



Problemas del Desarrollo. Revista

Latinoamericana de Economía

ISSN: 0301-7036

revprode@servidor.unam.mx

Universidad Nacional Autónoma de México

México

Astudillo Moya, Marcela

Las relaciones fiscales intragubernamentales en México

Problemas del Desarrollo. Revista Latinoamericana de Economía, vol. 35, núm. 136, 2004, pp. 65-86

Universidad Nacional Autónoma de México

Distrito Federal, México

Disponible en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=11825946005>

- ▶ Cómo citar el artículo
- ▶ Número completo
- ▶ Más información del artículo
- ▶ Página de la revista en redalyc.org



LAS RELACIONES FISCALES INTRAGUBERNAMENTALES EN MÉXICO

Marcela Astudillo Moya*

Fecha de recepción: 1 de abril de 2004. Fecha de aprobación: 12 de mayo de 2004.

Resumen

En este artículo se presenta una visión global de las relaciones fiscales intergubernamentales en México, con lo que se pretende aportar elementos a la solución de la problemática que se está debatiendo en la Primera Convención Nacional Hacendaria. El actual sistema de distribución de facultades impositivas ha dado lugar a una gran centralización de los gravámenes por parte de la federación y además no provee los recursos suficientes para ninguno de los tres ámbitos gubernamentales. Así pues, la pregunta a resolver ahora es, ¿cómo deberían distribuirse las facultades de ingreso y gasto para que cada ámbito gubernamental cumpla adecuadamente las funciones que les corresponden?

Palabras clave: sistema bancario, competencia bancaria, inversión extranjera, países en desarrollo, internacionalización.

Abstract

In this paper, a global view is presented on inter-governmental fiscal relations in Mexico, to provide elements for a solution to the problematic under debate at the First National Finance Ministry Convention. The current system of distribution of taxation powers has given rise to a heavy centralization of the tax burden on the federal government, as well as having failed to provide sufficient resources for any of the three areas of government. Thus the question to resolve now is: How should the tax burden and expenditure be distributed so that each area of government adequately fulfill the functions corresponding to it?

Key terms: fiscal federalism, local finances, decentralization, intergovernmental fiscal relations, tax burden.

* Investigadora del IIEC-UNAM. Correo electrónico: marcelaa@servidor.unam.mx

Résumé

Dans cet article, nous présentons une vision globale des relations fiscales intergouvernementales au Mexique qui permettrait d'apporter des éléments à la solution de la problématique dont la Première Convention Nationale sur les Finances débat actuellement. Le système actuel de distribution des moyens d'imposition a provoqué une grande centralisation des charges dans la Fédération mais n'a malheureusement pas apporté les ressources nécessaires et suffisantes aux trois Institutions Politiques Gouvernementales. De sorte que maintenant, la question qui se pose est de savoir comment devraient être répartis les moyens d'obtenir des revenus et de distribuer les dépenses pour que chacune des trois Institutions Politiques puisse s'acquitter, de manière adéquate, des fonctions qui lui correspondent.

Mots-clés: fédéralisme fiscal, finances locales, décentralisation, relations fiscales intergouvernementales, moyens d'imposition.

Resumo

Neste artigo apresenta-se uma visão global das relações fiscais intergovernamentais no México. O objetivo é reunir elementos que possam contribuir para a solução da problemática que está sendo debatida na Primeira Convenção Nacional de Política Fazendária. O atual sistema de distribuição de faculdades impositivas tem gerado uma grande centralização dos impostos por parte da Federação, além de não oferecer recursos suficientes para os três âmbitos governamentais. Por isso, a pergunta atual a ser respondida é: como devem ser distribuídas as competências de receitas e despesas, para assegurar aos âmbitos governamentais o cumprimento adequado das funções que lhes correspondem?

Palavras-chave: federalismo fiscal, finanças locais, descentralização, relações fiscais intergovernamentais, faculdades impositivas.



Un de los temas más debatidos y controversiales en nuestro país se refiere a las relaciones fiscales entre federación, estados y municipios. El tema es complejo por la diversidad de objetivos que se persiguen. Es importante porque de la manera como se establezcan estas relaciones dependerán cuestiones tan fundamentales como el mayor o menor desequilibrio regional, el grado de eficacia en la asignación de recursos por parte del sector público y hasta la propia viabilidad de la estructura fiscal del país.

Al margen de estas consideraciones, hay un interés específico por esta cuestión aquí y ahora, toda vez que la forma como se van a estructurar estas relaciones fiscales posee en estos momentos (principios de 2004) las características de un problema crucial en nuestro país. En efecto, las soluciones que se adopten en la Convención Nacional Hacendaria van a incidir en el desarrollo económico de México; pues debe tenerse presente que la forma como se determine que deban distribuirse los recursos ayudará u obstaculizará a los gobiernos en el ejercicio de sus responsabilidades asignadas constitucionalmente. Por otro lado, la capacidad de cobrar y gastar son en sí mismas instrumentos importantes para regular la economía.

Por todo esto, se considera importante aportar elementos que contribuyan al análisis de esta problemática. Este es el propósito fundamental del trabajo: presentar una visión global de las relaciones fiscales intergubernamentales en México. La cuestión central sobre la que incide el análisis son las transferencias financieras, tanto como instrumento que desarrolla una dependencia de estados y municipios respecto a la federación, como un medio para incidir en los desequilibrios interestatales.

En los primeros dos apartados se estudia la distribución de facultades impositivas y de gasto entre los tres ámbitos de gobierno: federación, estados y municipios. En el siguiente se aborda el tema de los desequilibrios fiscales verticales y horizontales, para posteriormente analizar el papel de las transferencias financieras como instrumento para eliminar dichos desequilibrios. Asimismo, se revisan los diferentes efectos de las transferencias condicionales e incondicionales en el grado de dependencia de los gobiernos receptores de éstas con respecto a la entidad que las otorga. Finalmente, se abordan los procesos e instituciones que son de uso común en las federaciones para ajustar los acuerdos financieros intergubernamentales.

La distribución de las facultades impositivas

La mayoría de las federaciones especifican en sus constituciones las facultades de dos órdenes de gobierno para recaudar impuestos. Igualmente, en el caso de México, la Constitución define la distribución de competencias fiscales entre federación y estados. Se establece que pueden presentarse los siguientes casos: *a)* concurrencia de la federación y los estados en la mayoría de las fuentes de ingresos (Artículos 73-vii y 124); *b)* limitación de la facultad impositiva de los estados mediante la reservación de ciertas materias a la federación (Artículo 73-x y xxix); y, *c)* restricciones expresas a la potestad tributaria de los estados (Artículos 117-iv, v, vi y vii, y 118-1) (García Segura, 2003:319).

En cuanto al otro ámbito de gobierno que conforma la federación mexicana, el municipio, resulta que éste carece de potestad tributaria para determinar las contribuciones y el monto de éstas que formarán su hacienda, toda vez que en el Artículo 115, fracción iv de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos* se indica que “La hacienda de los municipios se formará de los rendimientos de los bienes que les pertenezcan, así como de las contribuciones y de otros ingresos que las legislaturas establezcan a su favor”. Además se señala que “los ayuntamientos en el ámbito de su competencia propondrán a las legislaturas estatales las cuotas y tarifas aplicables a los impuestos, derechos, contribuciones de mejoras y las tablas de valores unitarios de suelo y construcciones que sirvan de base para el cobro de las contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria”. Por otro lado, también se estipula que “las legislaturas de los estados aprobarán las leyes de ingresos de los municipios”.

Ahora bien, ¿cómo suelen distribuirse los gravámenes en la mayoría de las federaciones? Los impuestos más utilizados en la actualidad son los correspondientes al comercio exterior, a las empresas, al ingreso de las personas y diversos impuestos al consumo y a las ventas (Watts, 1999:43). Por lo general, están bajo la jurisdicción del gobierno federal los impuestos al comercio exterior ya que la política en este campo está bajo la responsabilidad de dicho gobierno. Los impuestos al ingreso de las empresas también corresponden usualmente a este ámbito de gobierno porque los ingresos de las corporaciones tienden a localizarse fuera de las fronteras de las unidades regionales y la localización de sus oficinas principales no coincide necesariamente con el lugar donde se originan sus ingresos. A pesar de esto, en algunas federaciones estos impuestos pueden ser compartidos y en estos casos se tratan de impuestos bajo una jurisdicción concurrente.

Los impuestos al ingreso personal pueden ser atribuidos más directamente al lugar de residencia y por lo tanto es común que sean impuestos compartidos entre los gobiernos federal y estatales, aunque en algunas federaciones han sido exclusivamente federales. Los impuestos a las ventas y al consumo son áreas en las cuales la mayoría de las federaciones están compartidas entre el gobierno federal y los estatales, aunque hay algunas excepciones a este patrón (Watts, 1999:48).



En el caso de México, como se observa en el Cuadro 1, corresponden al ámbito federal, entre otros, los siguientes impuestos:

- a) El Impuesto sobre la Renta, que comprende tanto los impuestos a cargo de personas morales (empresas, asociaciones civiles, cooperativas, entre otros) y los impuestos a las personas físicas. De acuerdo con el Artículo 41 de la *Ley del IVA*, las entidades federativas no pueden gravar las actividades empresariales (comerciales, industriales, agrícolas, ganaderas, las de pesca y silvícolas) que pueden ser realizadas tanto por personas morales como físicas. Las entidades tampoco pueden cobrar impuestos sobre el activo, utilidad o capital de las empresas, excepto por tenencia o uso de vehículos. Los estados sí podrían gravar a las personas físicas excepto en sus ingresos por intereses, títulos de crédito, operaciones financieras derivadas y los productos derivados de su propiedad. Sin embargo, los estados gravan esta fuente solamente por tres conceptos: sobre premios derivados de loterías, rifas, sorteos y concursos; sobre enajenación de boletos de rifas y sorteos; y sobre el ejercicio de profesiones. A partir de 2002, en la *Ley de Ingresos de la Federación* se abrió la posibilidad para que las entidades federativas también establezcan impuestos a los ingresos de las personas físicas.
- b) Otra de las fuentes importantes de imposición es el Impuesto al Valor Agregado, que es un gravamen general al consumo de uso exclusivo del gobierno federal; y,
- c) Los Impuestos Especiales sobre Producción y Servicios, que son impuestos específicos sobre el consumo. En la actualidad también estos gravámenes corresponden al ámbito federal, y solamente los consumos que estén exentos del pago del IVA podrán ser gravados por los gobiernos estatales. Hay cuatro impuestos estatales que gravan esta materia: el Impuesto sobre Hospedaje (que es una potestad local a partir de 1996, como resultado de una modificación a la *Ley del IVA*); el Impuesto sobre Espectáculos Públicos; y, además hay otros impuestos estatales sobre consumos específicos que están exentos del IVA, como son los impuestos a la enajenación o venta de vehículos y/o bienes muebles usados. Al igual que en el caso del impuesto al ingreso de las personas físicas, la *Ley de Ingresos de la Federación* de 2002 establecía la posibilidad de que las entidades federativas impusieran un gravamen general a las ventas de consumo final. Ninguno de los dos casos se han llevado a cabo hasta la fecha.

En cuanto a los ingresos de las entidades federativas existe una gran diversidad de gravámenes, como puede verse en el Cuadro 1, de los cuales los más importantes por su potencial recaudatorio son: a) Nómadas, vigente en 26 estados y el D.F. Grava los pagos realizados por concepto de remuneración al trabajo personal subordinado (sueldos y salarios); registró un auge importante a partir de 1994 cuando se suspende el impuesto federal sobre remuneraciones al trabajo personal, prestado bajo la dirección y dependencia de un

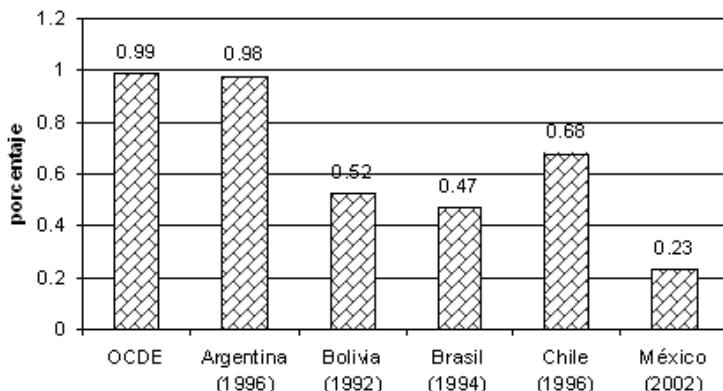
Cuadro 1
Impuestos recaudados por ámbito gubernamental

<i>Federales</i>	<i>Estatales</i>	<i>Municipales</i>
ISR	Sobre diversiones y espectáculos públicos	Impuesto predial
IVA	Sobre loterías, rifas, concursos, sorteos y juegos permitidos	Impuesto sobre adquisición de inmuebles
IEPS	Erogaciones por remuneraciones al Trabajo Personal	Derechos (agua)
Gasolinas y diesel Tabacos Alcohol Cerveza Aguas, refrescos y sus concentrados Telecomunicaciones		
Tenencia o uso de vehículos	Sobre Nóminas	
ISAN Importaciones Impuesto al activo Accesorios Otros	Sobre ejercicio de profesiones y/u honorarios Compra-venta de vehículos de motor usados Sobre adquisición de bienes muebles Local sobre tenencia o uso de vehículos Sobre actividades mercantiles e industriales Sobre instrumentos públicos y operaciones contractuales Sobre Hospedaje Adicionales	

Fuente: SHCP, Cuenta de la Hacienda Pública Federal y Finanzas Públicas Estatales y Municipales.

tercero; *b*) Prestación de Servicios de Hospedaje. Existe en 29 Estados y el D.F., en las restantes dos entidades son municipales; *c*) Enajenación de Vehículos de Motor Usados y Bienes Muebles Usados, cobrado en 29 entidades federativas; y, *d*) Tenencia o Uso de Vehículos de más de 10 años, recaudado en 13 estados y el D.F.; los vehículos con menos años son gravados con el impuesto federal correspondiente. Es importante señalar que en estos tributos hay cierta diversidad. Por ejemplo, las tasas del Impuesto sobre Nóminas presenta un rango de cero hasta 2.5% (la tasa mínima corresponde a Oaxaca para contribuyentes con un máximo de 50 trabajadores). En el caso del Impuesto al Hospedaje, la tasa oscila entre 2 y 3% (SHCP, 2003:8).

Por lo que toca a los ingresos propios de los municipios, el principal impuesto con el que cuentan éstos ha sido el Impuesto Predial, que grava la propiedad o posesión del suelo y construcciones. Como puede verse en la Gráfica 1, la recaudación por este concepto en México es muy baja comparada con la de otros países latinoamericanos y la OCDE. En este último caso representó 0.99% del PIB; mientras que en México fue 0.23%. Segundo en importancia es el impuesto sobre adquisición de inmuebles, el cual grava las operaciones de transmisión de la propiedad, como son la compraventa, la donación, la prescripción, la



Gráfica 1. Predial como porcentaje del PIB.

Fuente: SHCP, Memoria XXXI Reunión Nacional de Funcionarios Fiscales.

dación en pago, la promesa de adquisición, la constitución de usufructos y fideicomisos, la permuta, entre otros. Finalmente, la tercera fuente de ingresos importante de los municipios proviene de los derechos, principalmente los derivados de la prestación de los servicios públicos que les corresponden y que no quedaron en suspenso con motivo de la *Ley de Coordinación Fiscal* vigente, como son licencias de construcción, conexiones a redes públicas de agua, alcantarillado, fraccionamiento, conducción de vehículos, expedición de placas, tarjetas de circulación y derechos de estacionamiento para los mismos, registro civil, de la propiedad y del comercio, uso de vía pública por comerciantes ambulantes o con puestos fijos o semifijos y uso o tenencia de anuncios.

Un último aspecto a destacar a propósito de las fuentes de ingresos municipales es que su participación respecto a los recursos que reciben de la federación es poco significativa.

Una característica común en la distribución de los ingresos fiscales en casi todas las federaciones es que, al igual que en México, la mayoría de las principales fuentes de recursos han sido asignadas a los gobiernos federales (Burgess, 1993:38). Aún donde algunos campos impositivos son compartidos o están bajo una jurisdicción concurrente, el gobierno federal tiende a predominar. Particularmente son dos factores los que influyen en este patrón general. Uno, que el gobierno federal tiene una capacidad mayor para manejar una amplia gama de impuestos (Astudillo Moya, 1999:137). El otro es la necesaria concentración de recursos en el gobierno federal para que lleve a cabo la redistribución que generalmente se espera de él.

Además de la imposición hay otras fuentes importantes de recursos para los gobiernos. Por ejemplo, la deuda pública, que es una fuente abierta para ambos niveles de gobierno en la mayoría de las federaciones, aunque la deuda externa en algunos casos es exclusiva de la jurisdicción federal. Otras fuentes de recursos son los derechos, productos y aprovechamientos; así como la operación de las empresas públicas, cuyas ganancias pueden servir como una fuente de ingresos gubernamentales.

En México, la contratación de la deuda pública de los tres ámbitos gubernamentales se encuentra regulada por la *Constitución Política*, la *Ley General de Deuda Pública*, las constituciones de las entidades federativas, las leyes estatales de deuda, la *Ley de Coordinación Fiscal* y el reglamento de ésta. Cabe destacar que todas las entidades federativas deberán solicitar autorización a sus respectivos congresos locales para contraer empréstitos. Sin embargo, cada *Ley Estatal de Deuda*, especifica o no, los límites de endeudamiento en cada año fiscal.

La deuda total de estados y municipios aumentó de 1994 a 2002 en términos reales,¹ en 18.3%. En el 2002 representó 1.8% del PIB nacional. Las cinco entidades con mayor endeudamiento público son Distrito Federal, estado de México, Nuevo León, Jalisco y Sonora ya que en suma representan 78.3% del total de la deuda pública estatal y municipal en el año mencionado. En el otro extremo, las cinco entidades con menor endeudamiento son Tlaxcala, Campeche, Nayarit, Michoacán y Zacatecas.

Es importante subrayar que 78.8% de la deuda pertenece a los gobiernos de los estados; a los municipios les corresponde 5.2% y a los organismos estatales y municipales (principalmente organismos de agua potable y de recolección de basura) 16.0%. Otro aspecto importante es el destino de los créditos. El porcentaje más alto, 76.0%, fue utilizado para realizar diversas obras públicas, como repavimentación, infraestructura hidráulica, urbanización, alumbrado, remodelación de inmuebles, alcantarillado, entre otros. 19.5% se destinó a la compra de maquinaria y equipo, como camiones de basura, y 4.5% restante fue para la reestructuración de adeudos anteriores (SHCP, 2003:18-24).

La distribución de las facultades de gasto

En términos generales, la distribución de las facultades de gasto en cada federación corresponde al campo combinado de las responsabilidades legislativas y administrativas asignadas a cada ámbito de gobierno dentro de la federación. Pero varios puntos deberían ser notados.

Primero, los requerimientos de gastos de las diferentes áreas de responsabilidad pueden variar. Por ejemplo, en el caso de salud, educación y servicios sociales es más alto el costo de la provisión de estos servicios en comparación con las funciones de regulación.

Segundo, en la mayoría de las federaciones la facultad de gastar de cada orden de gobierno no ha sido limitada estrictamente a la jurisdicción legislativa y administrativa enumerada. Generalmente, los gobiernos poseen un poder general de gasto (Canadá, 2001:39).

Cabe señalar que en las federaciones más antiguas, como Estados Unidos, Canadá y Australia, donde las atribuciones para el ejercicio del gasto del gobierno federal han sido

¹ Cifras deflactadas con base en el Índice de Precios Implícitos del PIB de 1993.



ampliadas, la constitución no identifica explícitamente un poder de gasto general (Winer, 1996:89).

No obstante, sus cortes en varios grados han reconocido que la imposición y la apropiación de poderes del gobierno federal pueden ser usadas para afectar un campo de actividad más allá de los confines estrictos de sus poderes legislativos normales. Las constituciones federales más recientes de India y Malasia han hecho un reconocimiento explícito de la autoridad de sus gobiernos federales para proveer transferencias a los gobiernos estatales con cualquier propósito, sin importar si la materia está bajo la jurisdicción del gobierno federal o no.

En el caso de México, se establece en el Artículo 115 constitucional que los municipios, con el concurso de los estados si fuere necesario, tendrán a su cargo los siguientes servicios públicos:

- Agua potable y alcantarillado
- Alumbrado público
- Limpia
- Mercado y centrales de abasto
- Panteones
- Rastro
- Calles, parques y jardines
- Seguridad pública y tránsito
- Los demás que las legislaturas locales determinen

Las áreas de educación y salud estuvieron primordialmente bajo la responsabilidad del gobierno federal hasta 1992, año en que se inicia la transferencia de recursos destinados a este rubro hacia los estados. De tal manera que en la actualidad, el gasto público en educación se integra por las aportaciones federales, así como por los recursos provenientes de ingresos propios que las entidades federativas y, en su caso, también los municipios, destinan al gasto educativo. En el año 2000, del gasto público total destinado a la educación en todos sus niveles, la federación aportó aproximadamente 87% de los recursos y los estados 13%. Existen diferencias muy marcadas en la proporción del gasto total que aporta cada estado. Por ejemplo, el Distrito Federal financia 1%; mientras que el estado de México aporta 33.6 y Nuevo León 29.5% (SHCP, 2003:38).

En cuanto a los gastos en salud, a partir de 1996 la firma del Acuerdo Nacional para la Descentralización de los Servicios de Salud, el gobierno federal ha transferido recursos a los sistemas estatales de salud para su manejo y operación directa por parte de los gobiernos locales.

En 2001, 88.3% del total de los gastos en salud fue financiado por el gobierno federal y 11.7% restante por los estados. También en este caso existen grandes diferencias entre

entidades federativas. Por ejemplo, Chihuahua solamente aporta 0.5% del total del gasto, mientras que Tabasco financia 50.2%.

Los desequilibrios verticales y horizontales

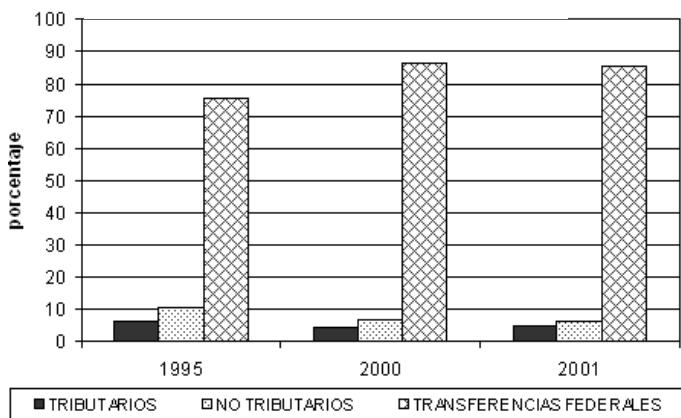
Virtualmente todas las federaciones han tenido la necesidad de corregir dos clases de desequilibrios financieros. Los verticales ocurren cuando los ingresos asignados constitucionalmente al gobierno federal y a los estatales no corresponden a sus responsabilidades de gastos. Estos desequilibrios ocurren generalmente por dos razones. Primero, como se dijo anteriormente, el gobierno federal tiene mayor capacidad para el manejo de los impuestos más importantes desde el punto de vista recaudatorio; mientras que algunas de las responsabilidades de gasto de mayores costos, como salud, educación y servicios sociales, han sido usualmente considerados mejor administrados a nivel regional donde las circunstancias particulares pueden ser tomadas en cuenta (Ballard, 1992:63).

Una segunda razón para los desequilibrios verticales es que no importa el cuidado en el diseño original de la federación para que coincidan los recursos financieros y las responsabilidades de gasto de cada ámbito de gobierno; con el tiempo, los cambios de los diferentes impuestos (como los impuestos al ingreso y al consumo) y los costos de los desembolsos varían de manera impredecible. Consecuentemente, hay la necesidad de construir un proceso donde estos desequilibrios puedan ser ajustados en cierto tiempo.

Los desequilibrios horizontales representan una segunda forma que requiere corrección. Éstos ocurren cuando las capacidades de ingresos de las diferentes unidades constituyentes varían de tal manera que no pueden proveer a sus ciudadanos el mismo nivel de servicios sobre las bases de niveles comparables de impuestos. Además de los desequilibrios horizontales en los ingresos también puede haber desequilibrios interprovinciales en el lado de los gastos, debido a diferencias en las necesidades de gasto de las unidades constituyentes por la variación en las características sociodemográficas de sus poblaciones, tales como dispersión, urbanización, composición social y estructura de edades, y el costo de proveer servicios afectados por factores tales como el tamaño de la administración pública y el ambiente físico y económico.

El papel de las transferencias financieras

Para corregir estos desequilibrios la mayoría de las federaciones ha recurrido a las transferencias financieras de un nivel de gobierno a otro (López Laborda, 1991:71-74). Debido a que los gobiernos federales generalmente han controlado las fuentes impositivas más importantes, los acuerdos generalmente toman la forma de transferencias a las unidades regionales de gobierno. Sus propósitos han sido dos: por un lado, eliminar el desequilibrio vertical por medio de transferencias en la forma de participación de impuestos, subven-



Gráfica 2. Ingresos propios y transferencias federales como porcentaje de los ingresos totales de las entidades federativas.

Fuente: SHCP, Unidad de Coordinación con Entidades Federativas.

ciones incondicionales o subvenciones con un propósito específico, y por otro lado, eliminar los desequilibrios horizontales para ayudar a las unidades más pobres. La Gráfica 2 demuestra la importancia de estas transferencias como una porción de los ingresos estatales y el grado resultante de dependencia de los estados respecto a éstas. En 2001, del total de los ingresos estatales, solamente 11.3% correspondió a ingresos propios y 85.6% fueron transferencias provenientes del gobierno federal.

Transferencias condicionales o incondicionales

El grado de dependencia de los estados es afectado no solamente por la proporción que las transferencias representan en sus ingresos sino además por el carácter de éstas, que puede ser condicionales o incondicionales. Las transferencias federales para los gobiernos estatales pueden tener condiciones unidas a ellas para influir en la forma como se gastan. Sin embargo, esta “guía de oro”, como le llaman en Alemania, puede minar la autonomía de los gobiernos estatales, especialmente si las transferencias condicionales constituyen una proporción alta de las transferencias y por lo tanto una parte importante de los ingresos estatales (Watts, 1999:72-84). Para evitar esto, las transferencias pueden tomar la forma de transferencias incondicionales (tanto como porcentajes fijos del producto de ciertos impuestos federales, como ocurre en muchas de las federaciones más recientes, o como subsidios incondicionales). Aunque es difícil conseguir estadísticas estrictamente comparables, hay claramente una variación considerable entre las federaciones en el grado en que las transferencias federales han sido condicionales o incondicionales.

En el Cuadro 2 se observa que del total de las transferencias de recursos del gobierno federal a los estados y municipios, 44.06% son incondicionales y 55.94% son recursos

Cuadro 2
Recursos federales descentralizados a entidades federativas y municipios
Porcentajes

Concepto	2002
Total de transferencias federales	100.0
<i>1. Participaciones federales</i>	44.06
Participaciones	40.19
Fondo General de Participaciones	37.03
Fondo de Fomento Municipal	1.75
Reserva de Contingencia	0.44
Impuesto Especial sobre Producción y Servicios	0.74
0.136% de la Recaudación Federal Participable	0.22
Derecho Adicional sobre la Extracción de Petróleo	0.01
Incentivos Económicos	3.87
Incentivos del Impuesto Sobre Tenencia o Uso de Vehículos	2.63
Incentivos del Impuesto Sobre Automóviles Nuevos	0.93
Otros Incentivos Económicos	0.31
<i>2. Ramo 33</i>	46.37
Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal (FAEB)	28.95
Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud (FASSA)	5.66
Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social (FAIS)	4.47
Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Estatal (FISE)	0.54
Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal (FISM)	3.93
Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública de las Entidades Federativas y el Distrito Federal (FASP)	0.66
Fondo de Aportaciones Múltiples (FAM)	1.46
Fondo de Aportaciones para la Educación Tecnológica y de Adultos (FAETA)	0.60
Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del D.F. (FORTAMUNDF)	4.58
<i>3. Convenios de Descentralización</i>	6.55
<i>4. Programa de Apoyos para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas (PAFEF)</i>	3.01

Fuente: SHCP, Unidad de Coordinación con Entidades Federativas (UCEF).

con un objetivo específico. Así, las transferencias incondicionales están reguladas por la *Ley de Coordinación Fiscal*, que establece un sistema de participaciones mediante el cual los estados renunciaron a exigir diversos impuestos, y a partir de 1982 se incluyeron algunos derechos a cambio de recibir una parte de los ingresos que obtuviera el gobierno federal. De esta manera, este último ámbito gubernamental centralizó la recaudación y administración de los impuestos con mayor capacidad recaudatoria mientras que los gobiernos estatales únicamente obtienen una participación (Astudillo Moya, 1999:107).

La mayoría de las transferencias se calculan en proporción a la recaudación federal participable (RFP); la cual es definida por la mencionada ley como los recursos que obtiene el gobierno federal por todos sus impuestos, así como por los derechos por la extracción de petróleo y de minería, disminuidos con los siguientes conceptos: *a*) devoluciones; *b*) compensaciones; *c*) derechos adicionales o extraordinarios sobre la extracción de petró-

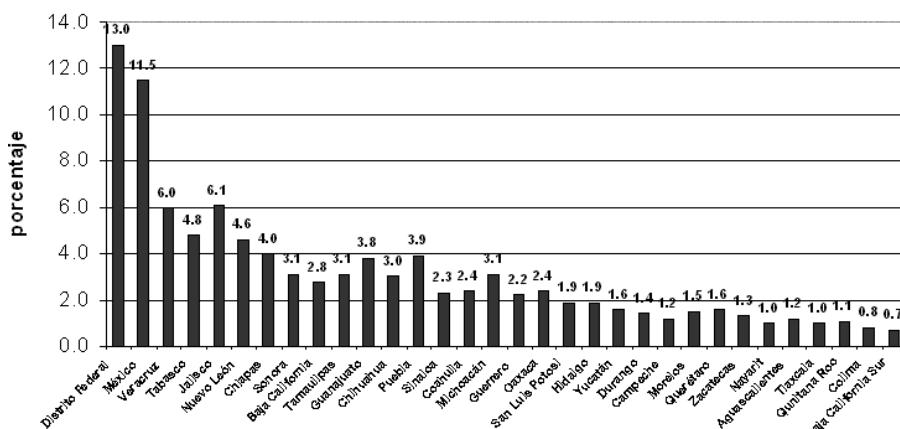


leo; *d)* participaciones específicas en el IEPS (tabacos, cervezas y bebidas alcohólicas) ya que en estos casos el gobierno federal paga las participaciones directamente a los estados y municipios; *e)* incentivos económicos autoliquidables, como es el caso de Tenencia, Impuesto sobre Automóviles Nuevos y los derivados de la Colaboración Administrativa; *y, f)* otros conceptos que establece la mencionada ley. Como resulta obvio, la RFP depende de la evolución de la economía y de las políticas fiscales implementadas por el gobierno federal debido a que se sustenta principalmente en el Impuesto Sobre la Renta, Impuesto al Valor Agregado, Impuesto Especial sobre Producción y Servicios, que representaron 92.3% del total de los ingresos tributarios del gobierno federal; además tiene una fuerte dependencia de los ingresos provenientes del petróleo, los cuales significaron 25% del total de los ingresos del sector público.

También pertenece a este tipo de transferencias el rubro de Incentivos Económicos, que están sustentados en los Convenios de Colaboración Administrativa en Materia Fiscal Federal.

Desde un punto de vista recaudatorio, los conceptos más importantes son el Fondo General de Participaciones, el Fondo de Fomento Municipal y los Incentivos Económicos, que en conjunto representaron 24.6% de la RFP de un total de 25.4%. Ahora bien, ¿de qué manera afecta este tipo de transferencias al desequilibrio fiscal horizontal del país? Como se observa en la Gráfica 3, en el año 2002 cinco entidades (Distrito Federal, estado de México, Veracruz, Tabasco y Jalisco) recibieron 41.4% del total de participaciones e incentivos económicos, mientras que en el otro extremo, cinco entidades (Baja California Sur, Colima, Quintana Roo, Tlaxcala y Aguascalientes) recibieron solamente 4.8%. Entre ambos grupos de entidades la diferencia es de 8.5 veces.

Por otro lado, en cuanto a las participaciones *per capita* en 2002, también se observa una gran desigualdad en el Cuadro 3; la diferencia entre la entidad que recibe mayores recursos (Tabasco) y la que obtuvo la cantidad menor *per capita* (Oaxaca) fue de 3.5 veces.



Gráfica 3. Participaciones e incentivos económicos a entidades federativas y municipales.

Fuente: SHCP, Unidad de Coordinación con Entidades Federativas.

Cuadro 3
Transferencias *per capita* a estados y municipios

<i>Estado</i>	<i>Participaciones e incentivos económicos</i>	<i>Aportaciones Federales</i>
Aguascalientes	2469.1	2757.3
Baja California	3112.9	2230.0
Baja California Sur	2248.1	4197.4
Campeche	3424.3	3761.6
Coahuila	2093.5	2366.6
Colima	2794.6	3462.8
Chiapas	2028.0	3050.3
Chihuahua	1942.8	2016.1
Distrito Federal	3034.9	506.5
Durango	1888.1	3104.1
Guanajuato	1612.0	1863.9
Guerrero	1408.0	3535.9
Hidalgo	1682.6	3006.4
Jalisco	1938.9	1777.8
Edo. de México	1746.5	1588.9
Michoacán	1495.6	2511.1
Morelos	1931.9	2421.1
Nayarit	2241.6	3319.4
Nuevo León	2436.1	1745.1
Oaxaca	1397.9	3310.7
Puebla	1538.9	2003.8
Querétaro	2337.1	2437.5
Quintana Roo	2420.0	3048.9
San Luis Potosí	1650.8	2790.2
Sinaloa	1933.2	2206.6
Sonora	2753.0	2384.4
Tabasco	5079.4	2700.6
Tamaulipas	2278.9	2550.1
Tlaxcala	2063.3	2823.8
Veracruz	1726.8	2393.4
Yucatán	1891.2	2553.3
Zacatecas	1878.1	3144.4

Fuente: SHCP, UCEF.

Ahora bien, en cuanto a este tipo de transferencias que se realizan de las entidades federativas a los municipios, los criterios de distribución de las participaciones son diversos; aunque la mayoría están basados en la población y muy pocos utilizan el criterio de equidad distributiva. Estos indicadores pueden clasificarse en resarcitorio y compensatorio, correspondiendo los siguientes conceptos a cada una de las citadas clasificaciones:

1. Resarcitorio

- 1.1 Recaudación predial
- 1.2 Recaudación agua

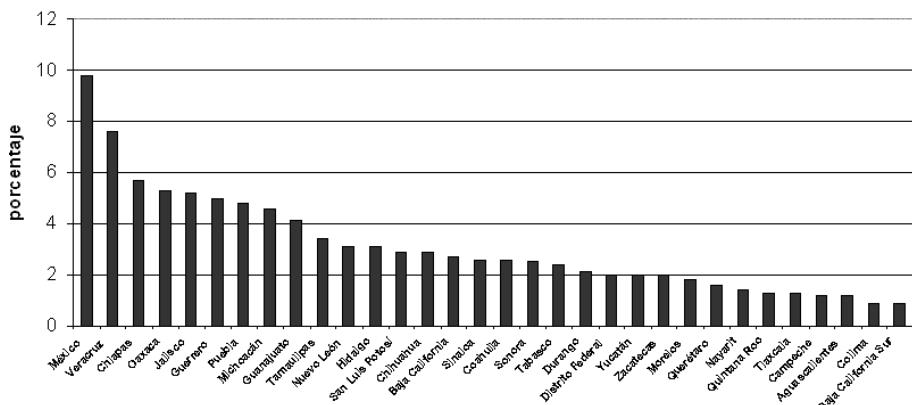


- 1.3 Ingresos propios del municipio
- 1.4 Recaudación de tenencia del municipio
- 2. Compensatorio**
- 2.1 Población
- 2.2 Grado de marginación del municipio
- 2.3 Superficie territorial de municipio
- 2.4 Participaciones del municipio correspondientes al año anterior

Las transferencias condicionadas están representadas en el sistema fiscal mexicano por el ramo 33 (creado en 1998) (Albino González, 2000:150), los convenios de descentralización y el Programa de Apoyos para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas (PAFEF). En cuanto al origen de los recursos del ramo 33, solamente tres se encuentran vinculados a la RFP: el Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social (FAIS) con 2.5%, cuyos recursos se destinan a sectores de la población en condiciones de pobreza extrema, a partir de indicadores de marginación, y se aplican al financiamiento de obras de agua potable y drenaje, urbanización municipal, electricidad rural, infraestructura básica en salud y educación, mejoramiento de la vivienda, caminos rurales e infraestructura productiva rural; el Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del D.F. (FORTAMUNDF) con 2.35%; y, el Fondo de Aportaciones Múltiples (FAM) con 0.814%. Las asignaciones más importantes corresponden al Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal (FAEB) y el Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud (FASSA). En 1999 se creó el Fondo de Aportaciones para la Educación Tecnológica y de Adultos (FAETA) y el Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública de las Entidades Federativas y el Distrito Federal (FASP). De todos estos fondos, los que han tenido un mayor crecimiento son los correspondientes a educación y salud.

En cuanto a la distribución de estos fondos entre las entidades federativas, se observa en la Gráfica 4 que en 2002 un grupo de seis son las mayores beneficiarias (México, Veracruz, Chiapas, Oaxaca, Jalisco y Guerrero) con 38.6% de los recursos. En el otro extremo, las seis entidades menos beneficiadas (Baja California Sur, Colima, Aguascalientes, Campeche, Tlaxcala y Quintana Roo) solamente recibieron 6.8% de los recursos transferidos. Pero, ¿qué sucede en cuanto a la asignación *per capita*? En el año 2002 el promedio nacional fue de \$2,194.70. La entidad más beneficiada fue Baja California Sur con \$4,197.40; mientras que el Distrito Federal sólo recibió \$506.50.

Esta situación se explica principalmente por dos razones: *a)* la distribución de varios fondos se realiza tomando en cuenta el factor poblacional. *b)* un segundo aspecto es la desigualdad regional, que en el caso del FAIS ha sido el criterio a considerar en su distribución nacional (De la Vega, 2000:124). Particularmente, en este Fondo las entidades que representaron mayores beneficios incluyen a Chiapas, Veracruz, Oaxaca, México, Puebla y Guerrero.



Gráfica 4. Aportaciones federales a entidades federativas y municipios (2002).

Fuente: SHCP, Unidad de Coordinación con Entidades Federativas.

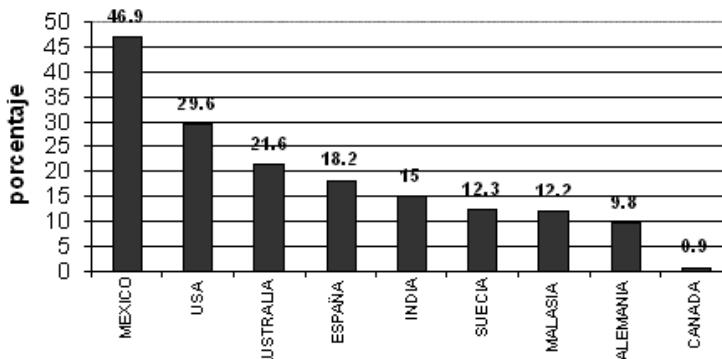
Finalmente, de 2000 a 2002 también se transfirieron recursos a las entidades federativas con cargo al Programa de Apoyos para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas (PAFEF), que para 2003 se contemplan como ramo 39 del Presupuesto de Egresos de la Federación y se han canalizado fundamentalmente a las acciones de saneamiento financiero e inversión en infraestructura de las entidades federativas. En un principio este fondo sirvió para cubrir los déficits en que incurrían las entidades al financiar obra pública y la infraestructura educativa; en la actualidad, parte de estos recursos se destinará al Programa para la Fiscalización del Gasto Federalizado.

En cuanto a su distribución, en 2002 el promedio nacional *per capita* fue de \$142.70. El estado que recibió mayores recursos fue Baja California con \$240.60 *per capita*; mientras que Oaxaca recibió \$95.00. De tal manera que la diferencia entre ambos extremos es de 2.5 veces.

Por otra parte, la distribución de los recursos federales transferidos a los municipios mediante el Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal (FAIS) y el Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FORTAMUNDF) se rige por la *Ley de Coordinación Fiscal*.

Es importante subrayar que la tendencia durante los últimos 4 años es que las transferencias condicionales tengan una mayor preponderancia que las incondicionales, ya que las primeras crecieron a una tasa media anual real de 8.16%, mientras que las segundas a 4.99%. En términos de la RFP, en 2002 el ramo 33 representó 28.7 por ciento de éste, y las participaciones, 26.7%.

La proporción que en el total de los ingresos estatales representan las transferencias condicionales federales provee una importante medida de las restricciones para la autonomía estatal. Como se observa en la Gráfica 5, en la mayoría de las federaciones las transferencias condicionales constituyen entre 10 y 30% del total de los ingresos estatales. Sobresale México, donde este tipo de transferencias representaron 46.9%.



Gráfica 4. Transferencias condicionales.

Fuente: Para México, SHCP, Unidad de Coordinación con Entidades Federativas. Para otros países: Ronald Watts, 1999:48.

Existe una gran cantidad de argumentos para sustentar ambas formas de transferencias. En cuanto a las subvenciones condicionales hay un argumento que particularmente ha tendido a dominar esta discusión en Estados Unidos (Watts, 1999:53). Está basado en el principio de responsabilidad financiera y contable, esto es, el gobierno federal que tiene la molesta tarea de cobrar impuestos debería, por el interés de los contribuyentes, controlar y establecer las condiciones para el uso de estos fondos por los gobiernos estatales. Consecuentemente, en épocas recientes las subvenciones condicionales han predominado en las transferencias otorgadas por el gobierno federal en Estados Unidos.

A pesar de lo anterior, sin embargo, está la preocupación a la cual se ha puesto atención en algunas otras federaciones y que se refiere al hecho de que las subvenciones condicionales minan la autonomía de los gobiernos estatales porque los inducen a realizar gastos que no necesariamente corresponden a sus propias prioridades. Es más, en aquellas federaciones donde las unidades estatales de gobierno tienen sus propias legislaturas con las respectivas atribuciones, se ha dicho que en tales casos estos gobiernos pueden ser responsables del uso de las subvenciones incondicionales a través del control que ejerzan sus propias legislaturas y, por lo tanto, de su electorado. Estos argumentos han llevado en la mayoría de las federaciones parlamentarias a un uso menor de las transferencias condicionales y a una mayor proporción de las transferencias incondicionales que en Estados Unidos (Bird, 2001:163-187).

Transferencias de equilibrio

La importancia de las transferencias de equilibrio se debe a que todos los ciudadanos que viven dentro de una federación deberían poder disfrutar de servicios similares sin estar sujetos a diferencias excesivas en las tasas impositivas. La necesidad de tales transferencias ha surgido en la mayoría de las federaciones por el reconocimiento de que las disparidades en

riqueza entre las regiones de una federación tienen un efecto corrosivo en la cohesión de ésta. Es por esta razón que en gran parte de las federaciones europeas a las transferencias de equilibrio se les denomina transferencias de solidaridad.

En México, desafortunadamente, las transferencias no han cumplido este papel. Prueba de ello son las grandes disparidades regionales que presenta nuestro país. De acuerdo con estimaciones del Consejo Nacional de Población (CONAPO),² el estado con el grado de marginación más alto es Chiapas, donde 22.94% de la población es analfabeta; 19.33% habita viviendas sin drenaje; 24.99% carece de agua entubada y 75.89% de la población ocupada percibe ingresos no mayores a dos salarios mínimos. En el otro extremo está el Distrito Federal, cuya tasa de analfabetismo es de 2.91%; 0.44% ocupa viviendas sin drenaje; 0.17% sin energía eléctrica; 1.47% sin agua entubada y 42.43% de la población ocupada percibe un ingreso de hasta dos salarios mínimos.

Procesos e instituciones para ajustar los acuerdos financieros

Debido a que, como ya se ha observado, la capacidad de las fuentes de ingresos y las responsabilidades de gastos cambian en el tiempo, las federaciones han considerado necesario establecer procesos e instituciones que faciliten el manejo de los desequilibrios horizontales y verticales. En aquellas federaciones caracterizadas por una separación de los poderes ejecutivo y legislativo en cada orden de gobierno, como Estados Unidos y Suiza, el lugar donde se dirimen las controversias en primer término es la legislatura federal. En las federaciones que cuentan con parlamento, las negociaciones se realizan entre representantes del gobierno federal y de las unidades regionales de gobierno.

En términos de los procesos para ajustar cuestiones hacendarias, se pueden identificar cuatro modelos diferentes (Watts, 1999:34-40). En Australia, India y México, aunque en diferente forma, comisiones de expertos establecidas por el gobierno federal tienen la tarea primaria de determinar una fórmula distributiva. En el caso de Australia, la comisión es permanente, mientras que en India es quinquenal y en México, sexenal. Estas comisiones trabajan con representantes de los gobiernos estatales y reportan al gobierno federal, el cual normalmente sigue sus recomendaciones. Un segundo modelo es la estipulación constitucional para la integración de un consejo intergubernamental compuesto por representantes de los gobiernos federal y estatales, como es el caso de Malasia. Un tercer grupo es ejemplificado por Alemania, Austria, Suiza, Bélgica y Estados Unidos, donde las subvenciones a los estados son determinadas por el gobierno federal, pero los estados tienen representantes formales en la legislatura federal que es la encargada de aprobarlas, así que éstos participan en el proceso de aprobación. Un cuarto modelo está representado por Canadá, donde la determinación de la fórmula de equilibrio, otros programas de trans-

² Estimaciones del CONAPO con base en el XII Censo General de Población y Vivienda, 2000.



ferencias de impuestos y acuerdos impositivos están bajo el control del gobierno federal cuya legislatura no prevé una representación formal de los gobiernos regionales. No obstante, debido a la importancia de estos temas las relaciones fiscales federación-estados han sido motivo de discusiones prolongadas en innumerables comités y fuente de muchas polémicas públicas entre los gobiernos federal y provinciales (Edwards, 1994:97).

En el caso de México, uno de los mecanismos utilizados para implantar un sistema de coordinación impositiva ha sido el de convenciones nacionales en las que participan representantes de los estados y la federación. La primera reunión de este tipo fue la Convención Nacional Fiscal de 1925 (Astudillo Moya, 1999:102). La problemática de esa época se refleja en la siguiente afirmación: “Como no hay acuerdo entre los estados y la federación, a menudo acontece que las leyes de impuestos son contradictorias, concurren sobre una misma fuente, recargándola extraordinariamente y dejan libre de gravamen otras fuentes” (SHCP, 1947:183).

En 1933 se celebró la Segunda Convención Nacional Fiscal. Al igual que en el caso anterior, su objetivo era señalar las bases precisas de delimitación de las facultades de la federación y de los estados en materia tributaria. En 1947, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público convocó a una Convención Nacional de Causantes, cuyas acciones se encaminaron a pedir modificaciones en ciertos impuestos, como los de herencias y legados. En este mismo año se realizó la Tercera Convención Nacional Fiscal. Resulta muy elocuente la exposición de motivos de la respectiva convocatoria, suscrita por el secretario de Hacienda, Ramón Beteta:

Colocado nuevamente el país frente a la necesidad de contar con más y mejores servicios públicos que demanda una economía pública fuerte y bien organizada, se ve ahora, el gobierno nacional, frente al antiguo problema fiscal, el mismo que se presentaba en 1925 en sus antecedentes, en sus manifestaciones generales y en sus inconveniente prácticos, pero agravado enormemente, [...] han aumentado los requisitos y trámites exigidos por las leyes fiscales [...] pero no aumentan los ingresos del erario ni facilitan su control; se ha generalizado más el fraude y la ocultación que desprestigian al fisco y corrompen a los contribuyentes; y a pesar de tanta carga y tanta molestia para el causante ni la federación, ni los estados, ni los municipios cuentan con recursos bastantes para prestar adecuadamente los servicios públicos que el país reclama (SHCP, 1947:155).

Ésta fue la última convención de este tipo realizada en el siglo pasado. En su lugar se instituyeron las reuniones de tesoreros estatales y funcionarios de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público que generalmente han sido anuales. En 1948 se llevó a cabo una Segunda Convención Nacional de Causantes, la cual se enfocó principalmente a la modificación de la *Ley Penal de Defraudación Impositiva en Materia Federal*, que establecía la pena corporal por el delito de fraude al fisco. La Tercera Convención Nacional de Causantes se celebró en 1950; al igual que las anteriores, su finalidad fue revisar las leyes fiscales para cuidar los intereses de los participantes.

Después de muchos años, en 2004 siguen presentes muchos de los problemas que se plantearon desde la Primera Convención Nacional Fiscal, tales como la falta de recursos suficientes para los tres ámbitos gubernamentales y la centralización fiscal en manos del gobierno federal. Ahora se está realizando la Primera Convención Nacional Hacendaria, en cuya convocatoria se establece: “Hoy, transcurrido poco más de medio siglo de la última Convención Nacional Fiscal, es imperante la búsqueda de un nuevo federalismo, que fortalezca las haciendas públicas estatales, de renovado impulso al desarrollo regional y transforme el actual esquema centralista de la federación” (Palacio Nacional, 2003:5). En esta convención, se dice, se buscará otorgar mayores atribuciones en materia de ingresos, gasto y deuda para las entidades federativas.

Virtualmente en todas las federaciones se ha desarrollado una gran variedad de consejos, comisiones y comités para facilitar la adaptación de los acuerdos financieros. En México, por ejemplo, la comisión permanente se encargaba de vigilar la realización de los acuerdos aprobados en la convenciones nacionales fiscales y de causantes. En la *Ley de Coordinación Fiscal entre la Federación y los Estados*, de 1953, se crea la Comisión Nacional de Arbitrios cuya función era proponer medidas encaminadas a coordinar la acción impositiva de los gobiernos federal y locales, procurando una distribución equitativa de los ingresos aunque no se establecían las bases en que debía fundamentarse dicha coordinación. En 1973 se creó el Instituto para el Desarrollo Técnico de la Hacienda Pública de Estados y Municipios (INDETEC), su objetivo es realizar trabajos básicos de investigación tributaria y prestar servicios de asesoría en materia de técnicas fiscales y financieras.

Conclusiones

El sistema de participaciones adoptado en México como mecanismo principal de distribución de facultades tributarias entre los gobiernos federal, estatales y municipales, no ha podido resolver los problemas fundamentales presentes en nuestro país desde hace muchísimos años. Esto es, lo planteado por Ramón Beteta en 1933 sigue vigente, pues ninguno de los tres ámbitos de gobierno cuenta con los recursos suficientes para financiar los servicios públicos que demanda la población. Por ejemplo, para paliar esta situación, estados y municipios tuvieron que contratar deuda que durante el periodo 1994-2001 creció en promedio 18.3%; mientras que sus ingresos tributarios solamente se incrementaron 3.6%.

Pero además, ha generado una tremenda centralización de los recursos en manos del gobierno federal, dando lugar a una gran dependencia de los estados y municipios respecto de las participaciones y aportaciones federales.

Por otro lado, tampoco los desequilibrios interestatales han sido resueltos. Prueba de ello es que el estado con un índice de marginación mayor (Chiapas) difiere cuatro veces del Distrito Federal, que es la entidad con menor índice de marginación.



Así las cosas, es necesario reformar el sistema de financiamiento a estados y municipios.³ Se ha comprobado a lo largo de las últimas décadas que el incremento en las participaciones y el cambio de fórmulas de distribución únicamente profundizan los problemas planteados. Tampoco parece ser una opción la superposición de gravámenes locales a impuestos federales.

Sin duda, la descentralización fiscal contribuiría a la solución de esta problemática. El grado ideal de ésta sería que por un lado asegurara la unidad del país y, por el otro, respetara su diversidad. Su objetivo sería la búsqueda de la equidad no sólo personal sino también territorial.

De esta manera, es necesario implantar un sistema de recaudación y distribución de los impuestos que favorezca un mayor equilibrio entre poderes y haga efectiva la equidad fiscal tanto vertical como horizontal. La cuestión que hay que resolver es de qué manera pueden distribuirse mejor los ingresos públicos entre las tres esferas de gobierno. Tal redistribución debería basarse en primera instancia en el combate a la evasión fiscal, y para ello sería necesario cumplir con los siguientes requisitos: *a)* simplificar las leyes fiscales; *b)* mejorar la administración de los impuestos; y, *c)* transparentar el uso de los recursos públicos. Una vez logrado lo anterior, una probable solución tendría como base el uso del sistema de impuestos compartidos en los casos del ISR y del IVA. Lo cual significa que dos ámbitos gubernamentales recurrirían a los mismos gravámenes, por lo que necesariamente deberán coordinarse para lograr la unidad de la política fiscal y así evitar las desventajas de la superposición y multiplicidad de gravámenes.

El otorgamiento a los estados de 50% del impuesto sobre la renta recaudado y de 50% del IVA se basa en el principio de resarcimiento, pues donde la actividad económica es mayor, se recaudan más impuestos y también es superior la demanda de ciertos servicios públicos.

Se propone este sistema porque tiene la ventaja de que habrá un único tipo impositivo (la presión fiscal será controlada por el gobierno federal, el cual continuará utilizando estos impuestos como instrumentos de política fiscal) y se practicará una sola liquidación repartiéndose posteriormente el rendimiento entre el gobierno federal y los estatales.

¿Por qué estos impuestos? En el caso del ISR los gobiernos locales pueden tener cierta dificultad para identificar el ingreso producido o recibido en su jurisdicción. Por ejemplo, cuando las empresas están situadas en varias entidades federativas será difícil para cada una de ellas determinar la base gravable. Por otro lado, la legislación debe ser homogénea para evitar una migración artificial de las empresas en búsqueda de mejores condiciones.

En cuanto al IVA, también el gobierno federal tiene mayores ventajas para su control. Se propone que una proporción del rendimiento de este impuesto la compartan los estados con sus municipios. También se propone que se reserven al gobierno federal los otros

³ Como se establece en la propia Convocatoria de la Primera Convención Nacional Hacendaria.

impuestos que actualmente utiliza, como son a las importaciones, los especiales a la producción y servicios, y quedarían en manos de los gobiernos locales los que se cobran en la actualidad.

Esta propuesta tiene aparejada la descentralización del gasto público, lo que significaría eliminar las transferencias condicionales y dejar solamente las transferencias con fines compensatorios. El esquema planteado no requiere modificar la estructura fiscal vigente en la Constitución y solamente tendría que modificarse la *Ley de Coordinación Fiscal*.

Ésta es una de las probables soluciones al problema de las relaciones fiscales intergubernamentales en México, que desde luego no es ni puede ser la única.

De esta forma, la descentralización financiera permitiría lograr equidad entre la carga impositiva y los beneficios recibidos, lo cual presupone el pleno conocimiento de la incidencia del sistema tributario y del presupuesto público.

La coordinación, no subordinación, fortalecería al federalismo y seguramente coadyuvaría a mejorar la recaudación, toda vez que para el contribuyente será más fácil saber el destino de sus impuestos.

Bibliografía

- Albino González, Gerardo, “Evaluación de las fórmulas del ramo 33” en Cámara de Diputados, Instrumentos de distribución de los recursos del ramo 33, México, Congreso de la Unión, 2000.
- Astudillo Moya, Marcela, *El federalismo y la coordinación impositiva en México*, México, Miguel Ángel Porrúa, 1999.
- Ballard, C. y D. Fullerton, “Distortionary taxes and the provision of public goods” en *Journal of Economic Perspectives*, vol. 6, núm. 3, 1992.
- Burgess, Michael y Alain G. Gagnon, *Comparative Federalism and Federation*, Canadá, University of Toronto Press, 1993.
- Bird, Richard M. y Francois Vaillancourt, “Fiscal arrangements for maintaining an effective state in Canada” en *Environment and Planning: Government and Policy 19*, Canadá, 2001.
- Canadá, Comission on Fiscal Imbalance, *The Federal Spending Power in Canada*, Canadá, 2001.
- De la Vega Membrillo, Jorge, “Valoración del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social” en Comisión de Desarrollo Social, Instrumentos de distribución de los recursos del ramo 33, México, Congreso de la Unión, 2000.
- Edwards, J. y M. Keen, “Tax Competition and Leviathan”, Working Paper W94/7, The Institute for Fiscal Studies, Londres, 1994.
- García Segura, Paloma, “Coordinación Federal” en Mariano Palacios Alcocer, (coord.) *Federalismo y relaciones Intergubernamentales*, México, Senado de la República y Miguel Ángel Porrúa, 2003.
- López Laborda, Julio, *Los equilibrios financieros en el estado de las autonomías*, España, Instituto de Estudios Fiscales, 1991,
- Palacio Nacional, Convocatoria a la Primera Convención Nacional Hacendaria, México, 2003.
- SHCP, “Convocatoria”, en Memoria de la Convención Nacional Fiscal, tomo I, México, 1947.
- , *Diagnóstico Integral de la Situación Actual de las Haciendas Públicas Estatales y Municipales*, México, 2003.
- Watts, Ronald, *The Spending Power in Federal Systems: A Comparative Study*, Canadá, Institute of Intergovernmental Relations, 1999.
- Winer, Stanley L. y Allan M. Maslove, “Fiscal Federalism in Australia and Canada”, en *Reforming Fiscal Federalism for Global Competition*, Canadá, Western Centre for Economic Research at the University of Alberta, 1996.