el Fondo de Fomento Municipal (FFM) mantendrían el característico rasgo resarcitorio del nuevo esquema de coordinación.

Fondo General de Participaciones (FGP). En 1980, representó 16.89% de la Recaudación Federal Participable (RFP), para 1994 se incrementó a 18.62% en general y a 19.62% en los estados coordinados en materia de derechos.

Para 1980, el principio de distribución de participaciones fue de carácter meramente resarcitorio. Rogelio Arellano señala que dicho esquema presentaba dos problemas fundamentales. El primero se daba porque, desde 1978, se estableció un precio transitoriamente alto del petróleo, por lo que el esquema de dicho año implicó una participación elevada de los estados extractores de petróleo, en detrimento de los no productores. Debe señalarse por otra parte, que la elevada participación, no se corrigió en años posteriores, cuando el precio del petróleo disminuyó en forma considerable.

Segundo, en los estados mencionados se presentó el problema de “enfermedad holandesa local”, una ineficiente atracción de recursos hacia el Estado, originada por los montos extraordinarios recibidos y no por un criterio de productividad de los factores.

Las reformas a la fórmula de participaciones de 1981 y 1982 tenían como objeto incentivar el esfuerzo recaudatorio estatal, para lo cual se asignó un mayor porcentaje de participación a los estados que incrementaran su recaudación interna, respecto al promedio de recaudación nacional.

El Federalismo Fiscal en México

Como consecuencia de las modificaciones a la fórmula, se creó un sesgo en favor de los estados con alta capacidad tributaria, es decir, los estados que contaban con altos ingresos, con mercados internos más desarrollados, más completos y que contaban con mejor capacidad tecnológica y administrativa.

Con el nuevo criterio de incrementar las participaciones a los estados respecto a la media de recaudación nacional, algunos estados, a pesar de que realizaban un esfuerzo recaudatorio, disminuyeron su coeficiente de participaciones.

En el cuadro siguiente se puede observar lo hasta aquí comentado, de hecho, se incluyen los aspectos más relevantes que ha observado la transición y evolución del Fondo General de Participaciones, en el lapso que va de los años 80 hasta 1994, cuando se genera una nueva ola de reformas importantes, las cuales se comentan en el capítulo siguiente.

Integración del FGP

AÑO	% de la RFP	OBSERVACIONES
1980	16.89	En ese año el fondo comenzó a operar integrándose por los siguientes conceptos: 13.0% equivalente a las participaciones de 1979; 1.68% como resarcimiento de los impuestos estatales derogados con la introducción del IVA; 0.36% gastos de administración; 0.69% por concepto de ingresos petroleros; 0.37% correspondiente a los impuestos estatales derogados de acuerdo al Sistema de Alimentación Nacional.
1981	16.94	
1982	16.94	Se añadieron al fondo 0.02% por concepto de pasaportes y 0.03% por concepto derogados del IVA.
1983 a 1987	17.44*	Se adiciona al fondo 0.5% de RFP a aquellos estados coordinados en materia de derechos. *
1988	16.98	Se adicionaron al fondo 0.08% por resarcimiento de dejar de gravar estados y municipios las actividades y 0.02% por resarcimiento de impuestos sobre posos artesanos.
1989	17.38 17.98*	El fondo se adicionó con 0.35% de los ingresos provenientes del IVA sobre una base previamente establecida*. Incremento en los coeficientes 0.5%*.
1990	17.5 18.0*	
1991 a 1993	18.26 18.76	Modificación a la integración del fondo con un elemento dinámico 18.1% de la RFP y retención del 30% del IVA de la RFP, y retención del 30% del IVA por las entidades federativas.
1994	18.63 19.62*	El fondo se integró con el 18.51% de la RFP, añadiendo el 18.26% registrado en 1990; 0.25% de la reserva de contingencia y el 0% del impuesto recaudado por las entidades en 1989 por concepto de bases especiales de tributación y causantes menores de ISR. Se incrementa

El Federalismo Fiscal en México

1995	20.00	en 0.5% el fondo para aquellas entidades coordinadas en materia de derechos. El incremento en el fondo Federal de Participaciones se conformó por un 20% de la Recaudación Federal Participable.
------	-------	---

*Entidades Coordinadas en Materia de Derechos.

En 1980, la distribución de los recursos fue la misma que prevalecía desde los años setenta, posteriormente, entre 1982 y 1990 las fórmulas para la distribución de recursos del FGP buscaron estimular el esfuerzo recaudatorio de los estados, tomando en cuenta el incremento en la recaudación como porcentaje del total nacional. A partir de 1990, a fin de adecuar las participaciones a las necesidades de los estados, se modificó el criterio de distribución de recursos:

- ❑ 45.17% en forma proporcional a la población de la entidad en el ejercicio de que se trate.
- ❑ 45.17% con base a las contribuciones asignables de cada entidad.
- ❑ 9.66% restante se distribuye en proporción inversa a las participaciones por habitante que tenga cada entidad.

Entre los años 1991 y 1993, se estableció un periodo de transición para la distribución de los recursos de acuerdo a estos criterios.

Actualmente los estados adheridos al SNCF deberán de dejar de gravar las materias establecidas en las leyes federales relativas a impuestos participables. El fondo está formado con un 20% de la recaudación federal participable que obtenga la Federación en un ejercicio y dicho fondo se adiciona con un 0.5% del que participan las Entidades Federativas y los municipios, cuando aquéllas se coordinen en materia de derechos.

Fondo Financiero Complementario (FFC). El FFC tuvo su origen en la ayuda de 1,000 y 1,500 millones de pesos que la Federación otorgó a los Estados en 1978 y 1979 respectivamente, y tenía como propósito favorecer a aquellas entidades que debido a un menor desarrollo y una mayor población recibían bajas participaciones del Fondo General de Participaciones (FGP). El FFC comenzó representando 0.37% de la Recaudación Federal Participable (RFP) y, de 1981 a 1989, año en que se integró al FGP, representó en 0.5% de la RFP.

Su distribución entre los diferentes estados se realizó de manera inversa a la participación asignada en el Fondo General de Participaciones. Debido a que la participación estatal en el FGP tendía a favorecer a los estados con mayor ingreso y mercados internos más desarrollados, el modo de asignación de participaciones en el FFC tenía un criterio redistributivo, aunque modesto.

Fondo de Fomento Municipal (FFM). Es en 1981 cuando se incorpora este concepto al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal. Este fondo se constituyó inicialmente con 96.7% de la recaudación

El Federalismo Fiscal en México

correspondiente a 95% del derecho adicional sobre hidrocarburos y por el impuesto adicional del 3% sobre el impuesto general de las exportaciones de petróleo crudo y gas natural.

En la distribución de este fondo, 67% se dirigía exclusivamente a los municipios coordinados en materia de derechos; del restante 33% participaban todos los municipios, tanto los coordinados en materia de derechos como los no coordinados. En la actualidad, está conformado por 0.56% de la Recaudación Federal Participable, y las participaciones de cada estado se determinan respecto a la recaudación local del impuesto predial y los derechos de agua, generando un sesgo contra los municipios, en donde se imposibilita recaudar el impuesto predial al existir una amplia extensión de tierras ejidales. Asimismo, los montos asignados a municipios por diferentes conceptos al FFM se han multiplicado: 3.17% del derecho adicional sobre la extracción del petróleo a los municipios, por la exportación de este producto, y 0.136% de la recaudación federal participable a los municipios fronterizos o con litorales donde se realice el comercio.

2.2.3 Periodo 1988-1989.

La Ley de Coordinación Fiscal sería reformada con el objeto de incentivar la recaudación estatal de impuesto al valor agregado, por lo que se asignó 30% de la recaudación del IVA a la entidad que le correspondía, más una participación similar a la del año anterior, calculada sobre un fondo ajustado, equivalente al FGP total, menos el 30% de la recaudación por concepto de IVA, con tal modificación legal, se acrecentó el problema ya señalado, en el cual las entidades con mayor capacidad recaudatoria se ven ampliamente beneficiadas en detrimento de las que no poseían dicha capacidad.

2.2.4 Periodo 1990.

Tres cambios sustanciales son introducidos en este periodo:

- Un aumento al porcentaje distribuido de la recaudación federal participable, incrementándose a 18.76%;
- La fusión del Fondo General de Participaciones y el Fondo Financiero Complementario, y
- Se modificó la fórmula de distribución de participaciones.

De esta manera, el nuevo esquema de distribución de participaciones se presenta de la siguiente manera: Del Fondo Federal Participable (FFP), 20% se destina para constituir el Fondo General de Participaciones o Participable (FGP), que se distribuye a las entidades federativas y Distrito Federal según los criterios de 45.17% + 45.17% + 9.66% ya señalados. Así, la distribución del Fondo Federal

El Federalismo Fiscal en México

Participable se hace en las siguientes proporciones: 80% al gobierno federal y 20% a entidades federativas y D.F.

Participaciones federales a estados y municipios. 1999.■

Concepto	%
1. Fondo General de Participaciones	20
2. Fondo de Fomento Municipal	1
3. Fondo de Coordinación de Derechos	1
4. Reserva de contingencia	0.25
5. Municipios fronterizos con litoral	0.136
6. IEPS: Cerveza, bebidas alcohólicas, tabacos y labrado	0.393
7. Resarcimiento por bases especiales de tributación	0.087
8. Registro Vehicular	1.437
9. Impuestos sobre vehículos nuevos	0.335
10. Otras participaciones estimadas	0.36
Total	25.00

Hasta 1997, las participaciones que correspondían a estados y municipios se concentraron en el ramo 26, lo que originó que la el gasto se ejerciera con un considerable grado de discrecionalidad y no necesariamente para cubrir diversas necesidades sociales. A partir de 1998, esas participaciones se programaron en los ramos 28 y 33, los cuales condicionaron la aplicación de tales recursos a los siguientes rubros: educación básica y normal; salud; infraestructura social; fortalecimiento municipal; educación tecnológica y de adultos y, finalmente seguridad pública.

Finalmente, debemos reconocer que el sistema de participaciones, si bien es cierto que ha incrementado los fondos de los estados y municipios, también ha propiciado la permeabilidad de los criterios de eficiencia y equidad en el actual sistema de participaciones, que hasta recientemente se encontraban sumamente limitados por los problemas que de manera cronológica hemos evidenciado, lo cual hace urgente la necesidad de definir de manera clara los objetivos del esquema de participaciones para posteriormente elaborar mecanismos más adecuados para su logro.

2.3 MARCO JURÍDICO DE LA COORDINACIÓN FISCAL EN MÉXICO

El dispositivo jurídico de distribución de competencias que presupone el federalismo se constituye en un elemento de oposición, de defensa del individuo contra el poder absoluto del Estado total, generándose de esta manera una corriente descentralizadora orientada desde un principio hacia la autonomía de las entidades federativas.

■ Datos obtenidos de la SHCP

Ya se ha dicho que desde el punto de vista político, la esencia de un sistema federal es la división de las competencias entre un gobierno general que abarca a toda la nación y los gobiernos locales que lo integran, lo cual presupone la existencia de dos o más ámbitos de gobierno en un mismo país, entre los cuales existe coordinación en lugar de subordinación.

Las prácticas de gobierno sin embargo, están sujetas a los ordenamientos legales existentes en cada sociedad y que, para el caso de México, sus facultades y competencias están contenidas en dos ordenamientos, a saber, la Constitución General de la República, y la Ley de Coordinación Fiscal de 1980.

2.3.1 Constitución Política De Los Estados Unidos Mexicanos.

En los términos del artículo 31, *fracción IV*, constitucional, es obligación de los mexicanos contribuir a los gastos públicos de la Federación, como del Distrito Federal o del Estado y Municipio en que residan, de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes.

Nuestra Carta Magna atribuye la calidad de sujeto activo a la Federación, Distrito Federal, los Estados y los Municipios, sin embargo, solamente los tres primeros poseen plena potestad jurídica tributaria, pues en el caso de los Municipios únicamente pueden administrar libremente su hacienda, encontrándose limitados a recaudar algunos impuestos específicos que no son de gran importancia salvo el Impuesto Predial y algunos derechos adicionales. Las fuentes de ingreso de los municipios se enumeran en la *fracción IV del artículo 115* constitucional estableciendo contribuciones de manera exclusiva por concepto de propiedad inmobiliaria, su fraccionamiento, división, consolidación, traslación y mejora, así como las resultantes del cambio en el valor de los inmuebles.

Por su parte la *fracción VII del artículo 73* constitucional señala que el Congreso tiene facultades para imponer las contribuciones necesarias para cubrir el presupuesto.

A su vez, la *fracción XXIX* del citado artículo consigna como facultad exclusiva de la Federación establecer contribuciones sobre: comercio exterior; aprovechamiento y explotación de los recursos naturales comprendidos en los *párrafos 4º y 5º del artículo 27* constitucional; instituciones de crédito y sociedades de seguros; servicios públicos concesionados o explotados directamente por la Federación; y Especiales sobre: energía eléctrica; producción y consumo de tabacos labrados; gasolina y otros productos derivados del petróleo; cerillos y fósforos; aguamiel y productos de su fermentación; explotación forestal; producción y consumo de cerveza.

El Federalismo Fiscal en México

Por su parte, la Constitución no prevé la existencia de impuestos reservados a los gobiernos de los estados, pues sólo señala en su *artículo 124* que “Las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los estados”. Finalmente, el *artículo 117* establece que ni estados ni municipios pueden gravar el tránsito de personas o mercancías ni la circulación de efectos nacionales o extranjeros con impuestos o derechos, –impuestos alcabalatorios- mientras que el *artículo 131* establece la prohibición expresa a los estados para gravar las importaciones y las exportaciones.

División De Las Facultades Tributarias

DE LA FEDERACION	DE LOS ESTADOS	DE LOS MUNICIPIOS
Facultades coincidentes con Estados y Municipios (Art. 31 fracc. IV; Art. 73 fracc. VII, XX).	Facultades coincidentes y concurrentes con la Federación (Art. 21fracc. IV; Arts. 40, 41, 115 7y 124).	Facultades concurrentes con la Federación y los Estados (Art. 31 fracc. IV; Art. 115 fracc. II).
Facultades exclusivas con la obligación participar de los ingresos a los Estados y Municipios (Art. 73 fracc. XXIX inciso 5, subincisos a, b, c, d, e, f y g).		
Facultades exclusivas (Art. 73 fracc. XXIX incisos 1, 2, 3 y 4; Art. 118 fracc. I; Art. 131).	Facultades expresamente autorizadas por el texto constitucional (Arts. 117 fracc. IX y 124 interpretación a contrario sensu).	Facultades expresamente autorizadas por el texto constitucional (Art. 115 fracc. IV)
Facultades exclusivas por prohibiciones a los Estados (Art. 117 fracc. III, IV, V, VI, VII; Art 118 fracción I).	Facultades prohibidas por la Constitución (Arts. 117 fracc. III, IV, V, VI, VII. 118 fracc. I 131.).	Facultades prohibidas por leyes federales y estatales. Art. 115, fracción. II; Art. 117, fracc. III, IV, V, VI, VII; Art. 118 fracc. I 131).

2.3.2 Ley De Coordinación Fiscal.

Las raíces del actual sistema de coordinación fiscal se encuentran en la doctrina, legislación y jurisprudencia argentina, ya que en este país surgió la tesis de que para un solo territorio debe existir un solo impuesto, para este efecto, el único ente que debe crear impuestos es la Federación y ésta otorga participaciones a los Estados y los Municipios.

Fue el 22 de diciembre de 1978 cuando se promulgó la nueva Ley de Coordinación Fiscal, aunque sería hasta 1980 cuando entraría en vigor, derogando a la anterior Ley de 1953. Con esta Ley se creó el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal (**SNCF**) que unía a los estados mediante un convenio en el que éstos se obligaban a suspender o derogar diversos impuestos y derechos estatales y municipales a cambio de percibir participaciones en ingresos federales, a través de un Fondo General que comprendía a los impuestos federales, con lo cual dejaron de existir los convenios específicos relativos a cada uno de éstos.

Los recursos fueron distribuidos a través de los tres fondos ya mencionados: el Fondo General de Participaciones (**FGP**), el Fondo Financiero Complementario (**FFC**) y el Fondo de Fomento Municipal (**FFM**). Actualmente, el **SNCF** se integra por cuatro capítulos. El primero establece los ingresos tributarios federales que conforman el fondo a participar a los estados y municipios, y la forma en que se realiza esa distribución. El capítulo segundo detalla el Convenio de Adhesión y sus características. Para adherirse al Sistema de Coordinación Fiscal, las entidades, vía sus legislaturas, han tenido que aprobar estos convenios tipo, que incluyen todos los ingresos federales y no puede ser negociado.

El capítulo tercero se refiere a los Convenios de Colaboración Administrativa, y establecen una serie de funciones que estados y municipios deben llevar con relación al registro de contribuyentes, la recaudación, fiscalización y administración de los recursos federales. De acuerdo a estos convenios los estados realizan la recaudación y administración de los ingresos derivados de la tenencia o uso de vehículos y del cobro de las multas impuestas por las autoridades federales. Entre 1988 y 1991 los estados ejercieron la facultad de recaudación del IVA; sin embargo a partir de 1992 la recaudación de este impuesto se centralizó, quedándoles como incentivo la apropiación de las multas y recargos generadas. Finalmente el capítulo cuarto se refiere a las funciones de los organismos que integran el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, mismos que se encuentran conformados de la siguiente manera:

- **La Reunión Nacional de Funcionarios Fiscales**, órgano supremo del Sistema. En cuyo seno los funcionarios fiscales proponen y discuten lineamientos para el funcionamiento del Sistema, mismos que son puestos a consideración de las autoridades competentes para su aprobación. Este órgano se integra por el Secretario de Hacienda y Crédito público y los titulares de los organismos hacendarios de las entidades federativas.
- **La Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales**. Integrada por un representante de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, y por los representantes de ocho entidades, uno por cada uno de los ocho grupos en que han quedado distribuidas las 32 entidades federativas.
- **La Junta de Coordinación Fiscal**. Integrada por representantes de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y de los titulares de las haciendas estatales que forman la Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales.

Ésta última es la instancia administrativa a la que los contribuyentes pueden recurrir para presentar sus denuncias por violaciones al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal.

- **El Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas.** Creado en 1973, es un organismo público descentralizado que lleva a cabo estudios sobre el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, sobre las legislaciones tributarias y sobre la administración de los tributos de la Federación y de los estados.

El SNCF busca cubrir los siguientes objetivos:

- Evitar la doble o triple imposición interna;
- Avanzar en la simplificación de la estructura tributaria nacional;
- Incrementar la recaudación total del país;
- Resarcir a estados y municipios los ingresos que éstos dejaran de recaudar por la Suspensión o derogación de sus gravámenes al adherirse al sistema:
- Establecer las bases para la distribución de las participaciones en ingresos federales;
- Y crear los organismos en materia de coordinación fiscal.

En ese contexto el nuevo SNCF presenta las siguientes características:

- Los tributos con mayor potencial recaudatorio son de carácter federal (renta, valor agregado, indirectos a la producción y especiales, comercio exterior e hidrocarburos).
- Los gobiernos estatales cuentan con algunas fuentes de ingreso, cuya recaudación representa un porcentaje poco significativo de sus ingresos totales.
- El ámbito impositivo de los municipios se encuentra delimitado por mandato constitucional y se refiere básicamente a la tributación a la propiedad inmobiliaria y a los derechos que se cobran por la prestación de los servicios públicos municipales.
- En materia de gasto público, cada gobierno ejerce las facultades de planeación, programación, presupuestación y control de manera autónoma, sin estructura nacional de coordinación.

- Cada gobierno lleva a cabo sus procesos de contratación y aplicación de dichos recursos a proyectos determinados.
- La descentralización de los recursos destinados al gasto en educación y salud. El primero de ellos se encuentra en una etapa de descentralización financiera en la gran mayoría de los estados. El segundo se concretó sólo en una parte de ellos.

CAPITULO 3. DIAGNÓSTICO DEL SISTEMA FISCAL MEXICANO

Hemos visto que formalmente México es una federación en la que los tres ámbitos de gobierno (federal, estatal y municipal) poseen algún tipo de competencia, tanto en su capacidad para recaudar ingresos como en sus decisiones de gasto. Sin embargo, en la práctica las competencias de estados y municipios han estado tradicionalmente muy limitadas por la concentración excesiva de atribuciones y funciones en el gobierno federal. Este centralismo sobrevivió sin mayores problemas hasta la mitad de la década de los ochenta, cuando las transformaciones en el espectro político y el agotamiento de la etapa de sustitución de importaciones se hicieron evidentes³⁴.

En el terreno político, la pluralidad alcanzada tanto en gobiernos estatales, como en el Congreso de la Unión, presiona al gobierno federal para llevar a cabo reformas que permitan mayor independencia financiera de las entidades con respecto a la Federación. Aunado a esto, se encuentran las presiones sobre las economías estatales que han devenido al generarse cambios en la orientación del sistema económico, los cuales han llevado a nuestra economía a transitar en un corto lapso del proteccionismo a la liberalización económica³⁵.

Estas transformaciones políticas y económicas han sacado a la luz pública debates que años atrás no se ventilaban de manera abierta, como es el caso de la frágil capacidad del Estado para recaudar ingresos públicos (no sólo por su aguda dependencia de los ingresos petroleros, sino también por el costo que en materia fiscal representa el crecimiento del sector informal), así como las actuales discusiones entre Federación y Estados sobre la descentralización, la falta de responsabilidad fiscal y la precariedad de los mecanismos de rendición de cuentas con respecto al uso de los fondos públicos tanto del gobierno central como de los gobiernos estatales³⁶.

³⁴ Sobre el impacto del control de una sola fuerza política del poder Ejecutivo sobre la centralización endémica del sistema fiscal mexicano existe una vasta literatura. Un buen resumen, en el marco de las finanzas públicas regionales, se encuentra en V. Rodríguez, *Descentralization in México*, Westview Press, Austin, 1997.

³⁵ Este proceso de liberalización no sólo ocurrió en el área comercial, sino que se extendió al campo de la inversión (por ejemplo el impulso a la privatización de las paraestatales) y del sector financiero.

³⁶ El ejemplo más claro de irresponsabilidad fiscal y debilidad de la capacidad financiera de los Estados se presentó en 1995, cuando el gobierno Federal implementó un rescate financiero para solventar las amortizaciones de deuda estatal que se volvieron impagables para los Estados debido al fuerte incremento de las tasas de interés.

Correspondiente con el breve diagnóstico presentado en líneas anteriores, a lo largo de este capítulo se presentarán los principales puntos de debate, así como una síntesis de la problemática, desde la doble perspectiva de ingreso-gasto, que enfrenta actualmente el federalismo fiscal en México.

3.1. EVALUACIÓN DEL PROCESO.

3.1.1. Ingresos

En el sistema fiscal mexicano el porcentaje con el cual Federación y Estados participan de la captación de ingresos, es un claro ejemplo del centralismo existente. En el año 2000 por ejemplo, la Federación participó con 75% de los ingresos, en tanto que las entidades federativas lo hicieron con 17% y los ayuntamientos con el restante 8%.

Esta concentración de funciones en el ámbito federal de gobierno proviene del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal (SNCF) originado en 1980.³⁷ Con base en este sistema, el gobierno federal recauda las bases impositivas más amplias, como los impuestos sobre la renta (ISR) y el impuesto al valor agregado (IVA), además recibe los ingresos por energía (petróleo y electricidad) y comercio exterior, entre otras fuentes. Los gobiernos estatales, por su parte, tienen acceso a bases impositivas más reducidas, entre las que destaca el impuesto sobre nóminas, así como sus participaciones en la recaudación del impuesto especial sobre producción y servicios. Finalmente, desde 1984 los gobiernos municipales tienen potestad sobre el impuesto predial que es, con mucho, su principal fuente de ingresos.

Esta forma de organización del sistema recaudatorio provoca que, en la práctica, la capacidad recaudatoria de los estados y municipios sea muy reducida. De acuerdo con cifras de 1997 –último año del que se dispone información sistematizada- el Distrito Federal, Quintana Roo, Chihuahua, Nuevo León, Morelos, Tamaulipas, Sonora y Baja California (grupo 1) fueron las entidades que registraron los Ingresos Efectivos Ordinarios³⁸ (IEO) más altos. Los Estados con menor cantidad de IEO fueron Michoacán, Tabasco, Zacatecas, Colima, Guanajuato, Oaxaca, San Luis Potosí, Veracruz (grupo 2).

³⁷ El SNCF en su estado actual se conformó en 1980, a raíz del establecimiento del Impuesto al Valor Agregado (IVA). Antes, si bien existía un mecanismo de coordinación fiscal, los estados participaban en la recaudación del impuesto sobre ingresos mercantiles (ISIM) con 40% y, en general, el grado de coordinación fiscal era menor. María Emilia Janetti, "La coordinación fiscal y los ingresos estatales", *Comercio Exterior*, vol. 39, núm. 9, México, septiembre de 1989, pp. 769-774

³⁸ Son las cantidades de dinero que el gobierno recauda de sus propias fuentes normales u ordinarias.

El Federalismo Fiscal en México

Comparando la recaudación de ambos grupos con el total de recaudación nacional proveniente de impuestos estatales tenemos siguientes porcentajes:

Porcentaje de recaudación de las entidades federativas con respecto al total de la recaudación de las entidades, 1997.			
Grupo 1 (altos IEO)	%	Grupo 2 (bajos IEO)	%
Distrito Federal	65.99	Querétaro	0.25
México	5.58	Baja California Sur	0.18
Nuevo León	4.80	Tlaxcala	0.18
Jalisco	3.75	Aguascalientes	0.14
Chihuahua	2.88	Oaxaca	0.14
Sonora	2.07	Zacatecas	0.10
Tamaulipas	2.01	San Luis Potosí	0.08
Baja California	1.86	Colima	0.06
Total	88.95	Total	1.12

Como se puede apreciar en el cuadro anterior, existe una grave desproporción entre los ocho Estados con mayores IEO y el conjunto de entidades que presentan una débil participación en materia de recaudación estatal, además de que resulta sumamente significativo que el 9.93% restante se recauda en 16 entidades que ocupan un lugar intermedio bajo el criterio de los IEO.

A esta desproporción –cuya causalidad obedece a múltiples circunstancias- se suma la enorme distancia que media entre los ingresos fiscales del ámbito federal y los que corresponden al estatal: mientras las recaudaciones federales alcanzaron la cifra de 312,115.3 millones de pesos en 1997, los ingresos tributarios de las entidades federativas para el mismo año sólo ascendieron a 12,692.6 millones de pesos, es decir el 4.07% de lo que la Federación es capaz de recaudar.

Esta importante diferencia en las capacidades de recaudación entre las entidades y la Federación se explica en buena medida por la concentración que la Federación detenta del IVA y del ISR. La concesión que hicieron los Estados a la Federación en 1980 para el gravamen de estas importantes fuentes económicas fue a cambio de una participación permanente de la recaudación fiscal total, la cual –como se vio en el capítulo anterior- se lleva a cabo según una fórmula preestablecida.

Si bien, la intención originaria del Sistema de Coordinación Fiscal era sentar las bases para un federalismo cooperativo que permitiera resarcir las desigualdades regionales, el resultado ha sido la agudización del centralismo tributario y el agravamiento de la dependencia financiera de los Estados a la Federación, como bien lo demuestra el hecho de que la principal fuente de ingresos de los Estados y municipios no la constituyan los impuestos sobre los que poseen potestad, sino las participaciones federales. La gráfica de la página siguiente ilustra esta situación



Es un hecho que en la actualidad la situación financiera de los estados y municipios en México sea precaria. A esta realidad, como ya se decía, contribuyen múltiples factores, tales como la zona geográfica a la que pertenezcan, el grado de desarrollo económico, político y social, o las características de modernización administrativa que prevalezcan en las entidades o gobiernos municipales.

Por otra parte, los criterios utilizados para la distribución del gasto público tampoco se han traducido en mejoras sustanciales que reflejen un crecimiento, condición primordial para incrementar la captación tributaria, dado que la condición cíclica de los sistemas económicos determina que los resultados de las políticas sean determinados por su ejecución correcta.

Por otra parte, se han realizado pocas acciones para enfrentar la situación y no existen alternativas novedosas o mecanismos de recaudación que posibiliten a los estados contar con mayores recursos propios; los trabajos que pudieran efectuarse incluso, estarían limitados al ser reducidas las propias facultades recaudatorias de las entidades federativas.

En el cuadro de la página siguiente se aprecia mejor la situación; en este se presenta el porcentaje de las participaciones federales a las entidades federativas y el porcentaje de impuestos propios recaudados. Se toma el año 1997 por ser el último con cifras disponibles.

El Federalismo Fiscal en México

Ingresos Efectivos Ordinarios según entidad federativa, 1997				
Entidad	IEO	Impuestos	Participaciones	Otros
Total estados	75.37%	4.54%	83.08%	12.38%
Total nacional	100%	10.06%	74.03%	15.90%
Distrito Federal	24.63%	26.96%	46.35%	26.69%
México	9.17%	6.12%	85.07%	8.82%
Veracruz	5.64%	0.44%	91.37%	8.18%
Jalisco	5.33%	7.07%	83.09%	9.84%
Nuevo León	5.33%	9.07%	49.20%	41.73%
Puebla	3.65%	2.27%	89.92%	7.82%
Chiapas	3.41%	1.92%	81.97%	16.11%
Tabasco	3.41%	1.14%	93.54%	5.32%
Guanajuato	3.13%	0.83%	80.61%	18.57%
Chihuahua	2.93%	9.89%	71.52%	18.60%
Sonora	2.80%	7.44%	84.87%	7.69%
Tamaulipas	2.57%	7.86%	83.48%	8.66%
Baja California	2.52%	7.44%	79.41%	13.15%
Jalisco	2.47%	1.33%	85.52%	13.15%
Sinaloa	2.19%	3.71%	82.56%	13.74%
Coahuila	2.12%	4.26%	84.33%	11.42%
Oaxaca	2.06%	0.67%	93.11%	6.22%
Guerrero	1.95%	5.82%	88.85%	5.33%
Yucatán	1.50%	3.68%	87.12%	9.20%
San Luis Potosí	1.48%	0.54%	92.51%	6.96%
Hidalgo	1.39%	2.96%	91.55%	5.49%
Morelos	1.39%	8.59%	82.21%	9.20%
Querétaro	1.29%	1.93%	87.19%	10.88%
Durango	1.16%	3.17%	88.69%	8.13%
Campeche	0.98%	3.70%	87.57%	8.73%
Quintana Roo	0.97%	11.85%	69.69%	18.45%
Zacatecas	0.95%	1.10%	92.86%	6.03%
Aguascalientes	0.92%	1.50%	90.41%	8.09%
Tlaxcala	0.87%	2.05%	88.30%	9.65%
Nayarit	0.74%	5.47%	83.01%	11.15%
Colima	0.56%	1.05%	91.97%	6.98%
Baja California Sur	0.49%	3.72%	93.15%	3.13%

***Fuente:* El Ingreso y el Gasto Público en México, edición 1998. INEGI

Si bien las oscilaciones de los ingresos gubernamentales dependen de las variaciones que presente la economía nacional, existen algunos determinantes extras que limitan la capacidad de recaudación de las entidades federativas y de los gobiernos locales. Por ejemplo, las fuentes de ingreso de los gobiernos locales, como el impuesto predial, pierden sus bondades como mecanismos de captación frente a las precariedades estructurales de la mayor parte de los gobiernos municipales.

El Federalismo Fiscal en México

En otras palabras, las limitaciones administrativas y tecnológicas que viven los municipios mexicanos agravan la problemática que enfrentan para recaudar eficientemente el impuesto predial, así como para incrementarlo. Esta debilidad ya crónica de los gobiernos municipales les impide aprovechar al máximo las ventajas que proporciona el impuesto predial, como son una base gravable que no se mueve (dado que recae sobre los residentes) y que tampoco interfiere con la estabilidad económica.

Una medida gubernamental para resarcir la dependencia financiera de los Estados a la Federación ha sido la descentralización fiscal iniciada en 1995; la cual, sin embargo, no cambió sustancialmente la estructura de ingresos. La acción más importante fue el incremento del Fondo Federal de Participaciones de 18.5% a 20% de la recaudación federal participable, y la cesión de la facultad administrativa para recaudar el impuesto sobre la tenencia de automóviles y de automóviles nuevos (ISAN), y otras más controvertidas, que de hecho no se instrumentaron, como el impuesto al alcohol y al tabaco.

A pesar de su intención original, estas acciones no corrigieron la ausencia de fuentes propias de ingreso para los gobiernos subnacionales. En 1992 la participación de los estados y municipios en los ingresos totales del sector público ascendía a 6%, cinco años más y una reforma de por medio no alteraron la situación ni promovieron un incremento en la participación de estados y municipios en los ingresos totales, como bien lo muestra la constancia del 6% en 1997.

Esta situación se debe fundamentalmente a tres causas. Primero, a la ausencia de nuevas fuentes tributarias de ingresos; segundo, a la persistente debilidad de los sistemas estatales y municipales de recaudación y administración. Finalmente, la fragilidad de las haciendas públicas en los últimos años ha sido consecuencia del impacto que impactos negativos a nivel sistema ejercen sobre las economías nacionales y estatales, estas crisis no sólo afectan la capacidad de recaudación de los estados sobre sus contribuyentes, sino también el monto de las transferencias federales que recibieron las entidades federativas y municipales³⁹.

A estos problemas de índole administrativa y económica se suma el costo político que para las fuerzas que detentan el poder ya sea de nivel municipal, estatal o federal representa un movimiento en materia fiscal.

³⁹ Un ejemplo claro del impacto negativo sobre las economías subnacionales de los recientes choques económicos, fue la crisis de insolvencia que vivieron las entidades en 1995; y que provocó la eliminación del Fondo de emergencias, así como una fuerte discusión en torno a la responsabilidad fiscal de cada nivel de gobierno.

El Federalismo Fiscal en México

Es decir, la dependencia financiera de los estados a las participaciones federales agudiza el problema de la conducción política en materia fiscal de los gobiernos estatales y desincentiva a las entidades en la búsqueda de fuentes propias de ingreso.

3.1.2. Gastos

Por el lado del gasto el funcionamiento del federalismo fiscal ha sido mucho menos sistemático y muy discrecional debido a que, a diferencia de los ingresos, no había una definición clara de funciones entre los ámbitos de gobierno. Hasta 1996 la mayoría de las responsabilidades (y decisiones) de gasto gubernamental recaían en el gobierno federal. Por ejemplo, entre 1985 y 1990, el gobierno Federal erogó en promedio el 76.1% del gasto público, mientras que los estados contribuyeron con el 19.8% y los municipios con sólo el 4.1%.

Tradicionalmente los gobiernos estatales han tenido una escasa autonomía en sus decisiones de gasto; esto ha obedecido a que el componente más importante del gasto público estatal ha provenido de los Convenios de Desarrollo Social (Cedes), en los que participan conjuntamente el gobierno federal y los estatales.

Este instrumento por lo general funciona con una temporalidad anual y se caracteriza por no estar sujeto a un mecanismo transparente de asignación. En la práctica, esto ha implicado que, con frecuencia, el gobierno federal influya en demasía no sólo en el tipo de gasto, sino también en su asignación entre entidades federativas.

Como una estrategia para resolver esta situación, el gobierno federal emprendió un importante proceso de descentralización fiscal orientado primordialmente al gasto⁴⁰. Entre los rubros que se descentralizaron destacan salud, agricultura, carreteras, el ejercicio de programas de seguridad, así como las dos terceras partes del ramo 26⁴¹.

Se continuó con la descentralización en materia de educación, y se creó el ramo 33 para la distribución de recursos a estados y municipios en rubros como educación, salud, infraestructura social y fortalecimiento municipal. La creación de este ramo es importante porque mediante este canal, y bajo una fórmula preestablecida, se transfieren a estados y municipios los recursos que antes ejercía el gobierno federal.

⁴⁰ Para los casos de educación y salud véase, por ejemplo, BID, *Economic and Social Progress in Latin America. 1996 Report*, Johns Hopkins University Press, Baltimore, 1996.

⁴¹ Anteriormente conocido como Programa Nacional de Solidaridad.

El Federalismo Fiscal en México

A pesar de que estos cambios han depurado la discrecionalidad de los procesos de asignación de gasto, la autonomía de los estados no se ha visto significativamente mejorada, pues la mayor ejecución del gasto por parte de las entidades federativas y municipales es sólo eso, una mayor ejecución, ya que gran parte de los recursos canalizados por el gobierno federal están etiquetados; es decir, son transferencias condicionadas.

En otras palabras, los gobiernos subnacionales no han visto un incremento significativo en las transferencias libres que perciben, lo que afecta gravemente su capacidad de decisión⁴².

Las transferencias que realmente permiten incrementar la flexibilidad en el gasto de los gobiernos estatales y municipales son aquéllas que se otorgan en bloque; es decir, las que no están etiquetadas; por ésta razón, al proceso que se dio en México no se le puede llamar descentralización sino desconcentración fiscal.

Por otra parte, la descentralización implementada ha provocado el agravamiento de los costos operativos y administrativos de los estados al exigir una homologación en los servicios de nivel nacional; requisito que algunos estados no están en posibilidad de cumplir cabalmente.

Entre otras cosas, esta necesidad de homologar los servicios (y en consecuencia los salarios de ciertos trabajadores como los del sector educación) ha ocasionado importantes conflictos sociales, como los protagonizados por las distintas secciones del Sindicato de Trabajadores de la Educación.

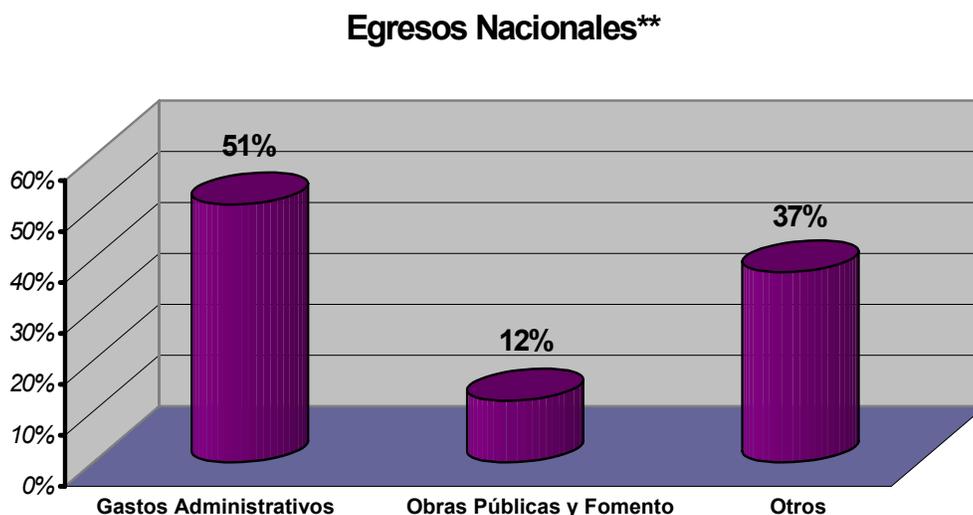
El cuadro y la gráfica siguientes muestran la distribución del gasto estatal, del cual se pueden observar algunos aspectos importantes: La mayor parte del gasto público se ejerce en asuntos administrativos; los gastos en obras públicas son menores que los administrativos en todos los estados, por lo cual pareciera que es necesaria una revisión en la forma en que operan, tanto las administraciones públicas estatales, como las municipales.

⁴² En 1995, las transferencias libres representaban 12 centavos, mientras que para 1999, éstas ascienden a sólo 14 centavos.

El Federalismo Fiscal en México

Egresos efectivos ordinarios por entidad federativa, 1997**				
Entidad	EEO	Gastos Administrativos	Obras Públicas y Fomento	Otros
Total estados	83.18%	46.58%	11.08%	42.34%
Total nacional	100%	50.62%	12.08%	37.30%
Distrito Federal	16.82%	70.60%	17.07%	12.33%
México	10.35%	73.48%	10.16%	16.36%
Veracruz	6.63%	52.31%	15.45%	32.24%
Jalisco	5.05%	55.65%	8.65%	35.70%
Nuevo León	4.95%	29.66%	6.13%	64.21%
Chiapas	3.90%	61.91%	14.83%	23.27%
Puebla	3.58%	62.69%	13.32%	23.99%
Guanajuato	3.49%	62.18%	9.52%	28.30%
Michoacán	3.40%	69.17%	9.02%	21.82%
Oaxaca	3.10%	20.24%	7.20%	72.56%
Tabasco	3.00%	61.96%	8.16%	29.88%
Guerrero	2.96%	75.99%	12.10%	11.91%
Chihuahua	2.92%	14.58%	12.83%	72.58%
Tamaulipas	2.91%	15.39%	18.00%	66.62%
Sonora	2.66%	34.61%	11.43%	53.96%
Coahuila	2.54%	64.97%	15.05%	19.97%
Sinaloa	2.44%	25.45%	5.09%	69.46%
San Luis Potosí	2.05%	20.95%	18.29%	60.76%
Hidalgo	1.99%	16.48%	12.66%	70.86%
Morelos	1.88%	20.14%	16.75%	63.11%
Baja California	1.82%	58.82%	7.40%	33.78%
Querétaro	1.66%	20.38%	17.19%	62.43%
Durango	1.45%	26.37%	7.02%	66.61%
Nayarit	1.23%	17.75%	6.33%	75.91%
Zacatecas	1.21%	24.61%	6.35%	69.03%
Campeche	1.17%	54.23%	5.60%	40.17%
Quintana Roo	1.04%	17.42%	10.14%	72.44%
Yucatán	0.95%	47.31%	13.41%	39.28%
Aguascalientes	0.89%	16.32%	9.14%	74.55%
Colima	0.72%	21.01%	11.63%	67.37%
Baja California Sur	0.68%	20.95%	2.35%	76.71%
Tlaxcala	0.58%	46.31%	12.76%	40.93%

**Fuente: El Ingreso y el Gasto Público en México, edición 1998. INEGI



Con base en el cuadro y la gráfica anteriores podemos observar que los estados con mayor población son los que absorben los porcentajes más altos de gasto y esto pudiera parecer lógico puesto que se generan mayores demandas de servicios; sin embargo, al observar el reparto del gasto nos encontramos con que, en todas las entidades federativas, los montos erogados más importantes están canalizados a cubrir el gasto administrativo, dejando la inversión en obra pública en niveles muy reducidos.

3.2. PROBLEMÁTICA OBSERVADA

Las características de la estructura fiscal en nuestro país han dependido de objetivos, prioridades y programas fijados por el gobierno federal. El debate actual gira en torno al estudio de las condiciones necesarias en un país con estructura federal para garantizar la autonomía de los diferentes ámbitos gubernamentales y establecer políticas de desarrollo regional que logren aumentar las capacidades de respuesta de las autoridades locales frente a las necesidades y demandas de sus habitantes. Los principales problemas estructurales se resumen básicamente en los siguientes aspectos:

- La dependencia financiera de los gobiernos estatales y municipales al gobierno federal ha mermado sus capacidades para atender las necesidades básicas de la población, en especial, la prestación de servicios públicos.

El monto de las transferencias federales aunado a la débil capacidad recaudatoria de los gobiernos estatales y municipales provoca una importante dependencia financiera. Esta situación ocasiona a su vez que el estado o municipio no generen por sí mismos los recursos necesarios para afrontar la creciente demanda de bienes y servicios públicos.

- El actual sistema de coordinación fiscal ha provocado la dependencia de los estados y municipios a las participaciones federales, lo que desincentiva la búsqueda de nuevas fuentes impositivas y recursos adicionales propios que les permitan solventar sus necesidades financieras.

Las transferencias federales no sólo agudizan la dependencia financiera de los estados y municipios, sino también ejercen un impacto negativo en el esfuerzo de estos gobiernos por mejorar la recolección de ingresos propios, modernizar su administración, así como para aplicar nuevos gravámenes locales.

Esto es así, porque al contar con más recursos, las entidades federativas y los gobiernos municipales pierden incentivos para intensificar su esfuerzo recaudatorio. La razón es obvia: el cobro a la comunidad trae costos electorales y administrativos que los gobiernos subnacionales pueden evitar, debido a que las transferencias del gobierno federal superan la recaudación actual por gravámenes locales.

Por otra parte, la responsabilidad asignada a cada orden de gobierno es distinta. Desde el punto de vista de preferencias políticas, un elector común que vota basado, por ejemplo, en sus preferencias hacia la educación, no sabrá en qué elección -federal, estatal o municipal- manifestar esta preferencia, es decir, no sabrá cuál de los niveles de gobierno es el último responsable, lo que dificulta la rendición de cuentas. Actualmente los estados sólo administran los recursos de la educación. Poco pueden influir en la calidad y diseño de la misma. La falta de autonomía contribuye, a que la comunidad no identifique y vigile el origen y destino de los recursos.

Además, el gasto no es efectivo, debido a que están determinadas las funciones de gasto para los gobiernos locales (los gobiernos locales tienen funciones de gasto que le determina la Constitución federal y las constituciones locales; no obstante, se requiere de un flujo de ingresos y una capacidad administrativa con las que no cuentan gran cantidad de municipios mexicanos para proporcionar los servicios que se les atribuye); sí obtuvieran ingresos propios podrían hacer más eficiente el gasto; pues son ellos, los que reconocen mejor las preferencias de su comunidad. y ésta vigilaría y exigiría cuentas.

- La carencia de un sistema de coordinación en materia de gasto público que garantice la planeación y racionalización de los presupuestos, en función de las necesidades sociales más apremiantes.

Es decir, se requiere una política de desarrollo regional que se sustente en las consideraciones de los gobiernos estatales y municipales para determinar las prioridades y fijar así de manera óptima la inversión regional.

- Como sólo la Federación puede gravar los bienes y recursos naturales a que alude el artículo 27 constitucional, tenemos que hay entidades federativas que a pesar de ser fuertes y ricas en dichos bienes y recursos naturales, carecen de capacidad económica.

Un ejemplo lo constituye el estado de Chiapas, ya que aunque cuenta con un territorio inmensamente rico en recursos naturales, gran parte de su población es sumamente pobre.

- Otro obstáculo para que los estados puedan proveerse de recursos económicos lo constituye la fracción IV del artículo 31 constitucional, que al establecer como obligación de los ciudadanos contribuir a los gastos públicos tanto de la Federación, como del Distrito Federal, de los Estados y Municipios en que residan, pareciera que los Estados y, dada la prohibición que tienen de afectar la entrada de productos provenientes de otra entidad o del extranjero, no pueden gravar a personas que residan fuera de ese territorio, aun cuando en el mismo perciban todos sus ingresos o utilidades.
- La mala recaudación por parte de las entidades federativas, de los impuestos sobre los que detentan potestad.

Entre otras causas esto se debe a la baja capacidad administrativa de los gobiernos subnacionales, así como a la ausencia de un sistema de servicio civil que promueva la profesionalización de los empleados de Hacienda, principalmente de los tesoreros o directores de Hacienda de los gobiernos subnacionales.

- Otro problema lo constituye el sector informal, que además de no cumplir con sus contribuciones induce a la evasión tributaria de los establecimientos formales.

Ante una cultura de evasión fiscal por parte del mexicano para cumplir con sus responsabilidades tributarias y su conjugación con una deficiente fiscalización de los gobiernos federales y locales, adicionalmente se presenta un sector informal, cada vez más creciente, que mientras no se incorpore al registro de contribuyentes, necesariamente conllevará a incrementar la evasión de impuestos.

- En materia impositiva, no obstante que el sistema federal mexicano es similar al norteamericano en que todo lo no delegado expresamente a la federación se entiende reservado a los Estados, no es más sencillo precisar cuáles son las fuentes impositivas que pueden gravar ambos niveles de gobierno.

Tanto la Constitución como el marco jurídico del sistema fiscal, no presenta con claridad las fuentes impositivas que le corresponden a los estados. De hecho, los municipios se encuentran en circunstancias desfavorables, ya que sus fuentes impositivas son designadas por los congresos locales –de acuerdo con la Constitución Federal-; lo cual genera una diversidad de fuentes impositivas municipales en toda la República.

**CAPITULO 4. ASPECTOS DEL FEDERALISMO FISCAL EN CANADÁ, ESTADOS UNIDOS,
ARGENTINA, BRASIL Y CHILE**

4.1.CANADÁ

Canadá es una nación multicultural y presenta una clara división entre las provincias de habla inglesa y francófona, lo cual acentúa el marcado federalismo existente en esta nación. Fue con la Constitución de 1982, mediante la cual Gran Bretaña transfirió poderes plenos al país, cuando se instituyeron de manera federal diversas políticas y acciones de gobierno; pero éstas, pasaron del gobierno central al de las provincias y muy difícilmente se llegó a las municipalidades; así la política fiscal canadiense se caracterizaría por una marcada descentralización en el orden subnacional Federal—Provincial y una relativa centralización en el orden local Provincia—municipalidad.

De acuerdo con la Constitución Canadiense, el gobierno federal tiene facultades exclusivas en cuestiones de paz y guerra, orden público, deuda pública, cuestiones relacionadas con la propiedad, la regulación del comercio, moneda y banca, derecho penal, comunicaciones y transportes internacionales asuntos indígenas y esquimales, desempleo y seguros.

El gobierno federal y los gobiernos provinciales, según el artículo 36 de la Constitución Canadiense, tienen competencias concurrentes en materia de agricultura e inmigración. De la misma manera, participan en la promoción del desarrollo económico y la prestación de servicios públicos.

Respecto al federalismo fiscal, el Parlamento y el gobierno de Canadá están comprometidos con el establecimiento del principio de igualación de pagos, para asegurar que los gobiernos provinciales tengan suficientes recursos para proveer servicios públicos a un nivel razonablemente comparable con el nivel recaudatorio de la federación.

Por lo tanto, en la federación canadiense existe una estricta jerarquía en materia fiscal, según la cual el gobierno federal trata exclusivamente con los gobiernos provinciales; no obstante, las disposiciones relacionadas con el gasto y el presupuesto, facultan al gobierno federal a realizar transferencias a individuos o compañías y a otras áreas competencia de lo los órdenes subnacionales de gobierno si se estima que está en el interés nacional realizarlas.

En concordancia con ello, los objetivos de igualdad entre los individuos y las provincias son compartidos por los gobiernos provinciales y federal. Así, la obligación de alentar servicios públicos de calidad aceptable, permitió la creación de programas de financiamiento conjunto en rubros exclusivos de las provincias como bienestar social, educación y servicios de salud.

En consecuencia, el sistema fiscal canadiense está estructurado de tal forma que las responsabilidades de gasto se encuentran altamente descentralizadas, pues la recaudación se efectúa vía acuerdos, con el fin de armonizar y compartir el presupuesto de gasto con las provincias, lo cual parte de una base impositiva y un sistema comunes para distribuir los ingresos.

Con ello se logra que las municipalidades, con diversos grados de autonomía, sean responsable de los servicios de policía, pavimentación, agua, drenaje, recolección de basura, establecimiento y cuidado de parques y bibliotecas y, en algunos casos de servicios de bienestar y de salud.

Por otra parte, las legislaturas provinciales imponen limitaciones a la autonomía municipal mediante el establecimiento de normas mínimas de calidad en la prestación de servicios y mediante algunas restricciones a su capacidad de endeudamiento, para lo cual, generalmente requieren de la aprobación en el nivel provincial.

Desde el punto de vista constitucional, el gobierno canadiense tiene amplias facultades para imponer impuestos, excepto en materia predial o tierras públicas provinciales.

El gravamen más importante es el impuesto a los ingresos, que para 1990 representaba el 50% del total de ingresos federales, no obstante para 1999, pasó a ocupar un 25%, ya que las $\frac{3}{4}$ partes del total de los ingresos son ahora compartidos entre los niveles federal, provincial y local. Esto ha permitido, entre otras cosas, una superposición de atribuciones, teniendo como consecuencia que, tanto los gobiernos provinciales como el federal, puedan cobrar impuestos sobre el ingreso, comercio, licencias de alcoholes, bebidas, tabaco, combustibles y otros más.

Por otra parte, las provincias están limitadas en sus facultades impositivas respecto de ciertos impuestos. [Por ejemplo, Impuestos directos como aquellos sobre recursos no renovables (si no distinguen entre productos dedicados al mercado local del nacional), y algunas tarifas y licencias]

Así, está terminantemente prohibido establecer gravámenes al comercio entre las provincias; fuera de estas restricciones, las provincias tienen plenas facultades para legislar y administrar en materia fiscal. En lo referente los impuestos sobre el ingreso, los gobiernos provinciales pueden entrar en acuerdos con el gobierno federal.

No obstante, debe señalarse que estos mecanismos fiscales hacen que el 63% de los ingresos provinciales provengan de la recolección de impuestos, donde el impuesto al ingreso representa un 50% de los mismos.

Como la descentralización financiera sólo filtra hasta el segundo nivel, los gobiernos municipales dependen fundamentalmente del impuesto predial, fijado normalmente por las legislaturas provinciales, a excepción de Quebec.

En general, varios investigadores coinciden en señalar que el sistema fiscal canadiense combina perfectamente la centralización federal vía recolección de los impuestos, con la descentralización del gasto mediante transferencias proporcionales a las provincias.

Mientras que por una parte se tiene eficiencia en el cobro y recaudación de los impuestos, por el otro, se tiene correspondencia con la provisión de servicios públicos locales de calidad con un mínimo de despilfarro.

El sistema canadiense está provisto de una doble equidad; la vertical, que atiende a los objetivos de redistribución; y la horizontal, que responde a la ciudadanía al otorgar servicios de salud, educación y beneficios sociales de calidad y eficientemente.

En Canadá existen dos tipos de transferencias federales: las condicionadas, de corte centralista y las incondicionales, sujetas al libre criterio de asignación por parte de las provincias.

Las transferencias incondicionales se realizan con el propósito de igualar los ingresos entre las provincias y promover la igualdad de oportunidades para el bienestar de los canadienses, según lo establece el artículo 36 de la constitución de 1982.⁴³

⁴³ El artículo 36 dice:

"I. Sin alterar la autoridad legislativa del Parlamento o de las legislaturas provinciales, o de los derechos de cualesquiera de estas corporaciones con respecto al ejercicio de su autoridad legislativa, el Parlamento y las legislaturas, junto con el gobierno de Canadá y los gobiernos provinciales, se comprometen a:

- a) promover la igualdad de oportunidades para el bienestar de los canadienses
- b) Fomentar el desarrollo económico a fin de reducir la disparidad de oportunidades, y
- c) Suministrar servicios públicos esenciales de razonable calidad a todos los canadienses.

2. el Parlamento y el gobierno de Canadá están comprometidos con el principio de los pagos compensatorios, a fin de contar con la seguridad de que los gobiernos provinciales dispongan de ingresos suficientes para suministrar servicios públicos de un nivel razonablemente comparable con índices impositivos razonablemente comparables".

Cinco provincias con mayor capacidad de ingresos fiscales establecen el criterio (Ontario, Quebec, Manitoba, Saskatchewan y Columbia Británica). Alberta, la provincia más rica; y las cuatro provincias del Atlántico, las más pobres, quedan excluidas de la categoría de provincias representativas. Para evitar que el total de ingresos de una provincia esté por debajo de los percibidos el año precedente, se hacen pagos de estabilización hasta por un monto per cápita fijo. Si aún se tienen déficits, la federación los apoya con préstamos libres de intereses.

Las transferencias condicionadas se integran en dos planes. De acuerdo al Plan de Financiamiento a programas Establecidos, la Federación realiza transferencias sobre la base de un monto per cápita para programas de salud y educación postsecundaria.

Las condiciones se refieren a criterios mínimos de calidad y en el caso de los servicios de salud, para tener derecho al monto total, los programas deben adherirse a los programas federales. El segundo es el Plan de Asistencia Canadá, establecido en 1996, que está orientado a coordinar los servicios sociales y de bienestar provinciales. Al igual que el anterior, está condicionado a un mínimo de criterios de calidad que, si son cumplidos, la federación proporciona hasta el 50% de los costos de los servicios.

Estos dos planes, junto con las transferencias a los individuos vía el sistema de seguridad social (Seguro de Desempleo, Beneficio de Impuesto Niñez, Seguro de Ancianidad y Seguro de Ingreso Garantizado), proporcionan los bienes públicos esenciales, tales como atención médica, educación, protección al ingreso y seguridad maternal.

No obstante, las importantes metas sociales alcanzadas por el ejercicio de la capacidad de gasto del gobierno federal a través de planes compensatorios y transferencias, el sistema se ha visto sujeto a diversas críticas provenientes de Alberta y Quebec.

Por un lado arguyen que el Programa de Compartimento de Costos limita la libertad de las provincias, ya que las obliga a destinar fondos a planes escogidos y determinados por el Gobierno Federal; y del otro, que en general los mecanismos del sistema describen con tanto detalle las estructuras institucionales y administrativas de los programas a que está dispuesto a financiar el Gobierno Federal, que ello equivale a legislar y reglamentar áreas exclusivas de jurisdicción provincial.

Conclusiones

- La política fiscal canadiense se caracterizaría por una marcada descentralización en el orden subnacional Federal-Provincial y una relativa centralización en el orden local Provincia-municipalidad.

- Respecto al federalismo fiscal, el Parlamento y el gobierno de Canadá están comprometidos con el establecimiento del principio de igualación de pagos, para asegurar que los gobiernos provinciales tengan suficientes recursos para proveer servicios públicos a un nivel razonablemente comparable con el nivel recaudatorio de la federación.
- El sistema fiscal canadiense está estructurado de tal forma que las responsabilidades de gasto se encuentran altamente descentralizadas.
- El impuesto a los ingresos para 1999, pasó a ocupar un 25%, ya que las $\frac{3}{4}$ partes del total de los ingresos son ahora compartidos entre los niveles federal, provincial y local.
- Las provincias tienen plenas facultades para legislar y administrar en materia fiscal. En lo referente los impuestos sobre el ingreso, los gobiernos provinciales pueden entrar en acuerdos con el gobierno federal.
- El 63% de los ingresos provinciales provengan de la recolección de impuestos, donde el impuesto al ingreso representa un 50% de los mismos.
- El sistema fiscal canadiense combina perfectamente la centralización federal vía recolección de los impuestos, con la descentralización del gasto mediante transferencias proporcionales a las provincias.
- En Canadá existen dos tipos de transferencias federales: las condicionadas, de corte centralista y las incondicionales, sujetas al libre criterio de asignación por parte de las provincias.

4.2. ESTADOS UNIDOS

El federalismo fiscal estadounidense sustenta jurídicamente su práctica en su Constitución Política, en la que se establece la obligatoriedad de mantener una estrecha relación entre los gobiernos estatales con el gobierno federal, en todo lo relacionado en materia impositiva.

Es también uno de los pocos países que ha logrado el ideal de distribución regional prácticamente igualitaria del ingreso, gracias, en parte, a su sistema fiscal de transferencias a los estados.

Esto significa que hay una distribución prácticamente uniforme en cuanto a las personas pero no en cuanto al territorio. En los territorios poco receptivos —Nevada pe.— hay menos habitantes con el mismo ingreso por persona.

Según muchos economistas norteamericanos esto ha ocurrido como consecuencia de dos factores.

En primer lugar con la reforma de los derechos civiles en los años sesenta surgió un nuevo federalismo fiscal, que los especialistas denominan “de facto”, caracterizado por el cambio del enfoque del gasto de los lugares hacia las personas, con lo cual el presupuesto federal se convirtió en la principal fuente de financiamiento de los ingresos y beneficios asistenciales de los individuos.

No obstante, los gobiernos estatales y municipales continuaron manteniendo la responsabilidad de los servicios públicos, la infraestructura y la administración gubernamental, aunque al verse presionados por el cambio de las políticas administrativas federales orientaron el gasto hacia las personas.

Por otro lado, los ciudadanos norteamericanos se han mostrado reacios a aceptar mayores impuestos, y a ello se suman los conflictos tradicionales entre el gobierno federal y los gobiernos estatales y locales sobre desacuerdos inducidos por grupos de interés o amplios sectores sociales que buscan orientar el gasto en algún sentido que les favorezca.

De la misma manera, la reorientación de la política fiscal de los lugares hacia las personas, afectó particularmente a los gobiernos locales, ya que estos tienen la responsabilidad de canalizar recursos a renglones específicos de gasto, mientras que a los gobiernos estatales les corresponden las áreas relacionadas directamente con las personas, tales como servicios educativos, médicos o de retiro.

Con el aliento del gobierno de Bill Clinton, los gobiernos locales están promoviendo la privatización de algunos servicios, así como la creación de empresas mixtas que atienden diversos distritos, donde los usuarios pagan cuotas extraordinarias mediante esquemas especiales, todo ello con el objeto de reducir costos, mantener los impuestos bajos sin necesidad de incrementar las cargas impositivas y solucionar los problemas de las comunidades.

La nivelación fiscal o impositiva es el único objetivo que no se alcanzó. La mayor parte de las transferencias federales se distribuyen a los gobiernos estatales y locales vía fórmulas que toman como fundamento índices de pobreza, obsolescencia de infraestructura, ingreso estatal per capita, indicadores de desempleo, entre otros. Y a través de más de 1500 programas federales de ayuda se busca revertirlos.

No obstante, al momento de aprobar los presupuestos, estas intenciones se topan con obstáculos políticos en el Congreso, cuyos miembros son electos para conquistar beneficios para sus circunscripciones y Estados y no para favorecer a otras jurisdicciones.

En segundo lugar debe contemplarse al sistema de "matching grants", o asignaciones condicionadas, que implicó que el gobierno federal subsidió una parte significativa de las inversiones básicas, especialmente caminos en una zona pobre en ferrocarriles.

Este sistema consiste en aplicar mecanismos de subsidios a determinados gastos que realizan los estados. Por ejemplo el más importante en magnitud financiera es el conocido Medicaid, medicina para los pobres, básicamente por el déficit de hospitales públicos. Los citados al principio como motores de la transformación del Sudeste, eran subsidios de hasta el 90% para la realización de obra pública.

Prácticamente en la mayor parte de los casos, los estados realizan el gasto y luego presentan la liquidación al gobierno federal, quien les gira el porcentaje de las liquidaciones establecido según las reglas previas. De esta manera el sistema de transferencias, mas que un sistema financiero, es la política federal de gasto, parte de la cual es en colaboración con los estados. Desde luego existe una influencia cierta de estas cuotas en la determinación de las prioridades de gasto estatales.

Durante un par de décadas, a partir de los sesenta hasta fin de los ochenta, existió un sistema de coparticipación en Estados Unidos un tanto diferente del mexicano, pero que, como éste, se caracterizaba por la libre disponibilidad y que llegó a representar alrededor de un 20% del total.

Por otro lado, en los últimos años se presentó una gran discusión académica acerca si correspondían los fondos de libre disponibilidad o los condicionados.

Los que favorecían la libre disponibilidad argumentaban que en Estados Unidos ya no hay estados subdesarrollados y que todos estaban perfectamente maduros para adoptar las decisiones correctas y que por consiguiente un sistema que influyera sus decisiones era esencialmente ineficiente.

Los que preferían el régimen de cuotas de uso condicionado -que obviamente triunfaron- sostenían que eso era cierto, pero que hay ciertas prioridades que aunque las cubran los estados son nacionales. Por ejemplo no se puede admitir, en el nivel nacional, que las personas no tengan un mínimo de educación, lo cual es importante también desde el punto de vista federal, por ejemplo para la defensa.

El federalismo fiscal estadounidense se ubica, en cuanto a su funcionamiento y posibilidades de reforma, en la confluencia de realidades políticas y teorías económicas sustentadas en las nociones de eficiencia y equidad. Las realidades políticas —ciudadanos que requieren cargas mínimas y gastos máximos y autoridades locales y municipales electas que prefieren las transferencias gubernamentales ala imposición de impuestos— producen tensiones entre los distintos ordenes de gobierno.

En el sistema fiscal norteamericano existe una marcada concurrencia en el tipo de impuestos cobrados por la federación y los estados. El gobierno federal está autorizado a imponer y cobrar cualquier impuesto que considere necesario para el bienestar del país, excepto aquellos constitucionalmente asignados a los estados y a las exportaciones. En materia de impuestos de ingreso, existen acuerdos que permiten deducir los impuestos al ingreso pagados en los niveles estatal y local.

La Constitución federal prohíbe a los estados gravar el comercio interno, fuera de dicha limitación, cada estado cuenta con su propio sistema fiscal y puede definir y establecer bases y tasas. Por su parte, los gobiernos locales imponen y cobran impuestos prediales en todos los estados.

A diferencia de otros países, la nivelación entre estados o igualdad competitiva, nunca ha sido una prioridad en el federalismo fiscal norteamericano. Por tanto, las transferencias incondicionales juegan un papel muy limitado en el sistema de transferencias incondicionales a los gobiernos locales de gobierno, aunque dentro del programa general su monto es reducido.

Por otro lado, los tres niveles de gobierno cooperan y participan en programas de financiamiento compartido en casi todos los renglones importantes de la función pública. Los pagos se realizan en forma de subvenciones en bloque y etiquetadas a determinadas funciones y son acordados sobre la base de las aportaciones iguales, modelo uno a uno generalmente distribuidos de acuerdo a fórmulas que toman en cuenta la situación fiscal del gobierno local beneficiado.

Conclusiones

- El federalismo fiscal estadounidense jurídicamente sustenta su práctica en su Constitución Política, en la que se establece la obligatoriedad de mantener una estrecha relación entre los gobiernos estatales con el gobierno federal, en todo lo relacionado en materia impositiva.
- Es uno de los pocos países que ha logrado el ideal de distribución regional prácticamente igualitaria del ingreso, gracias en parte, a su sistema fiscal de transferencias a los estados.
- El nuevo federalismo fiscal, que los especialistas denominan “de facto”, está caracterizado por el cambio del enfoque del gasto de los lugares hacia las personas.
- La existencia de conflictos entre el gobierno federal y los gobiernos estatales y locales sobre desacuerdos inducidos por grupos de interés o amplios sectores sociales que buscan orientar el gasto en algún sentido que les favorezca.

- Los gobiernos locales están promoviendo la privatización de algunos servicios, donde los usuarios pagan cuotas extraordinarias mediante esquemas especiales, con el objeto de reducir costos, mantener los impuestos.
- La nivelación fiscal o impositiva es el único objetivo que no se alcanzó. La mayor parte de las transferencias federales se distribuyen a los gobiernos estatales y locales vía fórmulas que toman como fundamento índices de pobreza, obsolescencia de infraestructura, ingreso estatal per capita, indicadores de desempleo, entre otros. Y a través de más de 1500 programas federales de ayuda se busca revertirlos.
- Existe el sistema de "*matching grants*", o asignaciones condicionadas, el cual consiste en aplicar mecanismos de subsidios a determinados gastos que realizan los estados.
- En el sistema fiscal norteamericano existe una marcada concurrencia en el tipo de impuestos cobrados por la federación y los estados.
- La Constitución Federal prohíbe a los estados gravar el comercio interno, cada estado cuenta con su propio sistema fiscal y puede definir y establecer bases y tasas. Por su parte, los gobiernos locales imponen y cobran impuestos prediales en todos los estados.
- La nivelación entre estados o igualdad competitiva, nunca ha sido una prioridad en el federalismo fiscal norteamericano.
- Los tres niveles de gobierno cooperan y participan en programas de financiamiento compartido en casi todos los renglones importantes de la función pública.

4.3. ARGENTINA

Según lo establece la Constitución Nacional, la Nación Argentina adopta para su gobierno la forma representativa, republicana y federal. Desde el punto de vista institucional, Argentina es un país federal con tres niveles de gobierno, el Nacional (federal), 23 gobiernos provinciales y el gobierno de la Ciudad de Buenos Aires y más de 11000 municipalidades. La Constitución otorga amplios poderes fiscales a los gobiernos de las provincias y garantiza la autonomía municipal mientras que, salvo algunos gastos como el de Defensa Nacional, los tres niveles de gobierno tienen actividad concurrente en la provisión de diversos bienes y servicios públicos.

No obstante las amplias facultades impositivas mencionadas, este país se caracteriza por mantener una fuerte concentración de la recaudación tributaria.

Este fenómeno tiene dos explicaciones; en primer lugar, el elevado nivel de concentración de los ingresos impositivos en el nivel central responde en primer lugar a que ciertos atributos, como las contribuciones de seguridad social y los impuestos al comercio exterior (24% y 9% respectivamente de la recaudación total) son casi o totalmente recaudadas en dicho nivel.

Por otro lado, los sistemas de coparticipación impositiva, vigentes desde 1935, determinaron que las provincias delegaran al nivel nacional la imposición sobre los ingresos de las personas y las empresas, además del consumo y las ventas (12% y 42% respectivamente del total), accediendo posteriormente a una fracción de lo producido a través de las distribuciones primaria y secundaria.

En consecuencia, las provincias y los municipios conforman básicamente sus ingresos impositivos con la tributación sobre la propiedad de inmuebles y automotores (7% del total), además de los impuestos sobre los ingresos brutos de las empresas y con diversas tasas y contribuciones sobre servicios.

Ciertamente el alto grado de concentración fiscal se atenúa, luego de verificadas las transferencias de todo tipo (condicionadas o no condicionadas); se mantiene sin embargo, un cierto grado de desequilibrio fiscal vertical a partir del hecho de que, mientras la participación de ingresos y gastos es de 54.26% y 56.39% respectivamente, en el nivel nacional los porcentajes indican 39.20% y 43.61% respectivamente en los gobiernos subnacionales.⁴⁴

El análisis de la situación fiscal de los gobiernos subnacionales argentinos puede ser visualizado desde diversos ángulos. En primer lugar, las estructuras impositivas provinciales y municipales en tributos sobre las propiedades inmuebles y automotor y el impuesto sobre las transacciones no se caracterizan particularmente por sus rasgos de flexibilidad automática y es difícil suponer de ellas aportes significativos a la estabilidad macroeconómica y la captación de impuestos

⁴⁴ Estos porcentajes muestran, según el cuadro 2, que mientras el déficit total del gobierno alcanzó 2.13%, el déficit fue de 4.41% para el nivel subnacional (provincias y municipios).

Existen en este nivel serios problemas de recaudación (agudizados en momentos de recesión económica), los cuales obedecen, entre otras dinámicas, a la fuerte tendencia centralizadora del gobierno argentino; el marcado proceso de centralización del gasto hacia los gobiernos subnacionales, no lleva, por sí mismo, a atribuir a éstos la responsabilidad de impactos en la gestión, especialmente en áreas donde las provincias han reemplazado completamente a la Nación (educación primaria y secundaria, por ejemplo).

La atribución de competencias entre ellos, surge de una regla de distribución genérica contenida en la Constitución Nacional, por la cual, las Provincias conservan todo el poder no delegado a la Nación.

La Nación puede:

- Establecer impuestos indirectos internos (IVA, Impuestos Internos, etc.) y externos o aduaneros (derechos al comercio exterior).
- Imponer contribuciones directas, a título de excepción por tiempo determinado, que originariamente son de competencia provincial (Ej.: Impuesto a las Ganancias, Impuesto sobre los Bienes Personales, etc.).

Aunque Argentina constitucionalmente mantiene un Régimen de Coparticipación Federal de Impuestos, entendiéndolo por éste que la Nación, las Provincias y la Ciudad de Buenos Aires mantienen una estrecha relación en cuanto a la provisión de los servicios, funciones y competencias, la realidad dista bastante de la letra constitucional.

La necesidad real de muchos gobiernos subnacionales de recurrir al endeudamiento es evidencia de que tal cooperación no siempre se da, debido, entre otras causas, a la exigüidad fiscal de su sistema tributario y, especialmente, porque la transferencia de prestación de servicios y otras responsabilidades no está acompañada de una cesión de recursos acorde. Por tanto, la descentralización fiscal argentina lo es más de forma que de fondo.

El sistema tributario argentino está estructurado, principalmente, sobre la imposición a la renta, el patrimonio y los consumos. En los distintos niveles de gobierno se tienen los siguientes impuestos: Gobierno Federal: Impuestos: a las ganancias, a la ganancia mínima presunta, sobre los bienes personales, a la transferencia de inmuebles de personas físicas, a los intereses pagados y el costo financiero del endeudamiento empresarial, al valor agregado, internos, sobre los combustibles líquidos y el gas natural, regímenes de la seguridad social, derechos aduaneros y otros de menor envergadura.

El Federalismo Fiscal en México

Gobiernos Provinciales: Impuestos: sobre los ingresos brutos, sobre manifestaciones parciales de patrimonio (inmuebles y automotores), de sellos y tasas por la retribución de servicios.

Gobiernos Municipales: Tasas retributivas de servicios y derechos específicos.

La problemática de la administración tributaria argentina, es la siguiente:

Ausencia de descentralización a los municipios: La descentralización se produjo del primer nivel al segundo (Gobiernos provinciales) y no del segundo al tercero, ya que el sector municipal sigue en el mismo nivel desde hace muchos años.⁴⁵

Falta de asistencia técnica y ausencia de estudios empíricos: Hubo una ausencia total de asistencia técnica de apoyo para asegurar un proceso de descentralización exitoso, con lo cual no es demasiado seguro que las cosas hayan mejorado. En ese sentido, en la Argentina no se cuenta con estudios empíricos para saber si la prestación de los servicios descentralizados mejoró -o por lo menos demanda menos recursos- como consecuencia de la descentralización. Así debería ser de acuerdo con la teoría convencional pero, como suele suceder, falta la información empírica de respaldo, que fácilmente podría contener contraejemplos a corregir.

Ausencia de descentralización tributaria: El sistema tributario no se descentralizó. Ni siquiera se crearon las condiciones para que lo hiciera. Por el contrario, las normas restrictivas a los sistemas tributarios provinciales y municipales, altamente desarrolladas por leyes nacionales y provinciales y por jurisprudencia, en procura del poco racional objetivo de la separación de fuentes⁴⁶, tendió a acentuarse en el mismo período en que se descentralizaron los servicios.

⁴⁵ En 1981 -en la misma fuente -el gasto municipal se estableció en 2.8% del PIB. Recalculándolo sobre la base del PIB según el cálculo actual puede estimarse en 2.0%. En los años recientes, se encuentra aproximadamente en esa suma, quizá poca cosa más. En comparación con los Estados Unidos, en ese país los municipios tienen un nivel de gasto en función del PBI aproximadamente igual a los estados. Solo en ese sentido, en la actualidad, Estados Unidos es más descentralizado que Argentina. El gasto se repartía así Nación 55% provincias 45% recaudación tributaria Nación 80% Provincias 20%. (World Bank 1997, p.48). La centralización de la recaudación probablemente fue más importante anteriormente.

⁴⁶ La existencia de un régimen de separación de fuentes o de concurrencia, suele ser solo una cuestión de definición.

Supongamos que el nivel federal recauda un impuesto a los cigarrillos y el nivel provincial un impuesto a las bebidas alcohólicas. Si definimos estos dos tributos como distintos, el régimen de ese país es de separación de fuentes.

Pero si consideramos ambos impuestos como componentes de una categoría más

Impropiedad del sistema de coparticipación: El sistema de coparticipación actual es, como lo señalan muchas personas incluso sus autores, inapropiado y rige "provisoriamente" desde hace una década. Por ello la constitución de 1994 exigió la sanción, dentro de un plazo ya vencido, de un nuevo régimen que incorpore pautas definidas explícitamente.

Conclusiones

- La Constitución otorga amplios poderes fiscales a los gobiernos de las provincias y garantiza la autonomía municipal mientras que, salvo algunos gastos como el de Defensa Nacional, los tres niveles de gobierno tienen actividad concurrente en la provisión de diversos bienes y servicios públicos. No obstante las amplias facultades impositivas mencionadas, este país se caracteriza por mantener una fuerte concentración de la recaudación tributaria.
- Los sistemas de coparticipación impositiva, vigentes desde 1935, determinaron que las provincias delegaran al nivel nacional la imposición sobre los ingresos de las personas y las empresas, además del consumo y las ventas.
- Las provincias y los municipios conforman básicamente sus ingresos impositivos con la tributación sobre la propiedad de inmuebles, ingresos brutos de las empresas y con diversas tasas y contribuciones sobre servicios.
- Existe un desequilibrio fiscal vertical mientras la participación de ingresos y gastos es de 54.26% y 56.39% respectivamente, en el nivel nacional los porcentajes indican 39.20% y 43.61% respectivamente en los gobiernos subnacionales.

general; impuestos selectivos al consumo, hay concurrencia.

Si el nivel federal cobra impuestos selectivos al consumo y el subnacional impuestos generales al consumo, -caso Brasil- y se definen dos categorías, impuestos, selectivos y generales, el sistema es de separación de fuentes. Pero si hay una sola categoría; impuesto a los consumos, el sistema es de concurrencia.

Por otra parte, el objetivo mismo de la separación de fuentes es inconsistente. Se propone la eliminación de la doble imposición entre estados de distinto nivel, pero la doble imposición es solo un problema de neutralidad y equidad cuando es discriminatoria, como lo era en los escritos de Stuart Mill, creador del término. Si hay doble imposición sin discriminación no hay distorsión y aquella no puede objetarse (Ver: Musgrave 1959, p.163)

- En los gobiernos subnacionales argentinos existen serios problemas de recaudación, los cuales obedecen, a la fuerte tendencia centralizadora del gobierno el marcado proceso de centralización del gasto.
- El sistema tributario argentino está estructurado, principalmente, sobre la imposición a la renta, el patrimonio y los consumos.
- La problemática de la administración tributaria en Argentina, es la siguiente: ausencia de descentralización a los municipios; falta de asistencia técnica y ausencia de estudios empíricos; ausencia de descentralización tributaria y la impropiedad del sistema de coparticipación.

4.4. BRASIL

Después que la monarquía fue abolida en Brasil, la primera Constitución (1891), bajo un sistema republicano, estableció un régimen presidencial y tres poderes independientes: Ejecutivo, Legislativo y Judicial. Esta estructura fue mantenida en Brasil y figura en la actual Constitución, promulgada el 5 de octubre de 1988, que ahora incorpora nuevos conceptos relacionados con la protección al medio ambiente, y el incremento de los poderes de la legislatura en sus relaciones con el poder Ejecutivo.

Brasil es un república federal integrada por 26 estados y un Distrito Federal situado en Brasilia, la capital del país. Cada estado tiene su propio gobierno y mantiene una estructura administrativa similar a la federal, además de que disfrutan de todos los poderes (definidos en la Constitución Federal) que no están específicamente reservados al gobierno federal o a los Concilios municipales.

La Constitución de 1988 asegura su autonomía, partiendo del nivel principal, que es gobierno de la Unión Federal; enseguida se encuentran los gobiernos subnacionales de los estados, incluido el Distrito Federal, (aunque debe notarse que también se constituye como municipalidad); al final se sitúa el gobierno municipal, subordinado a los gobiernos estatales.

La autonomía financiera está manifestada fundamentalmente, desde la capacidad de los estados para diseñar su plan presupuestal anual, hasta la facultad de imponer cargas tributarias y disponer del gasto público. Por otra parte la administración pública descentralizada ha sido adoptada por los 27 gobiernos subnacionales y los gobiernos municipales, los cuales poseen una estricta autonomía local ligada con las políticas presupuestales estatales.

El Federalismo Fiscal en México

Los concilios municipales operan bajo las previsiones de la Ley Básica de las Municipalidades; pero debe notarse que la Constitución asigna al Distrito Federal una serie de Facultades legisladas por la Asamblea, derivadas de su capacidad dual como Estado y como Municipio.

Las características de la política fiscal derivan también de ciertas razones de naturaleza social, política, histórica y económica. La política fiscal además, está condicionada por las marcadas diferencias regionales y la influencia de la planeación y ejecución de políticas públicas implementadas en esquemas donde el gobierno federal mantenía un importante rol de coordinador.

El Ministerio Federal de Finanzas es una parte de esta función de coordinación, junto con la estructura administrativa de la república de Brasil, el ministerio de finanzas es responsable de formular y ejecutar la política económica. Desde julio de 1994, esta política ha seguido las líneas de acción del Programa de Estabilización Económica, mejor conocido como el Plan Real, que tiene como meta el establecimiento de la estabilidad monetaria de la economía brasileña con objeto de mantener un crecimiento sostenido con una redistribución del ingreso.

La legislación actual, en efecto, —especialmente el decreto temporal 1063 del 27 de julio de 1995— define que son responsabilidades del Ministerio de Finanzas las siguientes:

Moneda corriente, crédito; instituciones financieras, capitalización; cuentas de ahorro; compañías privadas de seguridad e instituciones de beneficencia.

- Recaudación, inspección y administración de Aranceles y política aduanal.
- Administración financiera y presupuestal, control interno y auditoría de la cuenta pública
- Administración de la deuda pública interna y externa
- Administración de bienes y propiedades
- Negociaciones económicas y financieras con otros gobiernos así como las internas y con organizaciones internacionales o extranjeras.
- Tarifas de precios y servicios públicos en general
- Control y vigilancia de tratados externos.

El Ministerio Federal de Finanzas, a través de la Secretaría Ejecutiva, ha buscado soluciones para los problemas que afectan la política fiscal. Estas han se han hecho desde la Secretaría Federal de Rentas y el nivel subnacional por medio del presidente del Concilio Nacional Político Financiero (CONFAZ).

El Federalismo Fiscal en México

El CONFAZ es un órgano colegiado que representa a los estados, donde los secretarios de finanzas de cada estado son miembros y donde se discuten los asuntos más importantes en materia fiscal.

El sistema Fiscal brasileño se divide en dos partes en su nivel nacional:

- Impuestos por Rentas.
- Administración Financiera.

Los impuestos por rentas son la principal fuente de financiamiento del gasto público en el nivel nacional. Este sistema nacional de impuestos está basado en reglas generales que han sido codificadas desde 1966, y de acuerdo a los más recientes cambios de la Constitución de 1988. Cada esfera de gobierno tiene su propio campo de acción presupuestal, y los diferentes impuestos son distribuidos desde los diferentes niveles de gobierno como a continuación se explica:

Unión Federal: Impuestos sobre el ingreso personal y a las empresas; importaciones, exportaciones, ventas de productos industriales; transacciones financieras (crédito, cambio de moneda y operaciones con existencias y portadores de seguridad), propiedades rurales y las contribuciones sociales pagables sobre ventas y negocios.

Estados: Impuestos sobre bienes, transportes y servicios de comunicación. Impuestos a las ventas; transferencia de propiedades por herencia o donaciones e impuestos por tenencia de vehículos automotor.

Municipalidades: Impuestos sobre la propiedad urbana, transferencias de propiedad urbana y servicios de cualquier naturaleza.

El sistema federal brasileño se ha desarrollado en ciclos claramente definidos, tanto de centralización como de descentralización. Desde 1987 se experimenta un ciclo de descentralización fiscal.

En tanto que la apertura política disminuía el poder del gobierno central, la Constitución de 1988⁴⁷ acentuaba la tendencia hacia la desconcentración de los ingresos tributarios; ya en 1987 la porción federal correspondía a poco menos del 60% del total.

⁴⁷La Constitución de 1988 desconcentró significativamente el sistema: transfirió autoridad tributaria a los estados y municipios; les devolvió responsabilidades de gasto, aunque no bien definidas; consolidó la independencia del endeudamiento de los estados y municipios, quedando

sujetos nominalmente a límites impuestos por el Senado; y posibilitó la ampliación del número de municipios.

Actualmente los estados y municipios recaudan directamente el 32% del total de impuestos que se cobran en el país y, tras efectuar las distribuciones constitucionales de los impuestos recaudados, pasan a disponer del 43% de la recaudación tributaria nacional. Esta división entre las esferas de gobierno se ha mantenido prácticamente estable desde el gran cambio acaecido en el periodo 1989-93⁴⁸. Se destaca en este contexto el papel de las transferencias constitucionales de ingresos recaudados por el gobierno federal, aproximadamente el 27% de los ingresos de la Unión se destinan a sufragar gastos de los estados y municipios⁴⁹.

El efecto de los desequilibrios fiscales, asociados a la ausencia de mecanismos efectivos para controlar el endeudamiento de los estados y municipios y la generación de déficit primarios y de operaciones en esos niveles de gobierno provocaron, a lo largo de los años, problemas con respecto al flujo y al monto de la deuda pública de los gobiernos subnacionales. Una consecuencia grave es que esa situación dio lugar a una serie de rescates y mecanismos de asistencia ad hoc de parte del gobierno central para los estados y municipios⁵⁰.

El desglose de la deuda pública de los estados y municipios brasileños⁵¹ permite constatar en primer lugar el nivel reducido del componente externo, de menos de 5% del total. Ese resultado obedece a los efectos de las negociaciones de la deuda externa con los acreedores internacionales a principios de los años noventa y a la emisión de los bonos Brady y su concentración en el gobierno federal—deudor soberano de los títulos externos en función del esquema de renegociación utilizado.

⁴⁸Los principales beneficiarios de la descentralización han sido los municipios cuando se consideran los recursos tributarios *disponibles* para el gasto público. También se registraron cambios en la división *horizontal* a lo largo del tiempo después de que fueron transferidos más recursos a las regiones más pobres. Véase al respecto Serra y Afonso (1999).

⁴⁹Véase Méndez (1999). El análisis de las transferencias puede encontrarse además en Ter-Minassian (1997).

⁵⁰Rangel (1999) y Méndez (1999) presentan los análisis más recientes de estos rescates y mecanismos de asistencia.

⁵¹La deuda pública brasileña, y en particular la de los estados, se desarrolló recién a partir de los años sesenta. La deuda de los estados aumentó bastante en los años setenta (deuda externa). Las Constituciones de 1967 y 1988 atribuyeron al Senado la fijación de límites globales al endeudamiento de los estados, y correspondía al Banco Central establecer normas para ponerlos en práctica. No obstante, siempre hubo resquicios en la legislación, lo que hizo que los órganos de control fiscalizaran básicamente la utilización de los recursos (la inversión, por ejemplo) y no el monto ni la sostenibilidad de la deuda. A partir de 1975, hubo algunas innovaciones en esos controles vinculándose la capacidad de pago a los ingresos líquidos de los estados (Resoluciones del Senado Federal 62/1975 y 93/1976. Véase Almeida (1996).

La porción mas importante, que supera el 80% del total, se debe al Tesoro Nacional, además de las obligaciones que también fueran incluidas en las renegociaciones⁵². El resto, mas del 10%, corresponde a la deuda contraída con la red bancaria nacional.

El mayor incremento de la deuda pública de los estados tuvo lugar en los años setenta y ochenta, con los conocidos resultados problemáticos de los años noventa. Esta evolución se puede caracterizar por tres fenómenos: *internalización* mediante la sustitución de deuda externa con bancos internacionales, denominada en dólares, por deuda interna con el Tesoro Nacional, en su mayor parte denominada en moneda nacional; *crecimiento acelerado* de la deuda en obligaciones, debido al deficiente control ejercido por el gobierno federal y por el Senado; y *federalización* debida a las varias asunciones, reescalonamientos y rescates realizados por el gobierno federal⁵³.

Como se mencionó anteriormente La evolución del sistema federal brasileño en la última década se ha caracterizado por una serie de déficits y un alto endeudamiento público a nivel subnacional, que fue aliviado por numerosos rescates por parte del gobierno federal. Esta situación que aún subsiste emana de tres causas específicas⁵⁴. Primero, los estados y municipios tienen un gran peso dentro del sector público en lo que se refiere a ingresos, gastos y deuda pública, en función de la descentralización fiscal ocurrida en los últimos años.

Al mismo tiempo, existe una asimetría en la distribución de los derechos y deberes entre los tres niveles de gobierno, con un sesgo a favor de los gobiernos subnacionales, en cuanto que la división de responsabilidades de gasto no esta bien definida. Segundo, los bancos estatales financiaban a los estados, y algunos todavía mantienen el potencial de financiamiento⁵⁵.

⁵²Es importante destacar que del total de la deuda en obligaciones que figura en el Cuadro 6 (R\$24.600 millones), casi la mitad de esa cantidad correspondía a la deuda del estado de Rio de Janeiro (R\$11.300 millones), cuyo contrato de renegociación con el gobierno federal quedó formalizado a fin de 1999. Por lo tanto, en los datos que serán proporcionados en el año 2000, seguramente ese monto de deuda en obligaciones deberá trasladarse a la columna "Deuda contractual con el Tesoro Nacional". Por otro lado, aproximadamente la otra mitad de la deuda en obligaciones (R\$10.400 millones) de São Paulo no corresponde a la deuda del estado sino a la del municipio de São Paulo, y probablemente será renegociada con el gobierno federal en el programa de reprogramación de la deuda existente.

⁵³Véase Almeida (1996).

⁵⁴Véase el análisis más detallado que presentan Serra y Afonso (1999).

⁵⁵Pese al significativo reordenamiento del sistema financiero de los estados que tuvo lugar en los últimos años con el cierre de un gran número de bancos y la transformación de varias instituciones financieras estatales en simples agencias de desarrollo (sin derecho a la captación de recursos frente al público), siguen existiendo algunos bancos en algunos estados importantes

(São Paulo, con el Nossa Caixa Nosso Banco), que pueden, en ciertas situaciones políticas de debilitamiento del gobierno federal, volver a realizar operaciones bancarias en favor de su accionista mayoritario.

Tercero, los gobernadores tienen una fuerte influencia política en el Senado, el cual por mandato constitucional debería controlar el endeudamiento de los estados y municipios. Sin embargo, el Senado siempre aprobó incrementos a los límites de endeudamiento—por lo menos mediante la capitalización de intereses—de los estados y municipios⁵⁶.

Una consecuencia negativa de este cuadro institucional ha sido la enorme dificultad de realizar ajustes fiscales en los niveles inferiores de gobierno, necesarios para la estabilización macroeconómica, recurriendo en vez al aumento de la deuda pública y a repetidas operaciones de rescate a los gobiernos subnacionales a fin de hacer viables la continuidad y el funcionamiento del sector público. Adicionalmente, se presentaron otros impedimentos importantes al ajuste fiscal que también emanan de la reciente evolución del sistema federal brasileño.

En primer lugar, hubo una interferencia de los estados en el comercio exterior (típicamente bajo control nacional) mediante la tributación de las exportaciones de productos primarios y semielaborados por medio del ICMS (Impuesto a la Circulación de Mercancías y Servicios). Esta cuestión fue resuelta mediante el compromiso del gobierno federal de compensar las posibles pérdidas líquidas de los estados por recaudación de ese impuesto⁵⁷.

⁵⁶En el futuro los estados podrían tener derecho a emitir obligaciones provocando la desestabilización del mercado de títulos de deuda pública, aunque en los recientes contratos de renegociación los estados se han comprometido a no emitir deuda en obligaciones durante un cierto período. Este compromiso se vuelve más plausible cuando así lo determina una ley superior o una resolución del Senado, ya que este último tiene la prerrogativa de aprobar, en ciertas circunstancias, el incremento de los límites del endeudamiento público. A nivel del Senado, por tratarse de una instancia fundamentalmente política, no se puede esperar otra posición que no sea aquella de "trueque de favores", o sea, el senador de un estado aprueba o incrementa el límite de otro estado porque ocurrirá lo mismo cuando le llegue la ocasión al suyo. Este círculo vicioso de deuda creciente continuará hasta que no se fije un límite máximo para la deuda del sector público.

⁵⁷El problema se resolvió con la Ley Complementaria 87 de 1996. Nótese que el sistema de compensación aprobado abre la posibilidad de revisiones en función de las opciones existentes y lleva, inexorablemente, a incrementos en los montos retransferidos a los estados.

Pese al acuerdo logrado y a las compensaciones realizadas por el gobierno federal, a éste se le acusa repetidamente de disminuir los ingresos de los estados en función de esta medida tributaria que tiene un gran impacto sobre el comercio internacional y sobre la eficiencia del sistema productivo.

En segundo lugar, la estructura impositiva provocó una “guerra tributaria” entre los estados mediante la manipulación de las alícuotas del ICMS y la concesión de beneficios ocultos tras empréstitos subsidiados y participaciones de capital en acciones de empresas privadas. A raíz de la guerra tributaria, han disminuido los ingresos disponibles de los estados, lo cual termina por involucrar al gobierno federal, ya sea desempeñando su función de intermediario entre los estados, o bien compensando algunos gobiernos subnacionales afectados.

En tercer lugar, dada la magnitud de la devolución tributaria a los estados y municipios en virtud del mandato constitucional, la Unión se vio obligada a dejar de hacer uso de los impuestos tradicionales para el ajuste fiscal, induciendo de esa manera la creación de nuevos impuestos, como por ejemplo la contribución social sobre las utilidades de las empresas y el impuesto sobre las transacciones financieras. Se trata en realidad de impuestos en cascada y de baja eficiencia económica, que han permitido al gobierno federal aumentar su recaudación tributaria dado que, en función del esquema de transferencias, cualquier aumento en los impuestos más eficientes (impuesto sobre la renta de las personas jurídicas y físicas, impuesto sobre los productos industrializados) están preasignados automáticamente a los estados y municipios los cuales, a su vez, no sienten compromiso alguno con el ajuste fiscal de nivel nacional.

Cabe destacar otras dos consecuencias negativas de la estructura actual de transferencias de impuestos de la Unión a los estados y municipios. Por un lado, este mecanismo termina por desincentivar el esfuerzo local de tributación de fuentes propias, sobre todo en lo que respecta a los municipios⁵⁸.

⁵⁸Pese a que la Constitución de 1988 definió claramente los impuestos a nivel municipal (impuesto sobre los bienes inmuebles, impuesto sobre los servicios, tasas de servicios públicos, etc.), no hay grandes incentivos para aumentar y ni siquiera para exigir estos tributos (en los casos en que no existan). En general, los municipios más pobres del nordeste, por el hecho de que reciben un gran volumen de recursos a través del gobierno federal, tienden a disminuir sus esfuerzos para recaudar impuestos locales. Lo mismo ocurre, por ejemplo, con los municipios más ricos de São Paulo, los cuales reciben cuantiosas transferencias estatales por su parte en la alícuota del ICMS.

El Federalismo Fiscal en México

Por otro lado, los significativos aumentos de las transferencias de ingresos a los estados y municipios a partir de la Constitución de 1988 han tenido un efecto multiplicador de los gastos de los gobiernos subnacionales sin mejoras en su desempeño fiscal—es decir, reducción del déficit y de la deuda a niveles prudentes. Además, podría aducirse que los gobiernos subnacionales maximizan el gasto debido a que parte de su financiación queda o quedará a cargo del gobierno federal⁵⁹.

Por último, cabe señalar el riesgo moral como consecuencia del papel financiero desempeñado por el gobierno central hacia los estados y municipios—además del mecanismo normal de transferencia de recursos a través del presupuesto federal, con una mayor concentración en las regiones más pobres—mediante operaciones sucesivas de rescate y renegociación de las deudas de los estados y municipios, y de rescates de los bancos estatales con activos incobrables frente a los gobiernos de los estados, especialmente a través del Banco Central. Es decir, el procedimiento repetitivo de transferencias constitucionales y no constitucionales de recursos tributarios, vinculados a asistencia en la intermediación entre los estados, así como la implementación de programas de rescate de deudas de los gobiernos subnacionales y de sus instituciones financieras, han fomentado un comportamiento fiscal deficiente a nivel subnacional⁶⁰.

Es evidente, por lo tanto, la necesidad de mejoras sustanciales en la imposición de responsabilidad fiscal, ya sea con respecto al control de gastos, al esfuerzo de recaudación de fuentes propias, y a la limitación del déficit, como el endeudamiento de los estados y municipios. Puede ser criticable el hecho de que hasta la fecha no se hayan dado pasos hacia estas mejoras, en tanto que los gobiernos subnacionales han tenido un amplio espacio de maniobra con respecto a sus operaciones de crédito, mientras que el gobierno federal ha sido susceptible a las presiones políticas para implementar programas de rescate y asistencia a los gobiernos subnacionales⁶¹.

Una manera de resumir la evaluación del desempeño del sector público a nivel subnacional en Brasil es que existe un *fuerte sesgo al desequilibrio vertical*, que se puede atribuir en general al proceso de descentralización y al mecanismo de relaciones intergubernamentales. La devolución de funciones de gasto en las últimas décadas ha sido algo ambigua aunque siguiendo más o menos el principio de subsidiariedad⁶²—y no siempre fue acompañada de suficientes incentivos a la recaudación de ingresos tributarios al nivel subnacional.

⁵⁹ Werneck (1995) y Rangel (1999) proponen esta explicación.

⁶⁰ Rangel (1999) trata esta hipótesis formalmente para el caso brasileño.

⁶¹ Véase Rangel (1999, cap. II) al respecto.

⁶² En la UE este criterio directriz significa que aquellas funciones (educación primaria y secundaria, servicios básicos de atención médica, servicios públicos, etc.) que se pueden desempeñar más eficazmente a nivel subnacional, se deban ejercer a ese nivel, dejando un mínimo de funciones

(defensa, relaciones exteriores, etc.) al gobierno nacional.

De ahí que los gobiernos subnacionales en lo posible han tratado de interpretar de manera limitada su responsabilidad de gasto, han otorgado diversas exenciones tributarias que en el caso brasileño se degeneraron en guerras tributarias entre algunos estados y se han apoyado en la coparticipación de ingresos y transferencias financieras del gobierno central. Todo esto ha conllevado a que, en varias ocasiones, las autoridades federales se hayan visto obligadas a rescatar de manera ad hoc a varias provincias y estados. En resumen, este comportamiento ha contribuido directa o indirectamente a los déficits y al endeudamiento del sector público.

Para remediar esta situación, Brasil ha emprendido programas globales de ajuste fiscal con un horizonte a mediano plazo. Dentro del marco de este esfuerzo, el reordenamiento del mecanismo de reparto de los ingresos tributarios entre varios niveles de gobierno, en combinación con una reforma del sistema tributario indirecto, ocupa un rol central.

Otras innovaciones de procedimiento presupuestario que también afectan a los gobiernos subnacionales en Brasil merecen ser mencionadas. Por un lado, la introducción de un mecanismo de compensación presupuestaria en caso de renuncia de ingresos tributarios y en caso de creación de gastos con carácter continuado, para evitar gastos de larga duración sin recursos para financiarlos que pueden poner en peligro la sostenibilidad fiscal.

Por otro lado, la introducción de recortes bimensuales automáticos es necesaria durante la ejecución del presupuesto para el cumplimiento de las metas aprobadas para el año.

Además de la limitada capacidad de gestión de los estados y municipios, en Brasil existen también desafíos que deberán ser enfrentados para que funcionen adecuadamente los medios y mecanismos que exigen la implementación de las nuevas normas.

A este respecto, se deberá prestar atención especial a las auditorías internas (a nivel nacional y subnacional), así como también a la auditoría externa. En cuanto a la auditoría externa, la actuación del Tribunal de Cuentas—tanto federal como de los estados—ha sido criticada y de poco efecto sobre la eficacia de la aplicación de las normas de finanzas públicas. Con respecto a la transparencia fiscal, la Ley de Responsabilidad Fiscal, así como también la nueva Ley de Crímenes y Sanciones relativos a las finanzas públicas, pueden jugar un papel muy importante en esta área. Sin embargo, deben señalarse los problemas expuestos por muchos economistas brasileños. Brasil adoptó, por la constitución de 1988, un régimen extremadamente descentralizado incluso con respecto a las municipalidades- con sistemas tributarios subnacionales fuertes.

Los economistas brasileños están enfrentando las dificultades que implica el manejo de la política fiscal, con un grado tan grande de descentralización. Específicamente son altamente preocupantes las llamadas "guerras fiscales", en las cuales los estados brasileños, entran en competencia acerca de quien ofrece beneficios fiscales más sustanciosos a los inversores, lo que implica una pérdida económica por ausencia de neutralidad y una mayor tributación de los restantes contribuyentes. Los sistemas tributarios estatales fuertes, que ciertamente un sistema federal requiere, son los que admiten este comportamiento, a pesar de que en Brasil, ya existen limitaciones a la libertad de acción de estados.⁶³

Conclusiones

- Brasil es una República Federal integrada por 26 estados y un Distrito Federal. Cada estado tiene su propio gobierno y mantiene una estructura administrativa similar a la federal, además de que disfrutan de todos los poderes (definidos en la Constitución Federal) que no están específicamente reservados al gobierno federal o a los concilios municipales.
- La Constitución de 1988 asegura su autonomía, partiendo del nivel principal, que es gobierno de la Unión Federal y el gobierno municipal.
- Las características de la política fiscal derivan también de ciertas razones de naturaleza social, política, histórica y económica, está condicionada por las marcadas diferencias regionales y la influencia de la planeación y ejecución de políticas públicas, donde el gobierno federal mantiene un importante rol de coordinador.
- El sistema Fiscal brasileño se divide en dos partes en su nivel nacional: Impuestos por rentas y Administración Financiera, siendo los primeros la principal fuente de financiamiento del gasto público en el nivel nacional.
- El sistema federal brasileño se ha desarrollado en ciclos claramente definidos, tanto de centralización como de descentralización. Desde 1987, se experimenta un ciclo de descentralización fiscal. Los estados y municipios recaudan directamente el 32% del total de impuestos que se cobran en el país y, tras efectuar las distribuciones constitucionales de los impuestos recaudados, pasan a disponer del 43% de la recaudación tributaria nacional.

⁶³ Rezende, 1995. Estas limitaciones ponen serias restricciones a la independencia de decisión de los estados, pero su rigidez reglamentaria con una enorme cantidad de reglamentaciones - los "convenios ICMS" que reglamentan las relaciones interestadales, que se encuentran vigentes

- La evolución del sistema federal brasileño en la última década se ha caracterizado por una serie de déficits y un alto endeudamiento público a nivel subnacional, aliviado por numerosos rescates por parte del gobierno federal.
- Una consecuencia negativa de este cuadro institucional ha sido la enorme dificultad de realizar ajustes fiscales en los niveles inferiores de gobierno; en segundo lugar, la estructura impositiva provocó una “guerra tributaria” entre los estados; en tercer lugar, dada la magnitud de la devolución tributaria a los estados y municipios en virtud del mandato constitucional, la Unión se vio obligada a dejar de hacer uso de los impuestos tradicionales para el ajuste fiscal.
- Es evidente, por lo tanto, la necesidad de mejoras sustanciales en la imposición de responsabilidad fiscal, ya sea con respecto al control de gastos, al esfuerzo de recaudación de fuentes propias, y a la limitación del déficit, como el endeudamiento de los estados y municipios.

4.5. CHILE

El actual sistema tributario chileno satisface en una buena medida los objetivos económicos y administrativos deseables de un sistema impositivo. Su estructura tributaria exhibe una gran preponderancia de los impuestos al consumo y una menor participación de los impuestos a la renta. En la recaudación de los impuestos al consumo, predomina fuertemente el IVA, el cual tiene pocas exenciones y tasas especiales. Respecto del impuesto a la renta, las utilidades de las empresas se hallan gravadas con una tasa relativamente pequeña y pareja, y su tributación además está integrada con el impuesto personal, evitando la doble imposición.

No obstante lo anterior, el sistema tributario chileno está lejos del óptimo. Aún persisten una serie de situaciones particulares que ocasionan ineficiencias; existe una marcada inequidad en el tratamiento tributario de las rentas del capital y del trabajo; y sin embargo, hay mucho por hacer en cuanto a la simplificación de la estructura tributaria, particularmente en relación con el Impuesto a la Renta, que es la mayor fuente de complejidad de nuestro sistema tributario. También resulta vital abordar el tema de la evasión, puesto que en la medida en que ésta se reduzca, el fisco podrá contar con mayores recursos financieros para hacer frente a las múltiples necesidades del país.

En este sentido, en este inciso se realizará un breve diagnóstico del sistema tributario chileno.

cubren tres diskettes compactados- solo han sido una interferencia, pero no

un dique al ingenio de ciertos estados, para violar las normas.

La estructura tributaria en Chile, se caracteriza por una marcada concentración de los impuestos al consumo, que alcanzan al 62,7% de los ingresos totales, mientras que el impuesto a la renta recauda menos de la mitad de esa cifra. En la mayor parte de los países la situación es a la inversa, es decir, la recaudación se concentra principalmente en los impuestos a la renta.

Conceptualmente, la Ley de Impuesto a la Renta clasifica las rentas en aquellas provenientes del capital y las provenientes del trabajo. En general, las primeras están afectas al impuesto de Primera Categoría, cuya tasa es del 15%, mientras que las segundas están afectas al impuesto progresivo de Segunda Categoría. Además, sobre las personas naturales recae el impuesto Global Complementario, que grava todas las rentas obtenidas por la persona en un año determinado (honorarios, retiros de empresas, dividendos, ganancias de capital, etc.) con una escala progresiva de tasas, excepto las del trabajo dependiente, que pagan el impuesto de Segunda Categoría en carácter de único. Tratándose de personas no residentes, el Global Complementario es sustituido por el impuesto Adicional, que aplica una tasa fija de 35% a las remesas al extranjero.

El impuesto a la renta en Chile, evita la doble tributación a través de la integración de impuestos; es de base amplia; aplica un criterio de renta global, que es esencial para que exista equidad horizontal; y tiene suficientes incentivos al ahorro y la inversión. Sin embargo, tiene varias fallas que es necesario corregir.

La principal crítica que se le puede hacer a este impuesto es su excesiva complejidad, puesto que no sólo la diversidad de tasas y mecanismos de determinación de las bases imponibles introducen complejidad, sino que también este impuesto es usado frecuentemente para proporcionar diversos incentivos --tales como al ahorro, la inversión de las empresas, donaciones de caridad, etc.-- o franquicias a determinados sectores, como ocurre en Chile con la agricultura, la minería, la silvicultura y los pequeños contribuyentes, entre otros.

En el impuesto a la renta subsisten algunos problemas de inequidad horizontal que deben ser remediados. Aquí mencionaremos dos; el primero mantiene relación con las diferentes cargas tributarias que soportan las rentas del capital (empresarios) y las rentas del trabajo. Cabe señalar que si bien al interior de ambos estratos de contribuyentes, empresas y personas, el sistema opera más o menos uniformemente, la situación comparada del empresario versus el trabajador dependiente produce un grado importante de inequidad horizontal.

El segundo problema de equidad se refiere a la renta presunta que beneficia a determinados contribuyentes de los sectores agricultura, minería y transporte. Esta franquicia constituye una abierta discriminación en contra de los contribuyentes de otros sectores con los mismos niveles de renta.

En el caso de Chile, la tasa marginal máxima de la escala de impuestos personales es muy elevada. La existencia de tasas elevadas genera incentivos adicionales a la evasión o elusión de impuestos, ya sea mediante la creación de sociedades de inversión, la compra de bienes de uso personal a través de las empresas, etc.

Una evidencia de ello se aprecia al analizar la distribución de los contribuyentes de impuestos personales por tramo de renta; sólo 16.689 contribuyentes, que representan el 0,36% del total, declaran ganar rentas superiores a 120 Unidades Tributarias Mensuales (aproximadamente \$ 2,7 millones).

Por otra parte, estas tasas altas son compensadas por franquicias tales como las del artículo 57 bis, las cuales son utilizadas mayoritariamente por los contribuyentes del tramo superior. En este sentido, resulta más lógico pensar en un impuesto con tasas menores y sin estas franquicias que contribuyen a aumentar la complejidad del impuesto.

Cabe señalar que en el contexto internacional, la tasa marginal máxima de 45% del sistema tributario chileno aparece relativamente alta, teniendo en cuenta que los demás países aplican tasas marginales máximas que en promedio bordean el 30%.

Existen diferencias de tributación entre las sociedades anónimas y las demás formas de organización empresarial. Un requisito para que un sistema tributario sea neutral es que no discrimine entre las distintas formas de organización que puedan adoptar las empresas. En este sentido, el impuesto a la renta chileno no es absolutamente neutral, puesto que da un trato distinto a las rentas de las sociedades anónimas respecto de las rentas provenientes de las demás organizaciones.

La estructura legal del IVA considera una tasa general de 18% que grava las operaciones de compraventa de bienes y la prestación de servicios de la economía. El gravamen general contempla limitadas exenciones, principalmente en el área de los servicios personales, y además se halla complementado con tasas especiales aplicadas sobre ciertos consumos.

El Federalismo Fiscal en México

La Ley del IVA contempla algunas exenciones que recaen principalmente sobre los servicios. Entre ellas, las más importantes son las que recaen sobre el transporte de pasajeros, los intereses financieros, la educación, la salud, los seguros de vida, algunas primas de seguros generales, los arriendos de bienes inmuebles, los servicios profesionales, las entradas a espectáculos culturales y deportivos, los ingresos obtenidos por las empresas de radio y televisión, y las importaciones realizadas por el Ministerio de Defensa. Se estima que la derogación de estas exenciones permitiría aumentar la recaudación de IVA en cerca de un 10%.

Por su parte, la particular forma que tiene la ley para definir el concepto de servicio⁶⁴, excluye del impuesto a una gama de servicios relacionados con actividades tales como asesorías, estudios, cobranzas y vigilancia. Creemos que bien vale la pena revisar todas estas exenciones y hechos no gravados, con el objeto de ampliar aún más la base del impuesto. Sobre todo resulta fundamental derogar aquellas exenciones que afectan a las transacciones intermedias (entre empresas), pues ellas generan piramidación de impuestos similar a la que producían los antiguos impuestos a las ventas en cascada. Esta piramidación termina por encarecer los productos finales, con el consiguiente perjuicio para los consumidores.

Existe bastante consenso entre los especialistas respecto de que un IVA de base amplia tiene varias ventajas con relación a uno con exenciones. En primer lugar, es más neutral, en el sentido de no distorsionar la asignación de recursos de los agentes económicos en los distintos sectores de actividad. En segundo lugar, es un impuesto más eficiente, pues no tiene las piramidaciones de impuesto antes comentadas, propias de un IVA con exenciones intermedias. En tercer lugar, es más equitativo en un sentido horizontal, pues afecta por igual a todos los individuos, independientemente de sus preferencias de consumo.

En cuarto lugar, favorece la equidad vertical, en la medida en que la mayor recaudación, respecto de un IVA con exenciones, es bien focalizada a través del gasto social. En quinto lugar, favorece el cumplimiento tributario, al existir menos formas de evasión que en un IVA con exenciones, lo cual a su vez permite a la administración tributaria concentrar sus recursos de fiscalización en menos puntos vulnerables. Por último, se reducen los costos administrativos de muchos contribuyentes, quienes se liberan de la obligación de llevar registros paralelos para sus ventas exentas y gravadas.

⁶⁴Aquellas prestaciones que provienen del ejercicio de las actividades comprendidas en los números 3 y 4 del artículo 20 de la Ley sobre Impuesto a la Renta.

Otros Impuestos:

Impuestos adicionales a las ventas la Ley de Impuesto a las Ventas y Servicios contempla algunas tasas adicionales que recaen sobre los bienes suntuarios (yates, pieles finas, joyas, etc.), los vehículos de lujo y las bebidas alcohólicas y no alcohólicas. Los impuestos sobre los bienes suntuarios explican sólo un 0,03% de la recaudación. Además, producto de la diversidad de tasas y su aplicación sobre bienes específicos, el costo de fiscalizar estos impuestos es elevado en relación con la recaudación que producen. Por otro lado, ellos cumplen un objetivo redistributivo, aún cuando este efecto es menor, considerando la baja recaudación que producen. Contrariamente a lo que se suele argumentar, estos impuestos no son necesariamente ineficientes desde el punto de vista económico, puesto que en general se aplican sobre bienes de consumo conspicuo. Es decir, algunas personas están dispuestas a pagar más por estos bienes, aún cuando sean funcionalmente equivalentes a otros de menor precio. Un impuesto sobre bienes de estas características, dentro de ciertos rangos, no distorsiona, pues equivale a un gravamen sobre las utilidades económicas (Serra, 1998). Todos estos elementos deben ser tomados en consideración al momento de evaluar la derogación de estas tasas adicionales a los suntuarios.

Impuesto al Lujo en los automóviles, establecido en el artículo 46° de la ley de IVA, se suscitan algunos objetivos contrapuestos. Por una parte, se considera que este impuesto castigaría la incorporación de accesorios de seguridad en los automóviles, aunque por otra se entiende que la tributación automotriz forma parte del cobro social a las externalidades negativas que se asocian con su utilización. El proyecto de ley aprobado recientemente, ha introducido algunas modificaciones a este gravamen. Primero, se ha ampliado el tramo de exención del impuesto desde US\$10.004 a US\$15.000, estableciendo normas obligatorias de equipamiento, y segundo, se han derogado las franquicias para importar vehículos liberados de impuestos a ciertos organismos estatales. No obstante lo anterior, todavía subyace el problema de las externalidades negativas asociadas a los automóviles, ya que de todos modos, el impuesto al lujo afecta a un porcentaje mínimo de los vehículos importados.

impuestos a las bebidas alcohólicas están en la categoría de impuestos que gravan las externalidades negativas, por lo cual ellos deben seguir existiendo. Sin embargo, no existe ningún argumento teórico que justifique la existencia del impuesto a las bebidas no alcohólicas. Ahora bien, la recaudación que genera este último gravamen es considerable, por lo tanto, su eventual derogación sólo es posible en la medida en que esa recaudación pueda ser compensada.

Impuestos de Timbres y Estampillas; La ley de Timbres y Estampillas establece impuestos a los cheques, a los protestos de cheque y letras y a las operaciones de créditos. Los dos primeros no tienen racionalidad económica y sólo existen para recaudar (ambos explican el 0,7% de la recaudación). En la medida en que esta recaudación pueda ser compensada con otros impuestos, deberían ser eliminados.

El impuesto a las operaciones de crédito suele justificarse como sustituto del IVA, puesto que los intereses financieros están exentos de este último. No obstante, a diferencia del IVA, el impuesto de Timbres y Estampillas es un costo para las empresas, por lo cual distorsiona las decisiones de financiamiento de las mismas. La aplicación del IVA a los intereses presenta algunas dificultades prácticas, pero valdría la pena implementarlo y, simultáneamente derogar el impuesto a las operaciones de crédito. Se debe tener en cuenta, eso sí, que este cambio conllevaría una importante pérdida de recaudación.

Impuestos Ambientales; los impuestos específicos a los combustibles y el impuesto al tabaco se pueden clasificar dentro de la categoría de impuestos ambientales, si bien en su implementación probablemente no hubo un objetivo medioambiental. Estos impuestos están adquiriendo cada vez mayor importancia en el mundo. Su principal ventaja es que son impuestos que no distorsionan. De ahí que su incorporación al sistema tributario permita a su vez reducir las tasas de otros impuestos menos eficientes, como por ejemplo el Impuesto a la Renta. Una eventual reforma tributaria debiera contemplar este tipo de instrumentos, con el doble objetivo de mejorar la calidad del medio ambiente y reducir los impuestos ineficientes.

A escala internacional el cumplimiento tributario del IVA en Chile aparece en un nivel por sobre varios otros países del mundo. En particular, nuestro sistema tributario muestra la mejor tasa de cumplimiento de toda Latinoamérica⁶⁵. No obstante ello, todavía se está lejos de alcanzar niveles de evasión de un dígito como los que exhiben las economías más desarrolladas. En ese sentido y teniendo en cuenta las favorables perspectivas de crecimiento del país, acortar esa diferencia en el mediano plazo debiera ser un objetivo de modernización del SII, el cual debería ser apoyado por un sustancial aumento de sus recursos, así como de una simplificación del sistema tributario.

Combatir la evasión tributaria es importante por varias razones. En primer lugar, porque la evasión resta los recursos que el país necesita para su desarrollo. En segundo lugar, porque tal como se señalara en la sección 2, la evasión es la principal fuente de inequidad de los sistemas tributarios.

⁶⁵ Ver Silvani y Brondolo (1993).

En tercer lugar, porque el contribuyente que no paga sus impuestos está realizando una competencia desleal frente al contribuyente honesto, lo cual es perjudicial para el buen funcionamiento de la economía.

En cuarto lugar, la evasión aumenta la ineficiencia del sistema tributario, puesto que la pérdida de recaudación que de ella se deriva debe ser compensada por tasas impositivas más altas. Para ilustrar este punto, cabe señalar que en ausencia de evasión de IVA bastaría una tasa de 13,5% para recaudar lo mismo que se recauda hoy con ese impuesto.

Finalmente, y tal vez la razón más importante, es que una menor evasión permitiría disponer de los recursos que el país necesita para abordar con éxito las innumerables carencias en el área social.

La reducción de la evasión es un tema tanto de la política tributaria como de la administración tributaria. En relación con la política tributaria, ya se mencionó antes que la simplificación de los impuestos juega un rol importante en el mayor cumplimiento. En el mismo plano, reducir las tasas excesivamente altas favorece la aceptación del sistema tributario, y por ende, el cumplimiento.

La Administración Tributaria: Déficit de Recursos: Un aspecto central a ser considerado en la administración tributaria se refiere a los recursos que se ponen a disposición de los organismos tributarios para que éstos puedan dar cumplimiento a sus funciones de una manera eficaz.

Indicadores internacionales permiten diagnosticar una situación deficitaria en materia de recursos disponibles para la administración tributaria de nuestro país. En efecto, en Chile se asigna al organismo de impuestos internos un presupuesto de sólo un 0,07% del PIB.

En materia de atribuciones y efectividad de las sanciones, la administración tributaria chilena ha registrado avances en el último tiempo. Por ejemplo, en la Ley de Pensiones aprobada en 1998, se precisó la norma que faculta al SII para solicitar información a bancos e instituciones vinculadas respecto de terceros, lo que hasta ese momento no se establecía con claridad como una atribución del SII. Asimismo, se incrementó la severidad de las sanciones para este y otro tipo de incumplimientos, redundando todo ello en un mejor desempeño de la función fiscalizadora.

A pesar de esos avances, el SII ha debido enfrentar la resistencia de los contribuyentes - y no pocas veces de otras autoridades o sectores interesados - cuando ha intentado solicitar masivamente información para efectuar cruces, procesar los datos, hacer citaciones, etc. Lo mismo ha ocurrido cuando se ha intentado mejorar la calidad y oportunidad de la información utilizando mecanismos como la Internet.

La ambigüedad de las normas actuales ha significado que en muchos de estos casos sencillamente no se pueda contar con la información o se hayan interpuesto recursos de protección cuya tramitación ha demorado o ha impedido la aplicación de las mejoras. En este sentido, todavía existen áreas que ameritan una reforma legal tendiente a hacer más efectivo el accionar del SII, relacionadas tanto con las atribuciones de la administración tributaria como con la estructura de las sanciones.

En Chile, los tribunales tributarios constituyen la primera instancia ante reclamaciones presentadas por los contribuyentes en la correcta determinación de sus obligaciones y derechos tributarios. Frente a las sentencias de primera instancia que dicten estos tribunales, los contribuyentes pueden recurrir a los Tribunales Superiores de Justicia, ya sea a la Corte de Apelaciones que opera como segunda instancia y la Corte Suprema de Justicia, que opera como instancia superior.

Conclusiones

- El actual sistema tributario chileno satisface en una buena medida los objetivos económicos y administrativos deseables de un sistema impositivo. Su estructura tributaria exhibe una gran preponderancia de los impuestos al consumo y una menor participación de los impuestos a la renta.
- En la recaudación de los impuestos al consumo, predomina fuertemente el IVA, el cual tiene pocas exenciones y tasas especiales. Respecto del Impuesto a la Renta, las utilidades de las empresas se hallan gravadas con una tasa relativamente pequeña y pareja, y su tributación además está integrada con el impuesto personal, evitando la doble imposición.
- Persistencia de situaciones particulares que ocasionan ineficiencias; existe una marcada inequidad en el tratamiento tributario de las rentas del capital y del trabajo.
- Su estructura tributaria, se caracteriza por una marcada concentración de los impuestos al consumo, que alcanzan al 62,7% de los ingresos totales, mientras que el impuesto a la renta recauda menos de la mitad de esa cifra.
- El impuesto a la renta en Chile, evita la doble tributación a través de la integración de impuestos; es de base amplia; aplica un criterio de renta global, que es esencial para que exista equidad horizontal; y tiene suficientes incentivos al ahorro y la inversión.
- La principal crítica que se le puede hacer a este impuesto es su excesiva complejidad, mientras que en el impuesto a la renta subsisten algunos problemas de inequidad.

- El segundo problema de equidad se refiere a la renta presunta que beneficia a determinados contribuyentes de los sectores agricultura, minería y transporte. Esta franquicia constituye una abierta discriminación en contra de los contribuyentes de otros sectores con los mismos niveles de renta.
- En el caso de Chile, la tasa marginal máxima de la escala de impuestos personales es muy elevada.
- La estructura legal del IVA considera una tasa general de 18% que grava las operaciones de compraventa de bienes y la prestación de servicios de la economía. El gravamen general contempla limitadas exenciones, principalmente en el área de los servicios personales, y además se halla complementado con tasas especiales aplicadas sobre ciertos consumos. La Ley del IVA contempla algunas exenciones que recaen principalmente sobre los servicios.
- A escala internacional el cumplimiento tributario del IVA en Chile, aparece en un nivel por sobre varios otros países del mundo. No obstante ello, todavía se está lejos de alcanzar niveles de evasión de un dígito como los que exhiben las economías más desarrolladas, acortar esa diferencia en el mediano plazo debiera ser un objetivo de modernización.

CONSIDERACIONES FINALES

PRINCIPALES PROBLEMAS

En su nivel más amplio, las discusiones sobre política fiscal se han concentrado en programas y cumplimiento de ciertas metas que son diseñados de manera centralizada por los gobiernos y no en las instituciones o en los procedimientos propios de la técnica jurídica, la modernización procedimental administrativa, o la propia realidad de los órdenes subnacionales de gobierno, donde radica principalmente la problemática federal fiscal.

Para el caso concreto de México, la Federación ha sido prácticamente quien ha tomado las decisiones en materia de modernización fiscal, observándose limitados avances, sobre todo en la forma de asignación de los recursos públicos, más que en los procedimientos recaudatorios.

Las entidades federativas sufre rezagos ancestrales, privación de servicios públicos y sociales, escasez de oportunidades y pobreza extrema; además no cuentan con recursos públicos para promover un desarrollo sostenible en el largo plazo. (Dependen de las participaciones, que son la fuente más importante de financiamiento, por ello los impuestos estatales revisten poca importancia para las finanzas públicas de las entidades federativas).

Existe una clara concentración de los ingresos públicos, la recaudación más fuerte se da en unas cuantas entidades federativas mientras que el mayor gasto público se ejerce en quienes menos aportan. Las entidades con mayor concentración urbana tienen un déficit bajo, así que tienen las finanzas públicas relativamente más sanas que el resto de las entidades.

La elevada concentración demográfica de los tres grandes centros urbanos del país, por ejemplo, implica una enorme demanda de servicios públicos por parte de sus habitantes. Pero esta situación también provoca que las entidades federativas donde están asentados estos núcleos urbanos tengan las mayores recaudaciones, aunque éstas palidecen si se les compara con las del gobierno federal.

Por otro lado, vemos que las participaciones federales son el rubro más importante en el ingreso de las entidades federativas, pero la falta de fuentes de ingreso y autonomía de las entidades federativas hace que estas tengan una excesiva dependencia de los recursos asignados por el gobierno federal, quien tiene la mayor parte de las potestades tributarias.

Ahora bien, como la concentración de los ingresos públicos se da en unas cuantas entidades federativas, (son las de mayor producción y elevada concentración poblacional) también surgen grandes necesidades y demandas que el sector público debe sufragar con crecidos ingresos, absorbiendo el monto de los recursos que otras entidades federativas reciben.

Tan sólo son cinco las entidades que producen cerca del 50% del PIB nacional. La disparidad también puede verse en la distribución de la población en el país, pues el desequilibrio en la distribución demográfica no se limita a casos aislados, también se observa en regiones enteras: en el centro-este habita cerca de la tercera parte de la población total del país, mientras que si sumamos las ocho entidades menos pobladas apenas se llega al número de habitantes del D.F. El sistema fiscal actual, es inequitativo, pues privilegia a unas cuantas entidades.

Así que la centralización ha llevado a la desigualdad regional y la recaudación, por tanto, se concentra fundamentalmente en impuestos sobre ingresos personales y transmisión de la propiedad. En estas circunstancias es muy difícil que los Estados y municipios, que en teoría tienen ventajas para identificar las necesidades de la ciudadanía, puedan tener una participación activa en la política de desarrollo regional.

La tarea fiscal consiste en encontrar una mejor distribución en materia de ingreso y gasto entre federación, estados y municipios así como un mejor equilibrio en la repartición de las contribuciones fiscales.

La reforma fiscal debe comprender la devolución de potestades tributarias y responsabilidad de gasto a las entidades federativas. Asimismo, debe permitir la creación de organismos que hagan efectiva la coordinación entre los distintos niveles de gobierno.

Después del breve análisis que se realizó en el capítulo tercero, queda manifiesto que la estructura fiscal actual es inequitativa, centralizada y limitante, dada la naturaleza restringida del ejercicio de las participaciones.

La falta de autonomía para diseñar alternativas de captación tributaria en las entidades federativas, hace que estas tengan una excesiva dependencia en los recursos asignados por el gobierno federal, quien acapara la mayor parte de las potestades tributarias para sí.

De esta manera se observa una situación en la cual los gobiernos locales no dependen mayoritariamente de sus fuentes propias de ingresos, sino de las participaciones asignadas por el gobierno federal. Si se toma en cuenta que son los gobiernos locales los que se encuentran en mejor posición para aplicar políticas de fomento a sus economías, el hecho de que no tengan fuentes autónomas de financiamiento es un problema, pues el origen de los recursos compromete muchas veces el destino de las políticas y hace que pierdan la efectividad que de otra manera pudieran alcanzar.

Las directrices federales que determinan una aplicación específica al ejercicio de las participaciones son un impedimento que inhibe la aplicación de programas de inversión productivos y eficaces. Por otro lado, la dependencia en las participaciones y transferencias federales relaja la disciplina fiscal de las entidades federativas.

De la misma manera, existe un agotamiento del sistema de coordinación fiscal que genera dependencia de los estados y municipios en las participaciones de los ingresos federales, lo cual les impide contar con fuentes impositivas y recursos adicionales propios para solventar sus necesidades sociales prioritarias, inmovilizando la planeación y racionalización de los presupuestos en función de sus necesidades.

Comúnmente se ha criticado a las propuestas de creación de una estructura fiscal descentralizada, argumentando que tal política desestabilizaría las finanzas públicas y limitaría el margen de maniobra del gobierno central en momento de crisis, entorpeciendo la aplicación de políticas contracíclicas. Marcos Issa y Morales Elcoro defienden la instrumentación de una reforma fiscal tendiente hacia la descentralización de las responsabilidades de las distintas instancias de gobierno basados en evidencia internacional.

Señalan que la descentralización mejora la calidad del gobierno en cuatro dimensiones clave: la transparencia política, la satisfacción de las demandas públicas, el impulso al desarrollo social y el fomento al crecimiento económico.

Sustentan su afirmación en estudios que han encontrado correlaciones positivas entre un índice que mide el nivel de descentralización y diversos índices que reflejan el desempeño de variables tales como la participación ciudadana, la orientación gubernamental, el desarrollo social y el manejo económico, contruidos con datos para ochenta países.

La descentralización debe cubrir ciertas condiciones para surtir efecto; enfocadas en una redefinición de la estructura fiscal, primero debe insertarse en un conjunto amplio de reformas de gran alcance que logren un entorno institucional que propicie el crecimiento económico sostenible y armónico. Enseguida, es necesario un gran acuerdo nacional para determinar las facultades y competencias plenas de los Estados para no solamente administrar, sino efectivamente ejecutar políticas recaudatorias en sus territorios.

La reforma fiscal debe comprender la devolución de potestades tributarias y responsabilidades de gasto a las entidades federativas, la implementación de incentivos adecuados para las distintas instancias de gobierno y la creación de organismos de evaluación y fiscalización de los distintos niveles de gobierno, buscando como fin último la coordinación efectiva entre ellos.

ASPECTO BÁSICOS DE UNA REFORMA TRIBUTARIA

El análisis presentado señala varios problemas de la estructura fiscal vigente que podrían encontrar solución mediante una reforma adecuadamente diseñada, que busque terminar con la inequidad del sistema vigente, terminando con la falta de recursos autónomos en los gobiernos locales y la enorme centralización que se observa actualmente.

Devolución de potestades tributarias

Una estructura fiscal que otorgue un peso específico a cada entidad federativa, de tal manera que puedan asegurar recursos autónomos, con los cuales puedan llevar a cabo sus políticas de fomento y provisión de los incentivos adecuados, pero que permitan a la vez que las distintas instancias de gobierno coordinen efectivamente sus políticas, lo cual podría ayudar a impulsar el desarrollo armónico de las distintas regiones del país.

Lo anterior sugiere una urgente corrección del problema de las fuentes propias de ingreso. Lo cual puede hacerse mediante la devolución de más potestades tributarias a los estados y municipios.

Existen varios argumentos para sostener que la devolución de los principales impuestos, como lo son el Impuesto al Valor Agregado (IVA) y el Impuesto sobre la Renta (ISR), puede tener efectos contraproducentes, tales como:

Riesgo Macroeconómico y Distributivo.

Cuando existe una devolución de estos impuestos, el gobierno federal pierde el manejo de la política fiscal para absorber choques exógenos en la economía. Esto se magnifica cuando el gobierno federal no tiene ya en sus manos la política monetaria, como es el caso de México, donde el Banco Central es autónomo.

Así en caso de ocurrencia de un choque externo, el gobierno federal no contaría con instrumentos para absorberlo. Para ilustrar este caso, recordemos el caso brasileño. En este país se llevó a cabo la devolución del Impuesto al Valor Agregado a los estados en 1990.

Eficiencia Recaudatoria

Este caso se refiere a los problemas que se presentan en la coordinación entre las entidades federativas para cruzar información acerca de los contribuyentes. Estos empiezan a moverse de tal manera que se dificulta su localización. En consecuencia, la evasión fiscal aumenta con lo que se da una baja en la recaudación total.

En adición, existen economías de escala y de alcance en la recaudación de impuestos, es decir, que es más barato que una sola agencia central recaude los impuestos a que existan 32 distintas agencias (de 32 entidades federativas). En términos económicos esto se conoce como economía de alcance. En la recaudación hay evidencias de que estas economías de alcance están presentes: es más barato para una sola agencia recaudar que para 32 distintas. También, como acabamos de mencionar, sin una coordinación perfecta entre las 32 agencias recaudadoras, entonces la evasión aumentaría al no contar con mecanismos de localización de los contribuyentes.

Competencia

Si bien la competencia entre distintas entidades federativas y municipios en principio puede ser buena, en ocasiones ha llevado a una abrupta caída en la recaudación tributaria nacional, además de que se han presentado serias distorsiones en el sentido económico.

Al competir por atraer inversión y población, algunas entidades comienzan reduciendo tasas, lo que trae respuesta de otras entidades para disminuir la tasa. Con esto la recaudación nacional (es decir, la suma de la recaudación de las 32 entidades federativas) disminuye. Sin embargo, el federalismo competitivo provee de buenas pautas para realizar proyectos exitosos.

Para evitar lo anterior, y así poder regresar potestades tributarias a los estados y municipios, se debe tener en cuenta que el sistema fiscal mexicano debe comprender la función de estabilización macroeconómica y la eficiencia económica

Estabilización macroeconómica

El sistema actual la presenta, ya que se tiene una centralización de ingresos (la centralización de los ingresos fiscales determinan la capacidad del gobierno para mantener la estabilidad macroeconómica).

Eficiencia económica

La asignación de atribuciones con base en el principio de eficiencia económica consiste en elegir una estructura tributaria que obtenga un nivel de recaudación de ingresos que ocasione la menor distorsión posible (los impuestos pueden afectar el empleo, las horas de trabajo, el ahorro y la inversión).

Actualmente es deficiente, pues los gobiernos estatales y municipales no tienen una autonomía real de ingresos. Para estimular a los gobiernos locales a la autonomía de ingresos, y con ello reducir la dependencia financiera, se debe llevar a cabo un monto decreciente de transferencias (no se puede hablar de eliminación de dependencia financiera, ya que las transferencias del gobierno central son un instrumento para financiar el gasto de los gobiernos locales), y una mayor responsabilidad fiscal en las localidades.

Mayores participaciones y potestades

Otra recomendación, para mejorar la situación financiera de los estados y municipios, plantea aumentar los ingresos propios, ajustando la fórmula de participaciones federales, y obteniendo más potestades tributarias.

En resumen, los estados y municipios necesitan elevar sus ingresos propios. Deben cobrar por los servicios que proporcionan; de lo contrario, continuará la insuficiencia de los recursos en los estados y municipios respecto a las demandas de sus residentes.

Adicionalmente debe establecerse qué tipo de servicios deben proveer los Estados, pues la Constitución Federal no lo indica. La tarea requiere aumentar los ingresos propios, ampliar las potestades tributarias y mejorar la capacidad administrativa de los Estados y municipios. Esto incluye, entre otros, fortalecer el impuesto predial y negociar con la federación facultades tributarias adicionales.

En términos generales, algunos especialistas CADE, 1999) recomiendan a México dar un mayor peso en la reanudación a los impuestos al consumo y menos al ingreso, ampliar la base gravable de ambos e instrumentar tasas impositivas uniformes. Así elevan la capacidad productiva, el empleo, y el bienestar”.

Los estudios recientes sobre el diseño de los impuestos se han concentrado en evaluar las ventajas de sustituir el impuesto al ingreso por el impuesto al consumo o con tasa uniforme sin tratos preferenciales, y reformar los impuestos con el fin de hacerlos más simples, menos distorsionados, y con una base más amplia.

Estos argumentos se traducen en dar un mayor peso en recaudación a los impuestos al consumo y menos al ingreso, ampliar la base gravable de ambos; e instrumentar tasas impositivas uniformes.

Se recomienda contar con una base gravable amplia, ya que garantiza un trato más justo, y eleva la recaudación sin necesidad de tasas impositivas muy altas. Para financiar el gasto público, es mejor aplicar tasas uniformes en lugar de tasas progresivas. La tasa uniforme resulta en simplificación administrativa y menor evasión.

Aumentar la responsabilidad fiscal

Las propuestas para que los gobiernos locales gasten más eficientemente y de acuerdo con sus ingresos pueden ir en dos sentidos. El primero, es que se impongan límites al gasto público estatal. Entonces la decisión del estado consiste en decidir de la mejor forma posible en qué se gastan los recursos escasos. El segundo, es que se doten a los estados de bases gravables más flexibles para que soporten los costos de la elevación de su gasto vía mayor esfuerzo fiscal.

Límites al gasto

Estos son límites al endeudamiento (como los discutidos por Gamboa) o límites al gasto público estatal. El endeudamiento tiene el problema (señalado por Von Hagen) de que haría a las economías estatales más volátiles, dado que el endeudamiento puede verse como una forma de seguro intertemporal.

Ello haría que incluso choques muy pequeños pusieran en peligro a las economías estatales. Ello implicaría la necesidad de mayores transferencias; además, hay ciertos problemas legales para imponer los límites exógenos al gasto estatal.

Más flexibilidad en las bases gravables

Otra posible solución es hacer que los estados tengan fuentes de ingresos más flexibles. Una posibilidad es sustituir el actual sistema de coordinación fiscal por otro en que los estados reciban una proporción de la recaudación del impuesto sobre el ingreso de las personas físicas recaudado en su territorio. Es decir, una forma limitada de concurrencia fiscal.

BIBLIOGRAFIA

1. Aghon, Gabriel y Casas Carlos. Análisis Comparativo de los procesos de descentralización fiscal en América Latina, Federalismo Fiscal, CEPAL, 1996.
2. Aguilar Villanueva, Luis E. El Federalismo Mexicano; funcionamiento y tareas pendientes, Colegio de México, 196.
3. Ahmad Ehtisham - Financing decentralized expenditures - Washington DC. IMF 1996, (xerox)
4. Artana Daniel y Lopez Murphy Ricardo - Fiscal decentralization: Some Lessons for Latinoamérica - FIEL Buenos Aires 1994 (xerox)
5. Ballard, C., J. Shoven, y J. Whalley [1985] "General Equilibrium Computations of the Marginal Welfare Costs of Taxes in the United States", American Economics Review 75: 126-138.
6. Barra, P. y M. Jorratt [1998a] "Un Análisis del Sistema Tributario Chileno", Mimeo Servicio de Impuestos Internos de Chile.
7. (Disponible en <http://www.sii.cl/documentos/index.html>).
8. Barra, P. y M. Jorratt [1998b] "Estimación de la Evasión Tributaria en Chile", Mimeo Servicio de Impuestos Internos de Chile.
9. (Disponible en <http://www.sii.cl/documentos/index.html>).
10. Batalla Pablo - La Economía Política del Federalismo en la Argentina - (xerox) Buenos Aires 1996.
11. Bogoev Ksente - The dangers of decentralization: The experience of Yugoslavia - Incluido en: Public Finance with several levels of government - Proceedings of the 46° Congress of the International Institute of Public Finance - Brussels 1990 - Foundation of Public Finance The Hague and Koenigstein 1991 - pp. 99 y ss.
12. Break, George. La asignación de fuentes de ingresos y la coordinación fiscal, Trimestre Fiscal No. 57, Guadalajara Jalisco, enero marzo de 1996.
13. Breton Albert - A theory of government grants - Canadian Journal of Economics and Political Science 1965 - pp.175 y ss.

El Federalismo Fiscal en México

14. Brennan Geoffrey and Buchanan James M. - The power to tax: Analytical Foundations of a Fiscal Constitution.
15. Cámara de Diputados, La Legislación Federal, CD, 5ª. Edición, LVII Legislatura, México, 1999.
16. Carrera Raya, José. Manual de Derecho Financiero, Editorial Tecnos, Madrid, 1993.
17. CEPAL/GTZ. Descentralización Fiscal en América Latina; balance y principales desafíos, Santiago de Chile, 1996.
18. De Pina Vara, Rafael. Diccionario de Derecho, Ed. Porrúa, vigésimo segunda edición, México 1996.
19. Engel, E.; Galetovic, A. y Raddatz, C.[1998a] “Los Impuestos y la Distribución del Ingreso en Chile”. Centro de Economía Aplicada. Departamento de Ingeniería Industrial, Universidad de Chile. (Disponible en <http://www.sii.cl/documentos/index.html>).
20. Engel, E.; Galetovic, A. y Raddatz, C.[1998b] “Efectos de la Acción del Servicio Impuestos Internos sobre la Recaudación de IVA y Renta”. Centro de Economía Aplicada. Departamento de Ingeniería Industrial, Universidad de Chile. (Disponible en <http://www.sii.cl/documentos/index.html>).
21. Faya Viesca, Jacinto. El Federalismo Mexicano (Régimen Constitucional del Sistema Federal) Ed. INAP, México 1998.
22. Félix Díaz, Luis y Monasterio, Guren. La distribución de las fuentes impositivas en una hacienda federal, IEF, Madrid, 1978.
23. FIEL - Hacia una nueva organización del federalismo fiscal en la Argentina - Buenos Aires 1993.
24. Flores Zavala, Erenesto. Elementos de finanzas públicas mexicanas. Porrúa, México, 1967.
25. Görlitz, Axel. Diccionario de ciencia Política, Editorial Alianza, España, 1986.
26. Guerrero C, Edgar. *El efecto económico de la deuda pública municipal en los municipios y sus finanzas, 1980-1995*. Tesis de licenciatura. México: ENEP Acatlán, 2000.

El Federalismo Fiscal en México

27. Greene, William H. *Análisis Económico*, 3ª. ed. Madrid: Prentice Hall Iberia, 1999.
28. Hamilton, Alexander. *El Federalista*, FCE, México, 1982.
29. INAP. *Diagnóstico del Sistema de Contribución y Distribución de la Hacienda Pública Estatal y Municipal*. México, Instituto Nacional de Administración Pública, 1996.
30. INEGI. *Finanzas Públicas Estatales y Municipales de México, 1992-1996*. México: INEGI, 1998.
31. INEGI. *El Ingreso y el Gasto Público en México, edición 1998*. México: INEGI, 1998.
32. Innman Robert P. y Rubinfeld Daniel L. - Rethinking federalism - The Journal of Economic Perspectives - Fall 1997 pp. 43 y ss.
33. Instituto de Investigaciones Jurídicas, *Diccionario Jurídico Mexicano*, Porrúa, México 1998.
34. J. Pani, Alberto. *El problema supremo de México; ensayo de crítica constructiva de la política financiera*, México, Imprenta Manuel Casas, 1955.
35. Jellinek, Georg. *Teoría General del Estado*, compañía Editorial Continental, México, 1958.
36. Kelesen, Hans. *Compendio de Teoría General del Estado*, Editorial Blume, España, 1979
37. Krause, Enrique. *Historia de la Revolución Mexicana; la reconstrucción económica*, COLMEX, México 1995.
38. Lopez Murphy Ricardo - *La descentralización fiscal en América Latina: Los casos de Argentina, Chile, Colombia y Perú* - BID. Washington 1994.
39. Macón Jorge - *Argentina: Sustitución del impuesto a los ingresos brutos* - Documentos y Actas del Congreso de Mar del Plata del Colegio de Graduados en Ciencias Económicas) Mar del Plata 1994.
40. Maddala, G.S. *Introducción a la Econometría*, 2ª. ed. México: Prentice Hall Hispanoamericana, 1996.

El Federalismo Fiscal en México

41. Marcos Issa , J. A. y Morales Elcoro, R. *Reflexiones sobre los riesgos de la descentralización y sus vías de instrumentación,*
42. Mathews Ronald L. - Fiscal equalization in a federal system - ANU Canberra 1974.
43. Mc Lure Charles - Comment on "The Dangers od Decentralization by Prud'homme" - The World Bank research Observer - Agosto de 1995.
44. Medina Peña, Luis. *Hacia el Nuevo Estado; México, 1920-1994,* FCE, México, 1995.
45. Méndez, José Silvestre y Zorrilla Arena, Santiago. *Diccionario de Economía,* Editorial Limusa, México, 1994.
46. Ministerio de Economía de la Provincia de Buenos Aires, *Calidad del Catastro Valuatorio,* Documentos varios, (xerox) 1995.
47. Morales, Marco e Issa, Marcos. *Reflexiones sobre los riesgos de la descentralización y sus vías de instrumentación,* Revista Vórtice, año1, número 1.
48. Musgrave Richard A. - *The theory of public finance* - McGraw-Hill New York 1959.
49. Musgrave Richard A. y Musgrave Peggy B. - *Internation equity* incluido en "Public Finance in a democratic society - New York University Press, New York 1986.
50. Olson Mancur Jr - *The Devolution of the Nordic and Teutonic Economies* - Papers and Proceedings of the 107th annual meeting of the American Economic Association - *The American Economic Review* - Mayo 1995, pp. 22 y ss.
51. Piffano Horacio - *El nuevo sistema tributario provincial en un escenario de descentralización tributaria* - *Federalismo y gobiernos locales* - Universidad nacional de La Plata 1998 pp 187 y ss.
52. Porto Alberto - *Federalismo Fiscal: El caso argentino* - Tesis - Buenos Aires 1990
53. Prud'homme Remy *The dangers of decentralization* - *The World Bank Research Observer,* Agosto de 1995.

El Federalismo Fiscal en México

54. Prud'Homme: somme further aspects - The World Bank Research Observer - Febrero de 1996.
55. Retchkiman, Benjamin. Teoría de las Finanzas Públicas, UNAM, México 1987.
56. Rezende Fernando - Federalismo fiscal no Brasil - Revista de Economía Política - Río de Janeiro - Junio-Setiembre de 1995.
57. Rubinfeld Daniel L. - The economics of the local public sector - incluido en: Auerbach Alan J. y Feldstein Martin - Handbook of Public Economics - Northholland, Amsterdam 1987.
58. Samuelson Paul A. - The pure theory of Public expenditure - The revue of Economics and Statistics - Noviembre de 1954.
59. Samuelson Paul A. - Diagrammatic exposition of a Theory of Public expenditure - The revue of Economics and Statistics - Noviembre de 1955.
60. Samuelson Paul A. - Aspects of public expenditure theories - The revue of Economics and Statistics - Noviembre de 1958.
61. Serra, P. [1998] "Fundamentos para el Diseño de la Política Tributaria". Departamento de Ingeniería Industrial. Facultad de Ciencias Físicas y Matemáticas. Universidad de Chile.
62. Sewell David O. - The dangers of decentralization according to Prud'homme: somme Further aspects - The World Bank Research Observer - February 1996.
63. Silvani, C. y Brondolo, J. [1993] "Medición del Cumplimiento en el IVA y Análisis de sus Determinantes". Conferencia Técnica del Centro Interamericano de Administraciones Tributarias CIAT-Cambridge University Press, Cambridge 1980
64. Stiglitz Joseph E. - The theory of local public goods twenty five years after Tiebout: A perspective - Incluido en Zodrow George R. -Local Provision of public Services - The Tiebout model after twenty five years - Academic Press, New York 1983 - pp 17 y ss.
65. Secretaría de Gobernación. El Municipio Mexicano, CEDEMUN, México, 1985.
66. Tena Ramírez, Felipe. Derecho Constitucional Mexicano, Porrúa, México, 19957.

El Federalismo Fiscal en México

67. Ter-Minassian, Teresa y Craig John - Control of Subnational government borrowing - incluido en, Ter-Minassian Teresa, Fiscal Federalism in theory and practice - IMF Washington DC. 1997 pp. 156 y ss.
68. Ter Minassian Teresa y Carciofi Ricardo - Descentralización Y Política Macroeconómica - incluido en: Universidad Nacional de La Plata - Federalismo y gobiernos locales - La Plata 1998.
69. Tiebout Charles M - A pure theory on local expenditures - Journal of Political Economy, 1956, pp. 416 y ss
70. Tijernia Guajardo, José. Análisis conceptual de eficiencia y equidad en la estructura tributaria, CADE, México, 1999.
71. Tullock Gordon - Federalism: Problems of scale - Public Choice, Spring 1969 p. 19 y ss.
72. Weber Max - Federal theory - The ANU Press - Canberra 1986.
73. Weingast, Barry. El papel económico de las instituciones políticas, Universidad de Stanford, Inglaterra, 1994.
74. Weisbrod Burton - External benefits of public education: An economic analysis - Princeton University, Princeton 1964.
75. World Bank - Argentina: The fiscal dimension of the convertibility plan: A background report - World Bank, Washington 1997 (xerox)

GLOSARIO DE TÉRMINOS

Con el objeto de facilitar la comprensión de diversos términos relacionados con el **Federalismo Fiscal Mexicano**, principalmente, aquellos lectores que no son doctos en la materia, a continuación se definen, en orden alfabético, algunos de los conceptos más utilizados en el tema de estudio:

Administración Fiscal: “Es el conjunto de órganos de la administración pública encargados de la planeación, recaudación y control de los ingresos fiscales.”⁶⁶

Aportaciones: Son los “recursos canalizados para crear o incrementar el patrimonio de ciertas entidades que laboran con fines de utilidad pública y cuyos ingresos son insuficientes para mantener sus servicios. Son los recursos que se otorgan a las unidades productoras de bienes y servicios, con la finalidad de financiar la adquisición de activos fijos, activos financieros, o apoyar la liquidación de pasivos”.⁶⁷

Aportaciones de seguridad social: “Son las contribuciones establecidas en la ley a cargo de personas que son sustituidas por el Estado en el cumplimiento de obligaciones fijadas por la ley en materia de seguridad social o a las personas que se benefician en forma especial por servicios de seguridad social proporcionados por el mismo Estado (Art. 2, Código Fiscal de la Federación)”.⁶⁸

Apoyos a Estados y Municipios: Son las asignaciones extraordinarias que la Administración Pública Federal otorga a los Estados, Municipios y el Distrito Federal con la finalidad de apoyarlos en su fortalecimiento financiero y en caso de desastres naturales o por contingencias económicas, así como para dar cumplimiento a los convenios de cooperación que se suscriban.⁶⁹

⁶⁶Instituto de Investigaciones Jurídicas. *Diccionario Jurídico Mexicano*. Ed. Porrúa. México, 1988. p. 106.

⁶⁷ *Glosario de términos más usuales en la Administración Pública Federal*. Op. Cit. p. 34.

⁶⁸ CD de la Cámara de Diputados, LVII Legislatura. *La Legislación Federal*. Quinta Edición. México, febrero de 1999

⁶⁹ *Glosario de términos más usuales en la Administración Pública Federal*. Op. Cit. p. 35.

Asignación: “Es el importe previsto en partidas, guiones, subguiones y/o incisos presupuestarios destinados a sufragar las erogaciones que según el objeto del gasto les corresponde”.⁷⁰

Competencia Tributaria: “Es la facultad que tiene un ente público para exigir tributos.”⁷¹

Son conceptos diferentes poder y competencia, pues el primero se refiere a la potestad de creación del tributo, y el segundo, al momento de la exigibilidad de la obligación.

Contribución: “Es un ingreso fiscal ordinario del Estado, que tiene por objeto cubrir sus gastos públicos.”⁷² Las contribuciones se clasifican en impuestos, aportaciones de seguridad social, contribuciones de mejoras y derechos.

Contribuciones de mejoras: “Son las establecidas en Ley a cargo de las personas físicas y morales que se beneficien de manera directa por obras públicas (Art. 2, Código Fiscal de la Federación)”.⁷³

Déficit: La diferencia que resulta de comparar el activo y el pasivo de una entidad, cuando el importe del último es superior al del primero, es decir cuando el capital contable es negativo. Saldo negativo que se produce cuando los egresos son mayores a los ingresos. En contabilidad representa el exceso de pasivo sobre activo. Cuando se refiere al déficit público se habla del exceso de gasto gubernamental sobre sus ingresos; cuando se trata de déficit comercial de la balanza de pagos se relaciona el exceso de importaciones sobre las exportaciones.⁷⁴

Derechos: “Son las contribuciones establecidas en Ley por el uso o aprovechamiento de los bienes del dominio público de la Nación, así como por recibir servicios que presta el Estado en sus funciones de derecho público, excepto cuando se presten por organismos descentralizados u órganos desconcentrados cuando en este último caso, se trate de contraprestaciones que no se encuentren previstas en la Ley Federal de Derechos. También son derechos las contribuciones a cargo de los organismos públicos descentralizados por prestar servicios exclusivos del Estado (Art. 2, Código Fiscal de la Federación)”.⁷⁵

⁷⁰ *Glosario de términos más usuales en la Administración Pública Federal*. Op. Cit. p. 40.

⁷¹ Carrera Raya, José. *Manual de Derecho Financiero*. Ed. Tecnos. Madrid, 1993. p. 44.

⁷² Instituto de Investigaciones Jurídicas. Op. Cit. p. 727.

⁷³ CD de la Cámara de Diputados. Op. Cit.

⁷⁴ *Glosario de términos más usuales en la Administración Pública Federal*. Op. Cit. p. 123.

⁷⁵ CD de la Cámara de Diputados. Op. Cit.

Derecho Tributario: Es el conjunto de normas jurídicas que se refieren al establecimiento de los tributos; esto es, a los impuestos, derechos y contribuciones especiales a las relaciones jurídicas principales y accesorias que se establecen entre la administración y los particulares con motivo de su nacimiento, cumplimiento o incumplimiento, a los procedimientos oficiosos o contenciosos que pueden surgir y a las sanciones establecidas por su violación.⁷⁶

Descentralización: Es un sistema de vida que permite que las instituciones de la sociedad y el Estado puedan articularse respetando ámbitos de competencia. Permite también que la relación de los gobernantes y los gobernados sea más amplia, directa y fluida.

Por la descentralización, el Estado dirige, coordina y enlaza poderes territoriales, regionales y comunitarios para lograr la estructuración del poder nacional que él encara y representa.

La descentralización, al transferir a los gobiernos locales atribuciones, recursos, información y decisiones, descongiona el proceso de gobierno, diluye la centralización improductiva y da mayor consistencia al conjunto del Estado y a la sociedad misma.⁷⁷

Es precisamente la práctica de un sistema central, lo que presenta a la descentralización fiscal como la regla para poner en marcha un renovado federalismo fiscal, con la única excepción de que en determinados casos la centralización de ciertas responsabilidades pruebe ser más adecuada.⁷⁸

Distribución del ingreso: “Es un indicador económico global que muestra la relación entre la población y el ingreso nacional en un periodo determinado. Muestra la forma en que se distribuye el ingreso nacional entre los diferentes factores de la producción (tierra, trabajo, capital y organización). De esta manera a la tierra le corresponde la renta; al trabajo, el sueldo y el salario; al capital, la ganancia y el interés; y a la organización el beneficio.

El conjunto de sueldos, salarios, ganancias, intereses y rentas forman el ingreso nacional que se distribuye entre todos aquellos que contribuyen a crearlos”.⁷⁹

⁷⁶ De la Garza, Sergio Francisco. *Derecho Financiero*. Ed. Porrúa, 18a. edición. México, 1994. p. 26.

⁷⁷ Uvalle Berrones, Ricardo. *Descentralización Política y Federalismo: Consideraciones sobre el caso de México*. Gestión y estrategia. Edición Internet. Página WEB <http://chandra.uam.mx/gestion/num7/art2.htm>

⁷⁸ *Retos y Propuestas. Federalismo Fiscal*. Op. Cit. p. 10.

⁷⁹ *Glosario de términos más usuales en la Administración Pública Federal*. Op. Cit. p. 143.

Doble Imposición: Es aquella que se produce cuando un mismo presupuesto de hecho da lugar a obligaciones tributarias en dos o más Estados, por el mismo o análogo título y en el mismo período de tiempo.⁸⁰

Economía de Escala: Estructura de organización empresarial en la que las ganancias de la producción se incrementan y/o los costos disminuyen como resultado del aumento del tamaño y eficiencia de la planta, empresa o industria. Dados los precios a que una empresa puede comprar los factores de producción, surgen economías de escala si el aumento de la cantidad de factores de producción es menor en proporción al aumento de la producción.⁸¹

Egreso: “Gasto o salida de recursos monetarios de una persona, una entidad, una empresa, un organismo o un país, como consecuencia de pagos por la compra de bienes y servicios, pago de intereses y amortizaciones, etc. Contablemente los egresos se anotan en el pasivo.”⁸² Los egresos están constituidos por los egresos brutos, egresos netos, egresos efectivos ordinarios:

Egresos Brutos: Son el total de los gastos públicos en efectivo que contabiliza el gobierno sobre las erogaciones que realiza por el desempeño de sus funciones públicas. Lo constituyen los gastos administrativos, obras públicas y fomento, transferencias, amortización de la deuda pública, disponibilidades y por cuenta de terceros.

- Gastos administrativos: corresponden a los pagos por concepto de sueldos, compensaciones, aguinaldos, pasajes y similares proporcionados a los empleados públicos y demás gastos de la administración.
- Obras públicas y fomento: es el monto de las erogaciones gubernamentales destinadas a la construcción de obras públicas, la adquisición de muebles e inmuebles.
- Transferencias: son las erogaciones que el gobierno destina o transfiere para cubrir gastos no originados directamente por actividades gubernamentales sino efectuados por terceras personas, o por pago de intereses de la deuda pública.
- Amortización de la deuda pública: son las cantidades de dinero que eroga el gobierno con el propósito de disminuir o liquidar sus obligaciones derivadas del endeudamiento gubernamental.

⁸⁰Carrera Raya, José. Op. Cit. p. 49.

⁸¹ *Glosario de términos más usuales en la Administración Pública Federal.* Op. Cit. p. 147.

⁸²Silvestre Méndez, José y Zorrilla Arena, Santiago. *Diccionario de*

El Federalismo Fiscal en México

- Disponibilidades: corresponde a la existencia de salida. Es el monto de dinero que al finalizar un ejercicio fiscal no fue erogado por lo que queda en caja o en bancos como disponibilidades para el siguiente ejercicio fiscal.
- Por cuenta de terceros: son las cantidades de dinero que el gobierno entrega a terceros, personas físicas y morales, públicas y privadas, que recaudan según convenios.

Egresos netos: Si a los egresos brutos se les restan las disponibilidades, se obtienen los egresos netos, que corresponden a los gastos ejercidos durante el periodo.

Egresos Efectivos Ordinarios: Si a los egresos netos se les resta la amortización de la deuda, se obtienen los egresos efectivos ordinarios, que corresponden a las cantidades de dinero que el gobierno eroga para cubrir sus gastos de administración, obras públicas y fomento, y transferencias.

Ejercicio Fiscal: “Es el periodo comprendido entre el 1º de enero y el 31 de diciembre de cada año para los propósitos fiscales”.⁸³

Finanzas Públicas: “Disciplina que trata de la captación de los ingresos, su administración y gasto, la deuda pública y la política de los precios y tarifas que realiza el Estado a través de diferentes instituciones del sector público. Su estudio se refiere a la naturaleza y efectos económicos, políticos y sociales en el uso de instrumentos fiscales: ingresos, gastos, empréstitos y precios y tarifas de los bienes y/o servicios producidos por el sector paraestatal”.⁸⁴

Fiscalización: “Es un mecanismo de control que tiene una connotación muy amplia; se entiende como sinónimo de inspección, de vigilancia, de seguimiento de auditoría, de supervisión, de control y de alguna manera de evaluación, ya que evaluar es medir, y medir implica comparar. El término significa, cuidar y comprobar que se proceda con apego a la ley y a las normas establecidas al efecto”.⁸⁵

Economía. Ed. Limusa. México, 1994. p. 72

⁸³ *Glosario de términos más usuales en la Administración Pública Federal*. Op. Cit. p. 151.

⁸⁴ *Glosario de términos más usuales en la Administración Pública Federal*. Op. Cit. p. 172.

⁸⁵ *Glosario de términos más usuales en la Administración Pública Federal*. Op. Cit. p. 172.

Fondo General de Participaciones: Monto de recursos conformado con el 20.0% de la Recaudación Federal Participable que obtenga la Federación en un ejercicio fiscal. Los porcentajes a considerar en su asignación se dividen de la siguiente manera: 45.17% se distribuye en proporción directa al número de habitantes que tenga cada entidad; 45.17% se otorga de acuerdo al coeficiente que establece el Art. 3º de la Ley de Coordinación Fiscal; y el 9.66% restante se asigna en proporción inversa a las participaciones por habitante que tenga cada entidad.

El Fondo General de Participaciones se adicionará con el 1.0% de la Recaudación Federal Participable, que corresponderá a las entidades federativas y municipios que se encuentran coordinadas en materia de derechos; además, de un monto equivalente al 80.0% del impuesto recaudado en 1989 por las entidades federativas por concepto de las bases especiales de tributación.⁸⁶

En términos de la Ley de Coordinación Fiscal –Art. 2- este fondo “se constituirá con el 20% de la recaudación federal participable que obtenga la federación en un ejercicio”.⁸⁷

Gasto bipartito. Este es quizás uno de los principales instrumentos con el que los estados pueden desarrollar su infraestructura. Este tipo de gasto opera mediante los llamados Convenios de Desarrollo Social (Cedes) y a juzgar por el monto de recursos involucrados ha sido uno de los mecanismos más importantes para dotar de fondos a estados y municipios.

Gasto conjunto. Como su nombre lo indica, este gasto se refiere a aquel en donde ambos niveles de gobierno, federal y estatal, destinan recursos a una misma función, y esencialmente está integrado por el gasto en educación básica.

Gasto descentralizado. Aquí básicamente se incluye el gasto que el gobierno federal ha estado transfiriendo en los últimos años a las entidades federativas, condicionado a que se destine a áreas específicas, como educación, salud, agricultura, etcétera.

Gasto federal directo en los estados. Éste es un gasto ejercido y decidido en su totalidad por el gobierno federal. Las decisiones en cuanto a monto y estructura dependen de elementos tales como la disponibilidad de recursos, las prioridades federales, etc. En todo caso sólo habría que mencionar que el monto de recursos de este tipo de gasto es significativo.

⁸⁶ *Glosario de términos más usuales en la Administración Pública Federal.* Op. Cit. pp. 175-176.

⁸⁷ *CD de la Cámara de Diputados.* Op. Cit.

Gasto Programable: “Conjunto de erogaciones destinadas al cumplimiento de las atribuciones de las instituciones, dependencias y entidades del Gobierno Federal entre los cuales se considera a los Poderes de la Unión, los órganos autónomos, la Administración Pública Central, y las entidades de la Administración Pública Paraestatal sujetas a control presupuestario directo, consignadas en programas específicos para su mejor control y evaluación.”⁸⁸

Gasto propio. Este primer componente se refiere de manera exclusiva al gasto de los estados y el que no sea condicionado es probablemente su característica más importante.

Gasto Público: “Es el conjunto de erogaciones que realiza el Gobierno Federal, estatal y municipal incluidos los Poderes Legislativo y Judicial y el sector paraestatal en sus respectivos niveles, en el ejercicio de sus funciones”.⁸⁹

Hacienda Pública: “Función gubernamental orientada a obtener recursos monetarios de diversas fuentes para financiar el desarrollo del país. Consiste en recaudar directamente los impuestos, derechos, productos y aprovechamientos; así como captar recursos complementarios mediante la contratación de créditos y empréstitos en el interior del país y en el extranjero. Es el conjunto de bienes, propiedades y derechos del gobierno federal”.⁹⁰

Impuestos: “Son las contribuciones establecidas en ley que deben pagar las personas físicas y morales que se encuentran en la situación jurídica o de hecho prevista por la misma y que sean distintas de las señaladas en las fracciones II, III y IV del Art. 2 del Código Fiscal de la Federación”.

⁸⁸ *Glosario de términos más usuales en la Administración Pública Federal.*
Op. Cit. p. 187.

⁸⁹ *Glosario de términos más usuales en la Administración Pública Federal.*
Op. Cit. p. 187.

⁹⁰ *Glosario de términos más usuales en la Administración Pública Federal.*
Op. Cit. p. 193.

Impuesto al Valor Agregado: Tributo que se causa por el porcentaje sobre el valor adicionado o valor agregado a una mercancía o un servicio, conforme se completa cada etapa de su producción o distribución. Instrumento de política económica, utilizado para desalentar el consumo de una serie de bienes y/o servicios. Tributo de etapas múltiples, de carácter no acumulativo, resultante de la diferencia entre el IVA causado sobre las ventas de mercancías y las prestaciones de servicios efectuados por los contribuyentes, que constituye su obligación tributaria, y el IVA acreditable correspondiente a las adquisiciones de mercancías y servicios de terceros, que constituyen un derecho utilizable por los causantes.⁹¹

Impuesto Sobre la Renta: Contribución que se causa por la percepción de ingresos de las personas físicas o morales que la Ley del Impuesto Sobre la Renta considera como sujetas del mismo.⁹²

Inflación: Desequilibrio entre la oferta y la demanda de bienes y servicios que se refleja en un aumento generalizado y sostenido del nivel general de precios. Es una baja en el valor del dinero debido a la alza de precios.

Situación económica que se caracteriza por un incremento permanente en los precios o una disminución progresiva en el valor de la moneda.⁹³

Infraestructura: Se refiere al acervo físico y material que permite el desarrollo de la actividad económica y social, el cual está representado por las obras relacionadas con las vías de comunicación y el desarrollo urbano y rural tales como: carreteras, ferrocarriles, caminos, puentes, presas, sistemas de riego, suministro de agua potable, alcantarillado, viviendas, escuelas, hospitales, energía eléctrica, etc.⁹⁴

Ingreso: "Entrada de recursos monetarios de una persona, una entidad, una empresa, un organismo o un país, como consecuencia de haber realizado alguna actividad o transacción económica."⁹⁵

⁹¹ *Glosario de términos más usuales en la Administración Pública Federal.* Op. Cit. p. 195.

⁹² *Glosario de términos más usuales en la Administración Pública Federal.* Op. Cit. p. 195.

⁹³ *Glosario de términos más usuales en la Administración Pública Federal.* Op. Cit. p. 206.

⁹⁴ *Glosario de términos más usuales en la Administración Pública Federal.* Op. Cit. p. 209.

⁹⁵ Silvestre Méndez, José y Zorrilla Arena, Santiago. Op. Cit. p. 113.

Los ingresos están constituidos por ingresos brutos, ingresos netos, ingresos propios e ingresos efectivos ordinarios:

Ingresos Brutos: Consisten en la suma de los ingresos públicos y esta constituido por impuestos, participaciones, contribución de mejoras, derechos, productos, aprovechamiento, deuda pública, por cuenta de terceros, transferencias, disponibilidades y otros ingresos.

- **Impuestos:** son las cantidades de dinero que el gobierno del estado y municipios perciben para sí mismos de las personas físicas y morales en su calidad de sujetos del impuestos de las leyes impositivas cuya aplicación es obligatoria, únicamente dentro del ámbito territorial.
- **Participaciones:** son las cantidades de dinero que recibe una instancia de gobierno como participación en los ingresos de otra instancias de gobierno.
- **Contribución de mejoras:** Son las cantidades de dinero que reciben los gobiernos estatales y municipales por ley a cargo de personas físicas y morales que se benefician de manera directa por obras públicas.
- **Derechos:** son las contribuciones establecidas en la ley por servicios que presta el Estado en sus funciones de derecho público, son los servicios que proporcionan los gobiernos estatales a las personas que los solicitan.
- **Productos:** son las cantidades de dinero que el gobierno recibe por la enajenación o explotación de sus bienes patrimoniales.
- **Deuda pública:** son aquellas cantidades de dinero que el gobierno obtiene como préstamos para financiar programas de inversión, fomento o para sufragar parcialmente su gasto público.
- **Por cuenta de terceros:** comprende los ingresos recaudados por los municipios que no puede ser destinado al financiamiento de su gasto.
- **Transferencias:** son las cantidades que la administración pública destina en forma directa o mediante fondos.
- **Disponibilidades:** son aquellas cantidades de dinero que los gobiernos contabilizan al iniciarse un nuevo año o ejercicio fiscal como existencia de entrada, debido a que en el año que termina no fueron gastadas y por ende quedan como disponibilidades en caja o en bancos.

Ingresos netos: Son aquellos que el gobierno de la entidad federativa obtuvo durante el ejercicio fiscal de referencia, y se obtienen al restar de los Ingresos Brutos las disponibilidades.

El Federalismo Fiscal en México

Ingresos propios: Si a los ingresos netos se les restan las transferencias y los ingresos por cuenta de terceros se obtienen los Ingresos Propios, que son las cantidades de las que los gobiernos de las entidades federativas pueden disponer libremente para financiar sus gastos.

Ingresos Efectivos Ordinarios (IEO): Si a los ingresos propios se les resta la deuda pública, se obtienen los ingresos efectivos ordinarios, que corresponden a la suma de los impuestos, las participaciones, las contribuciones a mejoras, los derechos y productos y los aprovechamientos.

Son las cantidades de dinero que el gobierno recauda de sus propias fuentes normales u ordinarias, se les denomina.⁹⁶

- Impuestos directos: sobre propiedad raíz, sobre ingresos personales, sobre capitales y sobre la tenencia o uso de vehículo.
- Impuestos indirectos: ganadería, avicultura y apicultura; al comercio (patente, diversiones, bebidas embriagantes).
- Impuestos adicionales: para obras materiales, para educación e indeterminados.

Ingresos Públicos: Son los recursos del Sector Público por concepto de impuestos, derechos, productos y aprovechamientos; ingresos derivados de la venta de bienes y servicios; e ingresos por financiamiento interno y externo.

Ingresos Tributarios: Son las percepciones que obtiene el Gobierno Federal por las imposiciones fiscales que en forma unilateral y obligatoria fija el Estado a las personas físicas y morales, conforme a la ley para el financiamiento del gasto público. Su carácter tributario atiende a la naturaleza unilateral y coercitiva de los impuestos, gravando las diversas fuentes generadoras de ingresos: la compra-venta, el consumo y las transferencias.⁹⁷

Inversión: Es la aplicación de recursos financieros destinados a incrementar los activos fijos o financieros de una entidad. Ejemplo: maquinaria, equipo, obras públicas, bonos, títulos, valores, etc.

Comprende la formación bruta de capital fijo (FBKF) y la variación de existencias de bienes generados en el interior de una economía.

⁹⁶ *Finanzas Públicas Estatales y Municipales de México, 1992-1996*, México: INEGI, 1998, p.195

⁹⁷ *Glosario de términos más usuales en la Administración Pública Federal*. Op. Cit. p. 217.

El Federalismo Fiscal en México

Adquisición de valores o bienes de diversa índole para obtener beneficios por la tenencia de los mismos que en ningún caso comprende gastos o consumos, que sean, por naturaleza, opuestos a la inversión.

Ley de Coordinación Fiscal: “Es aquel ordenamiento jurídico que tiene como objeto coordinar el sistema fiscal de la Federación con los Estados, Municipios y Distrito Federal; establecer la participación que corresponda a sus haciendas públicas en los ingresos federales; distribuir entre ellos dichas participaciones; fijar reglas de colaboración administrativa entre las diversas autoridades fiscales; constituir los organismos en materia de coordinación fiscal y dar las bases de su organización y funcionamiento (Art. 1, Ley de Coordinación Fiscal)”.⁹⁸

Mercado Financiero: Es aquel en que se lleva a cabo la compra-venta de valores (inversiones financieras). Normalmente se integra por varios mercados subsidiarios: un mercado de capitales (para inversión a largo plazo); un mercado de dinero (para inversiones a corto plazo); un mercado primario (para la nueva emisión de valores); y un mercado secundario (para la compra- venta de valores ya emitidos).⁹⁹

Participaciones de Ingresos Federales: Asignaciones previstas en el Presupuesto de Egresos de la Federación destinadas a cubrir la parte de los ingresos federales participables que de acuerdo con disposiciones legales, capten las oficinas recaudadoras y que deban entregarse a los gobiernos de los estados y sus municipios así como al gobierno del Distrito Federal, derivado de los Convenios de Coordinación Fiscal suscritos con el Gobierno Federal.¹⁰⁰

Política Monetaria: Conjunto de instrumentos y medidas aplicados por el gobierno, a través de la banca central, para controlar la moneda y el crédito, con el propósito fundamental de mantener la estabilidad económica del país y evitar una balanza de pagos adversa. El control se puede establecer mediante: a) la estructura de los tipos de interés, b) el control de los movimientos internacionales de capital, c) el control de las condiciones de los créditos para las compras a plazo, d) los controles generales o selectivos sobre las actividades de préstamo de los bancos y otras instituciones financieras, y e) sobre las emisiones de capital.

⁹⁸ *Ley de Coordinación Fiscal*. Ed. Porrúa. México, 1994. p. 738.

⁹⁹ *Glosario de términos más usuales en la Administración Pública Federal*. Op. Cit. p. 242.

¹⁰⁰ *Glosario de términos más usuales en la Administración Pública Federal*. Op. Cit. pp. 257-258.

Potestad Tributaria: Se refiere al poder de dictar normas jurídicas de las cuales nace o puede nacer, a cargo de determinados individuos, la obligación de pagar un impuesto o de respetar un límite tributario.¹⁰¹

La Potestad Tributaria, en cuanto a potestad jurídica, se manifiesta en actos jurídicos que pueden ser muy diversos, tanto por su naturaleza (legislativos y administrativos), como por su contenido: establecimiento y supresión de impuestos, prórrogas de términos, concesión de exenciones, supresión de la obligación de pago, interpretación de normas vigentes.

Presupuesto de Egresos de la Federación: Es el documento jurídico, contable y de política económica, aprobado por la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión a iniciativa del Presidente de la República, en el cual se consigna el gasto público, de acuerdo con su naturaleza y cuantía, que deben realizar el sector central y el sector paraestatal de control directo, en el desempeño de sus funciones en un ejercicio fiscal.¹⁰²

Producto Interno Bruto (PIB): Es el valor total de los bienes y servicios producidos en el territorio de un país en un periodo determinado, libre de duplicaciones. Se puede obtener mediante la diferencia entre el valor bruto de producción y los bienes y servicios consumidos durante el propio proceso productivo, a precios comprador (consumo intermedio). Esta variable se puede obtener también en términos netos al deducirle al PIB el valor agregado y el consumo de capital fijo de los bienes de capital utilizados en la producción.¹⁰³

Recaudación: “Es el procedimiento administrativo por el cual el Estado percibe los ingresos fiscales destinados al sostenimiento de los gastos públicos. El vocablo “procedimiento administrativo” no debe entenderse en sentido jurisdiccional, sino como la consecución ordenada de actos encaminados a un fin en la administración pública, en este caso el cobro de toda clase de créditos fiscales a favor del Estado.”¹⁰⁴

¹⁰¹ Carrera Raya, José. Op. Cit. p. 42.

¹⁰² *Glosario de términos más usuales en la Administración Pública Federal.* Op. Cit. p. 273.

¹⁰³ *Glosario de términos más usuales en la Administración Pública Federal.* Op. Cit. p. 277.

¹⁰⁴ *Instituto de Investigaciones Jurídicas.* Op. Cit. p. 2676.

Recaudación Fiscal: Es el proceso mediante el cual las autoridades tributarias cobran a los causantes y contribuyentes todo tipo de impuestos, derechos, productos, aprovechamientos, y contribuciones establecidos en la Ley de Ingresos de la Federación.¹⁰⁵

Recaudación Federal Participable: Se conforma por todos los impuestos que obtenga la Federación, así como por los derechos sobre la extracción de petróleo y la minería, disminuidos con el total de las devoluciones por los mismos conceptos. Se excluyen de este concepto, los derechos adicionales o extraordinarios sobre la extracción de petróleo; los incentivos que se establezcan en los convenios de colaboración administrativa, los impuestos sobre tenencia o uso de vehículos y sobre automóviles nuevos, de aquellas entidades que hubieran celebrado convenios de colaboración administrativa en materia de estos impuestos; la parte de la recaudación correspondiente al impuesto especial sobre producción y servicios en que participen las entidades federativas; y el excedente que obtenga la federación por aplicar una tasa superior al 15% a los ingresos por la obtención de premios a que se refiere la Ley del Impuesto Sobre la Renta.¹⁰⁶

De acuerdo al Art. 2 de la Ley de Coordinación Fiscal: “Será la que obtenga la Federación 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”.¹⁰⁷

Recursos: “Conjunto de personas, bienes materiales, financieros y técnicos con que cuenta y utiliza una dependencia, entidad, u organización para alcanzar sus objetivos y producir los bienes o servicios que son de su competencia”.¹⁰⁸

Sector Financiero: Conjunto de entidades o instituciones públicas y/o privadas dedicadas a la actividad crediticia, bursátil y de seguros y fianzas.

Sector Informal de la Economía: Son los negocios o unidades económicas en pequeña escala, con bajo nivel de organización y tecnológica obsoleta o artesanal. Estas unidades económicas, en general se caracterizan por los bajos niveles de calificación de los trabajadores, la ausencia de relaciones laborales formales y la falta de registros administrativos.

¹⁰⁵ *Glosario de términos más usuales en la Administración Pública Federal.* Op. Cit. p. 286.

¹⁰⁶ *Glosario de términos más usuales en la Administración Pública Federal.* Op. Cit. p. 286.

¹⁰⁷ *CD de la Cámara de Diputados.* Op. Cit.

¹⁰⁸ *Glosario de términos más usuales en la Administración Pública Federal.* Op. Cit. p. 287.

El Federalismo Fiscal en México

Las actividades del sector informal son legales en sí mismas, sin embargo, pueden, y en general es así, llevarse a cabo sin cumplir todos los requerimientos legales: licencias y registros por falta de conocimiento, o por imposibilidad de satisfacer todos los requerimientos que las leyes o regulaciones exigen.¹⁰⁹

Servicio de la Deuda: Es el monto o cantidad a pagar en el país o fuera de él en moneda nacional o extranjera por concepto de amortización, intereses, comisiones u otros gastos derivados de la contratación y utilización de créditos a cargo del Sector Público Federal.¹¹⁰

Servicio Público: “Prestación concreta que tiende a satisfacer las necesidades de la colectividad y que se realiza directamente por la Administración Pública Federal o los particulares mediante concesión, arriendo o una simple reglamentación legal en la que se determinen las condiciones técnicas y económicas en que debe prestarse, a fin de asegurar su menor costo, eficiencia, continuidad y eficacia”.¹¹¹

Sistema Tributario: “Es el conjunto de tributos exigidos por los poderes públicos, con arreglo a principios jurídicos vigentes en un momento determinado.”¹¹²

Transferencias de Capital: Asignaciones que otorga el Gobierno Federal a las Entidades Paraestatales, a los Estados y Municipios y Distrito Federal, así como a los sectores privado y social, para realizar obras públicas, incrementar el capital social y cubrir la amortización del pasivo.¹¹³

¹⁰⁹ *Glosario de términos más usuales en la Administración Pública Federal.*
Op. Cit. p. 300.

¹¹⁰ *Glosario de términos más usuales en la Administración Pública Federal.*
Op. Cit. p. 301.

¹¹¹ *Glosario de términos más usuales en la Administración Pública Federal.*
Op. Cit. p. 301.

¹¹² Carrera Raya, José .Op. cit. p. 42.

¹¹³ *Glosario de términos más usuales en la Administración Pública Federal.*
Op. Cit. p. 319.