

La coordinación fiscal y los ingresos estatales

Ma. Emilia Jannetti Díaz*

Antecedentes

En las últimas décadas se ha observado en los sistemas federales una tendencia generalizada a la centralización. Entre otros factores, ello se debe a la importancia creciente de la racionalidad técnico-administrativa, así como al objetivo de la uniformidad nacional. En el campo de las relaciones fiscales intergubernamentales diversos autores coinciden en que el Gobierno central está mejor capacitado que las autoridades estatales para recolectar con eficiencia los impuestos. Avalan de esta manera la tendencia a centralizar los gravámenes.¹

En México, durante los años veinte y treinta, se buscó privilegiar la unidad nacional antes que otros objetivos. Durante el régimen del general Lázaro Cárdenas se consolidó el centralismo con la creación de diversas instituciones y con la fundación del Partido Nacional Revolucionario. La política fiscal fortaleció el poder central debido al papel del Gobierno federal en el proyecto de desarrollo del país. Se concentró el ejercicio de funciones y del gasto público y, paralelamente, al centralizar los ingresos públicos se intentó terminar con la anarquía impositiva. Si la centralización ayudó en su momento a conformar el Estado nacional,² en la presente década se ha hecho patente la necesidad de

revertir esa tendencia, pues sus efectos positivos han desaparecido y las necesidades actuales son diferentes. Sin embargo, en ningún caso se puede plantear una redistribución de competencias fiscales como una división rígida de las fuentes de ingreso entre la federación y los estados. Hay que tomar en cuenta que tanto aquella como éstos comparten funciones y responsabilidades de gasto. Por ello es conveniente evolucionar hacia un federalismo cooperativo y una integración cada vez mayor de las haciendas públicas por medio de las transferencias intergubernamentales de recursos.³

Dos preocupaciones fundamentales fueron objeto de la mayor atención durante los años veinte. Por una parte, darle progresividad al sistema impositivo por medio de un impuesto directo. Así, a mediados de la década se creó el ISR, que en pocos años elevó notablemente la recaudación federal. Por otra, terminar con la anarquía impositiva y eliminar la concurrencia de impuestos federales y estatales sobre una fuente de ingreso. Con este fin se señaló la necesidad de deslindar jurisdicciones tributarias. Cada gravamen debía corresponder a una sola autoridad encargada de definirlo, administrarlo y recaudarlo, así como de usufructuar su producto. Aunque no había experiencia suficiente ni se conocía el rendimiento exacto de muchos tributos, delimitar competencias aparecía como objetivo primordial. Las inercias hicieron difícil conformar una coordinación intergubernamental y concretar la dis-

1. Robin Boadway y David Vildasin, *Public Sector Economics*, Little, Brown and Company, Boston, 1984, pp. 504-518.

* Secretaria Ejecutiva del Instituto Nacional de Administración Pública, A.C. Las opiniones expresadas en este trabajo son estrictamente personales.

2. Véase Lorenzo Meyer, "Un tema añejo siempre actual: el centro y las regiones en la historia mexicana", en *Descentralización y democracia en México*, Centro de Estudios Internacionales de El Colegio de México, México, 1986, p. 32.

3. Sobre el federalismo cooperativo véase Morton Grodzins, *The American System*, Transaction, New Jersey, 1984, pp. 60 y ss.

tribución de facultades. La mayoría de las recomendaciones de las convenciones nacionales fiscales de 1925 y de 1933⁴ quedaron en el olvido, sin aplicación.

Durante esos años el sistema tributario federal estaba en proceso de organización y se hallaba inmerso en el crítico clima económico de la posguerra. Las relaciones federación/estados se dieron, primordialmente, mediante "participaciones" en ambos sentidos. Los estados entregaban una "contribución federal", o sea, una proporción de los gravámenes recaudados. A manera de estímulo económico, algunas entidades podían obtener exenciones parciales a esta contribución, siempre que suscribieran acuerdos de coordinación con la federación. La relación fiscal federación/estados era elemental e inmediata; lo más importante era distribuir la recaudación entre las dos instancias de gobierno.⁵ El sistema de coordinación tardaría muchos años en desarrollarse. Paulatinamente se establecieron ciertas reglas que buscaban sobre todo evitar conflictos entre los estados y entre éstos y la federación.

Los impuestos al comercio y a la industria eran un terreno especialmente anárquico (existían más de 300 gravámenes paralelos), pues las entidades los defendían con vehemencia, al considerarlos un campo exclusivo de su jurisdicción. En los años cuarenta retomó fuerza la búsqueda de un mecanismo para uniformar la legislación sobre el impuesto general al comercio y a la industria. En la Tercera Convención Nacional Fiscal, en 1947, se sugirió la desaparición del Impuesto Federal del Timbre y de los impuestos estatales sobre el comercio y la industria y se propuso la creación de un gravamen general sobre las ventas, cuyo rendimiento se repartiría entre los tres niveles de gobierno (federal, estatal y municipal). Esa recomendación se concretó con el Impuesto Sobre Ingresos Mercantiles (ISIM). Del 3% recaudado por este gravamen, 1.8% era para la federación y 1.2% para los estados y municipios, que podían aceptarlo si firmaban un convenio, o rechazarlo. Cuando se creó el ISIM no se habló de asignarlo de manera exclusiva a un nivel de gobierno sino de concertar tasas coordinadas. Se desechó la idea de delimitar competencias y se optó por desarrollar la coordinación por medio de convenios. Se prefirió el concepto de armonizar el sistema tributario por medio de la coordinación al de otorgar a cada nivel gubernamental fuentes propias.

Aunque en 1970 sólo la mitad de las entidades lo había aceptado, es posible afirmar que el ISIM fue el primer paso en la construcción de un sistema de coordinación fiscal que eliminara el problema de la imposición múltiple. Entre las entidades que no se habían adherido estaban el Estado de México, Nuevo León, Jalisco, Veracruz y Chihuahua. Consideraban que las exenciones de impuestos locales a la industria favorecían el desarrollo de ésta en sus territorios y que eran un instrumento importante de promoción. A partir de la reforma fiscal de 1973, cuando la tasa del ISIM se elevó de 3 a 4 por ciento, se vieron presionados a coordinarse, no sin quejas por parte de algunos de ellos. Argüían que los impuestos a la industria y al comercio eran una fuente de recursos importante y temían que la imposición de los mismos se

convirtiera en una facultad exclusiva de la federación. A pesar de las protestas, el ISIM se aplicó de manera general en todo el país desde 1973.

Durante los años treinta y cuarenta el campo fiscal de la federación se amplió, sobre todo por medio de los impuestos especiales a las grandes industrias. Entre otros, se reservaron para la federación los correspondientes a la producción de gasolina, minería, petróleo y energía eléctrica. Al tiempo que se fueron federalizando estos impuestos, se establecieron participaciones a los estados sobre la recaudación de los mismos a fin de resarcirlos de la pérdida económica que significó derogar sus tributos y aceptar la primacía del Gobierno federal. Por medio de este proceso las entidades perdieron facultades tributarias. Se argumentaba que, por la importancia nacional de las materias gravadas, éstas debían ser competencia exclusiva de la federación. No se intentaba vulnerar la soberanía de las entidades ni ir contra el régimen constitucional, sino servir a los fines supremos de la nación. Se afirmaba que el fortalecimiento económico de la federación no implicaba el debilitamiento de los estados sino que, al contrario, debía fundarse en el desarrollo previo de éstos.⁶ Los efectos positivos de la federalización fueron uniformar la tributación e incrementar la recaudación. En términos generales, las participaciones a los estados fueron mayores que lo que éstos hubieran recaudado localmente.⁷

Por medio de este proceso se solucionó la anarquía y la concurrencia, se amplió el campo fiscal del Gobierno federal y se redujo, en contrapartida, el de las entidades.

Al final de los años cuarenta, y por la influencia de las recomendaciones de la Tercera Convención Nacional Fiscal, el sistema impositivo se modernizó. Se elevó el monto de lo recaudado con el ISR, se sustituyó el tributo del timbre por el ISIM y, en 1949, durante el sexenio del presidente Miguel Alemán, se derogaron las contribuciones federales. Esto, que significó un sacrificio en los ingresos de la federación, se hizo a fin de beneficiar a las economías de los estados y municipios. De manera similar, después de amplias deliberaciones, en 1953 se creó una Comisión Nacional de Arbitrios,⁸ aunque su influencia nunca fue relevante.

Resurgimiento del interés por la coordinación fiscal

Durante los años setenta surgió de nuevo la preocupación por reformar la política y la administración fiscales, integrándolas al marco del desarrollo regional. La discusión en torno a éste se asoció a la de las desigualdades interestatales y a la de la excesiva concentración en la zona metropolitana de la ciudad de México. Se consideró que el gasto de inversión era el instrumento por excelencia para redistribuir el ingreso entre las regiones del país. La crítica al desarrollo estabilizador incluyó un replanteamiento de la cuestión regional así como un renovado interés por la coordinación fiscal.

6. Eduardo Bustamante, "Los sistemas tributarios de los estados", en *Revista de Economía*, vol. XIII, núm. 9, México, septiembre de 1950, p. 126.

7. SHCP, *La hacienda pública, obra de la Revolución*, México, 1964, p. 28.

8. Eduardo Bustamante, *op. cit.*, p. 124.

4. La I Convención Nacional Fiscal se realizó en 1925 y fue convocada por el presidente Calles; la segunda fue en 1933, en el gobierno de Abelardo Rodríguez.

5. Instituto Nacional para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas (Indetec), *Sistema Nacional de Coordinación Fiscal*, Guadalajara, México, agosto de 1986.

CUADRO 1

Origen de los ingresos estatales, 1970-1985
(Millones de pesos; 1978 = 100)

	Ingresos totales	Impuestos	%	Participaciones	%	Derechos, productos y aprovechamientos	%	Otros Ingresos ¹	%
1970	23 897.3	10 156.3	42.5	2 270.2	9.5	5 590.7	23.4	5 880.1	24.6
1971	26 226.6	11 303.6	43.1	3 304.5	12.6	5 178.5	19.7	6 440.0	24.5
1972	32 433.6	12 973.4	40.0	3 697.4	11.4	6 582.4	20.3	9 180.4	28.3
1973	39 361.6	13 894.4	35.3	7 754.1	19.7	7 836.5	19.9	9 876.6	25.1
1974	42 075.0	11 968.8	28.4	8 751.6	20.8	8 382.3	19.9	12 972.3	30.8
1975	48 545.6	12 738.6	26.2	10 728.1	22.1	7 153.7	14.7	17 925.2	36.9
1976	54 083.3	13 619.7	25.2	14 446.9	26.7	9 052.2	16.7	16 964.5	31.4
1977	59 588.7	14 462.9	24.3	16 116.3	27.0	12 226.8	20.5	16 782.7	28.2
1978	69 898.0	17 463.0	24.9	17 212.0	24.6	11 889.0	17.0	23 334.0	33.4
1979	85 261.4	21 603.2	25.3	21 166.6	24.8	12 420.5	14.6	30 071.1	35.3
1980	114 359.6	10 349.6	9.1	49 500.3	43.1	17 387.1	15.2	37 122.6	32.5
1981	135 025.1	7 468.0	5.5	65 342.0	48.4	17 590.8	13.0	44 624.3	33.0
1982	120 862.9	6 746.0	5.6	56 543.0	46.8	18 864.6	15.6	38 709.3	32.0
1983	117 127.7	5 031.6	4.3	61 927.3	52.9	14 542.8	12.3	35 626.0	30.4
1984	130 181.1	2 553.3	2.0	67 976.5	52.2	17 169.4	13.2	42 481.9	32.6
1985	126 349.0	2 159.9	1.7	62 022.6	49.1	17 767.9	14.1	44 398.6	35.1

1. Incluye deuda pública, ingresos por cuenta de terceros, disponibilidades y cuentas de orden.

Fuentes: INEGI, *Finanzas públicas estatales y municipales*, 1970-1982, 1975-1984 y 1976-1985, SPP, México, noviembre de 1984, octubre de 1985 y enero de 1988, pp. 17, 17 y 23, respectivamente, y el Índice Nacional de Precios al Consumidor, base 1978 = 100, del Banco de México.

La federación y los estados se coordinaron de manera paulatina en lo referente a la recaudación, la administración y el usufructo de diversos impuestos, como el ISR para causantes menores y para aquellos sujetos a bases especiales de tributación, el impuesto sobre tenencia y uso de vehículos y el que gravaba la producción y venta de bebidas alcohólicas.

Desde mediados de la década se propuso un proyecto de ley de coordinación fiscal que sustituyera a la de 1953 y que estableciera un "convenio tipo" de coordinación ya que, al existir convenios diversos, la situación era heterogénea y basada en la capacidad de negociación de cada entidad.⁹ Se consideró que la obligación federal de otorgar participaciones debería quedar asentada en una ley y no sólo en los convenios. El proyecto de la nueva ley suscitó preocupación por la futura evolución de las participaciones y de los impuestos estatales. De manera similar, los trabajos preparatorios para el establecimiento del IVA causaron inquietud y discusiones entre las entidades y la SHCP. Ésta señalaba que el objetivo era modificar las normas del sistema de participaciones —pasar de un sistema de cuotas a uno de porcentajes—, pero que se aseguraría que los estados recibieran igual o mayor monto de ingresos. Con el nuevo sistema se buscaba, entre otras cosas, evitar que los recursos participables se siguieran deteriorando, ya que la proporción de éstos en la recaudación federal había descendido. Para tal efecto, en 1980 el fondo general de participaciones del nuevo sistema se constituyó como un porcentaje fijo (13% en ese entonces) de los ingresos federales totales, al cual se adicionaron montos de recursos equivalentes a los impuestos estatales que se eliminaron.

Con el nuevo sistema se perseguía, además, terminar con el

hasta entonces insalvable problema de la concurrencia, evitando que los estados duplicaran los impuestos federales. Se discutió incluso la conveniencia de establecer un sistema tributario nacional que quedara consagrado en la Constitución. Existía la idea de crear un catálogo de gravámenes vigentes y suspendidos así como un código tributario único, junto con la derogación de muchos tributos estatales y municipales. A fin de cuentas se quería hacer más transparente el régimen fiscal, simplificando y uniformando procedimientos y criterios y armonizando el monto y la mecánica para la distribución de las participaciones entre los estados.

Debido al funcionamiento del IVA (el contribuyente presenta una sola declaración en la casa matriz; en el ISIM se declaraba y pagaba por establecimiento agudizando su efecto "en cascada") las participaciones a los estados no fueron ya impuesto por impuesto sino que pasaron a ser una proporción del monto total de los ingresos tributarios federales. Con este procedimiento se eliminaron las distinciones entre los impuestos participables y no participables y entre los exclusivos y concurrentes. Con el establecimiento del IVA se derogó la mayoría de los impuestos estatales indirectos, lo que significó una disminución en la capacidad impositiva de las entidades (véase el cuadro 1). El Gobierno federal se comprometió a resarcirlas por las pérdidas de recaudación que sufrirían al entrar en vigor el nuevo sistema, y amplió las funciones de los estados en cuanto a la administración del nuevo impuesto.

Con la federalización de los gravámenes los estados intervinieron más en su administración. Para fortalecer la coordinación fiscal se restringieron las funciones de las administraciones tributarias regionales de la federación (órganos desconcentrados). Hay que hacer notar que esta evolución, que continúa hasta hoy, plantea el riesgo de reducir el papel de las entidades a meras administradoras al servicio del Gobierno federal. Es importante no sólo

9. Roberto Hoyo, "Principios rectores de una nueva ley de coordinación fiscal", en Gobierno del Estado de Tabasco, *VIII Reunión Nacional de Tesoreros de las Entidades Federativas y Funcionarios de la SHCP. Memoria*, Villahermosa, Tabasco, México, 1975.

ampliar las funciones administrativas de los estados, sino también la transferencia de facultades propias y autónomas de imposición, así como abrir la posibilidad de que colaboren en la función normativa, la que hasta ahora ha sido facultad exclusiva de la federación.

La Ley de Coordinación Fiscal y la del Impuesto al Valor Agregado entraron en vigor en 1980.

El sistema nacional de participaciones y la descentralización

En 1983 se consideraba que se había llegado a una etapa crucial de la reordenación integral. Se estimaba asimismo que la delimitación tributaria tenía que estar estrechamente asociada a la política de descentralización, es decir, que la transferencia de mayores recursos debía estar vinculada a la asignación de mayores responsabilidades de gasto. Buscar una relación directa entre participaciones y responsabilidades es una idea añeja que no ha logrado concretarse cabalmente.

Se necesita un enfoque integral de las finanzas regionales para asegurar que la libertad para utilizar recursos propios y participados sea compatible con la delegación de responsabilidades de gasto. Hay que recordar que la inversión federal constituye la mayor fuente de recursos de las entidades. Al comparar los montos de aquella con las participaciones se observa la relevancia de la primera (véase el cuadro 2). Ciertamente el Gobierno federal cumple un papel primordial en la creación de la infraestructura del país, razón que justifica la preeminencia de la inversión federal respecto a otros instrumentos. Sin embargo, a diferencia del sistema de coordinación en el ingreso tributario, en materia de gasto no se ha determinado la proporción de recursos federales que se transferirá de manera sistemática a las entidades, por ejemplo mediante el Convenio Único de Desarrollo. En 1983, el postulado de la descentralización de la vida nacional implicaba que el incremento de los ingresos locales iría en paralelo con la transferencia de nuevas responsabilidades, como en los casos de la descentralización de la educación y de la salud.¹⁰

La esencia del federalismo implica no sólo dar mayores recursos a los estados sino que cada nivel de gobierno cuente con facultades de tributación propias. Autonomía impositiva significa la facultad de la entidad para utilizar ciertos instrumentos tributarios conforme a sus propios criterios y de acuerdo con su política de desarrollo. La descentralización puede enfocarse desde dos ángulos. Por un lado, es necesario garantizar al poder local un campo irreductible de competencias. Por otro, es necesario fomentar la colaboración de los distintos sectores de la administración pública y de los diversos niveles de gobierno.

A fin de ampliar el campo impositivo de las entidades, a principios del régimen del presidente De la Madrid hubo propuestas para trasladar facultades de la federación hacia las entidades. Se sugirió asimismo que el ISR pasara a ser un impuesto estatal. La SHCP dio motivos de peso que desaconsejaban dicho traspaso.

10. Yolanda de los Reyes, "Descentralización de la educación", y Ma. Emilia Jannetti, "Descentralización de los servicios de salud", en *Descentralización y democracia en México*, El Colegio de México, México, 1986, pp. 171-203.

CUADRO 2

Relación entre las participaciones a las entidades federativas, el Presupuesto de Egresos de la Federación y la inversión pública federal (Millones de pesos; 1978=100)

	Participaciones (1)	Presupuesto de Egresos de la Federación ¹ (2)	Inversión pública federal (3)	1/2 (%)	1/3 (%)
1977	16 116.3	790 582	164 632	2.0	9.8
1978	17 212.0	870 775	215 821	2.0	8.0
1979	21 116.6	990 521	265 441	2.1	7.9
1980	49 500.3	1 192 255	325 638	4.1	15.2
1981	65 342.0	1 444 600	396 910	4.5	16.5
1982	56 543.0	1 816 458	334 665	3.1	16.9
1983	61 927.3	1 385 636	227 781	4.5	27.2
1984	67 976.5	1 305 100	205 360	5.2	33.1
1985	62 022.6	1 153 754 ^a	201 145 ^a	5.4	30.8

1. Comprende tanto las asignaciones para el sector central como las del sector paraestatal controlado (montos ejercidos).

a. Montos autorizados.

Fuentes: José López Portillo, informes de gobierno 1978-1982, anexo programático II-A; Miguel de la Madrid, informes de gobierno 1983-1985, anexo sobre política económica y política regional; INEGI, *Finanzas públicas estatales y municipales*, 1975-1984 y 1976-1985, SPP, México, octubre de 1985, y enero de 1988, pp. 17 y 23, respectivamente, y el Índice Nacional de Precios al Consumidor, base 1978=100, del Banco de México.

Se arguyó que el mérito del ISR era precisamente globalizar el ingreso de los contribuyentes. Si se trasladaba, no se podría acumular el ingreso, el sistema perdería progresividad; se fraccionaría el domicilio fiscal, se perdería el registro federal de causantes con clave única y se propiciaría una mayor evasión al dificultar el control sobre los contribuyentes. Con este cambio sólo se beneficiarían 12 entidades que concentraban 90% de la recaudación y recibían sólo 60% de las participaciones.¹¹

Otra propuesta abogaba por el traslado del IVA, cuya recaudación se concentraba en ciertas entidades debido a las reglas del domicilio fiscal. A diferencia del ISR, ese impuesto podría traspasarse sin grandes complicaciones administrativas o económicas puesto que, como los estados ya lo estaban administrando, existía la infraestructura necesaria para ello. Se argumentó que el IVA no era progresivo (como el ISR) sino proporcional, y por ello podría pensarse en fragmentar su base, declarándolo por establecimiento y no por casa matriz. Hay que recordar, sin embargo, que la uniformidad conseguida con el IVA había permitido elevar la recaudación por encima de lo que se obtenía con el ISIM y los tributos estatales al comercio y a la industria.

La SHCP arguyó que cambiar el domicilio fiscal alteraría la estructura y la filosofía del impuesto, ocasionando problemas en los acreditamientos y las devoluciones cada vez que se involu-

11. SHCP, *Posibilidad de transferencia del Impuesto sobre la Renta como fuente de ingresos parcial o total para los estados*. Memoria, SHCP, México, pp. 83-107, citado en Dolores Acevedo, *La coordinación fiscal entre la federación y los estados, el caso de México* (tesis de licenciatura), Centro de Estudios Internacionales de El Colegio de México, México, 1987, p. 117.

crara a varios estados. De hecho sería aceptar la reaparición de un impuesto en cascada. Además del problema de la coordinación interestatal, el traslado sólo beneficiaría a tres entidades (el Distrito Federal, Nuevo León y el Estado de México), en las que la recaudación del IVA superaba a las participaciones. Sería necesario crear un fondo de nivelación, lo que plantearía el problema de quién lo administraría y de cómo se conformaría.¹²

En 1983 se analizaron las ventajas y los inconvenientes de redistribuir las competencias fiscales. Parecía importante establecer nuevas bases y principios para un equilibrio diferente de facultades entre las tres instancias de gobierno. Se quería restablecer una relación directa entre las autoridades estatales y los causantes, y se consideraba que era más legítimo que el dinero público se empleara donde se generaba. Los impuestos estatales probablemente alentarían el esfuerzo tributario y mejoraría la administración de los mismos. Se discutió asimismo la posibilidad de transferir algunos gravámenes y de dejar que el sistema nacional de participaciones fuese exclusivamente compensatorio. Se propuso entonces el traslado del ISR, el IVA o bien de algunos otros impuestos: el especial sobre producción y servicios, sobre adquisición de inmuebles, sobre erogaciones por reenumeración al trabajo personal, sobre autos nuevos, y sobre tenencia y uso de vehículos.

Sin embargo, por razones que a continuación se enumeran, se concluyó que era mejor perfeccionar el sistema actual de participaciones que redistribuir las competencias tributarias. Se dijo que sustituir las participaciones por la recaudación de un solo tributo no sería favorable para la mayoría de las entidades sino que, por el contrario, perjudicaría a un buen número de ellas. Traspasar algunos impuestos implicaría crear un mecanismo compensatorio paralelo, lo que plantearía el problema de su reglamentación, manejo y control. La legislación debería seguir siendo federal con objeto de preservar la uniformidad que tanto tiempo y trabajo había costado alcanzar. Por otra parte, si la federación cediera algunos impuestos no tendría manera de resarcirse por lo que dejara de percibir, lo que plantearía otro problema.

Las discusiones apuntaron en el sentido de fortalecer el sistema de coordinación vigente, el cual, además de uniformar la recaudación, ha dado estabilidad a los ingresos de los estados. En la federación y las entidades existe cierto temor de que un cambio en el régimen fiscal altere bruscamente la cuantía de sus ingresos. Ambas partes parecen tener interés por obtener recursos adicionales con el sistema vigente. En la actualidad no es raro que la necesidad de efectivo se imponga a consideraciones de orden programático o político.

El objetivo central del sistema, la uniformidad, implica que la legislación y la normatividad se emitan en el ámbito federal. La ley deberá seguir siendo federal y su interpretación uniforme. Hay que recordar que en el sistema nacional de participaciones se distribuye entre los estados el monto recaudado por todos los tributos federales, incluyendo el ISR.

La conformación de los ingresos de las entidades federativas ha variado notablemente a partir del establecimiento del sistema

nacional de participaciones y de la Ley de Coordinación Fiscal de 1980. En 1970, 42.5% de sus ingresos provino de los impuestos estatales; 23.4% de los derechos, productos y aprovechamientos; las participaciones federales representaron sólo 9.5% y otros ingresos de diversa índole significaron 24.6% (véase el cuadro 1). En 1985 la situación había cambiado de tal manera que sólo 1.7% provino de los impuestos estatales, mientras que las participaciones pasaron al primer sitio, representando 49.1% de los ingresos totales. La contribución de los ingresos por derechos, productos y aprovechamientos bajó a 14.1% y el de otros ingresos a 35.1% del total. Cabe señalar, sin embargo, que los ingresos totales de los estados se incrementaron 112% en términos reales en un lapso de ocho años, al pasar de 59 588.7 millones de pesos en 1977 a 126 349 millones en 1985. Su evolución fue más dinámica que la de la inversión pública federal, que aumentó 22% en términos reales de 1977 a 1985, y que la del Presupuesto de Egresos de la Federación (46%). La evolución comparada de estos rubros muestra la preocupación creciente por dotar de mayores recursos a las regiones del país (véanse los cuadros 1 y 2).

En la XV Reunión Nacional de Funcionarios Fiscales de 1983 algunos apoyaron la idea de que la coordinación fiscal se consagrara en una reforma constitucional bajo el concepto de "ingreso compartido", que implicaba la creación de un fondo común y único de recursos para todos los niveles de gobierno. Ese ingreso privilegiaría el aspecto de solidaridad nacional e implicaría el reconocimiento constitucional de que las participaciones son un derecho de la mayor importancia de las entidades federativas. El sistema entonces se perfeccionaría sin pensar ya en una nueva distribución de competencias fiscales. La discusión se centraría en torno a la colaboración administrativa entre las instancias de gobierno. Ante esta propuesta, que finalmente no tuvo seguimiento, sólo el representante del Estado de México arguyó que no era posible consagrar en la Carta Magna el sistema de participaciones porque se perdería el carácter estrictamente contractual de la coordinación. Paralelamente insistió en la necesidad imperiosa de redistribuir las competencias fiscales entre los tres niveles de gobierno.¹³

Los funcionarios fiscales concluyeron que por el momento era más oportuno perfeccionar los mecanismos de la coordinación fiscal que pensar en redistribuir las competencias impositivas. Se afirmó que la coordinación era también un instrumento redistributivo del ingreso nacional.

La administración fiscal en los estados

Una opción para perfeccionar el sistema e incrementar la recaudación es aumentar la eficiencia de la administración fiscal. Como en 1986 hubo un descenso en la recaudación real —incluyendo la más importante, la del IVA—, se hizo patente la necesidad de incentivar la administración de los impuestos coordinados premiando el esfuerzo recaudatorio. Después de estudiar diversas recomendaciones al respecto, en 1987 el Gobierno federal decidió otorgar a las entidades desde 35% del excedente de una meta de recaudación del IVA. La base sería la mayor que hubiera alcanzado la entidad, en términos reales, entre 1983 y 1985, dis-

12. SHCP, *Consideraciones en torno al proyecto sobre la viabilidad de transferir el IVA a las entidades federativas*. Memoria, SHCP, pp. 159-167, citado en Dolores Acevedo, *op. cit.*, p. 117.

13. SHCP, *Conclusiones y acuerdos de la XV Reunión Nacional de Funcionarios Fiscales*. Memoria, México, agosto de 1983.

minuida 10%. Con este mecanismo se buscó que el esfuerzo recaudatorio de los estados se reflejara de inmediato en sus percepciones.¹⁴ El descenso en la recaudación real de 1986 fue un indicador de que la administración tributaria no estaba rindiendo los frutos esperados. Si las entidades administraran gravámenes propios y no delegados, su esfuerzo fiscal sería tal vez significativamente mayor. Lejos de rechazar sus tareas administrativas, las entidades han demandado que se amplíe el marco de la administración coordinada y que se incrementen las facultades que tienen en los tributos que manejan. El objetivo a largo plazo sería que un solo ámbito de gobierno administrara los gravámenes, eliminando paulatinamente la duplicidad de las administraciones fiscales regionales (federales) y las tesorerías locales; esto repercutiría en un sistema de recaudación más eficiente y menos costoso. Quedaría por resolver el problema de la evaluación de dicha administración. Para la federación es conflictivo apreciar el desempeño recaudatorio de los estados. Es recomendable conformar un mecanismo de evaluación conjunta en el que participen la SHCP y los estados a fin de evitar fricciones. Sería un mecanismo por el que los estados generarán su propio procedimiento de seguimiento y control.

Para afinar el funcionamiento del sistema e incrementar la recaudación es indispensable dar tiempo y recursos a las entidades. Aunque la situación varía en cada estado, en términos generales se carece de información estadística y de análisis cuantitativos que rindan cuenta, por ejemplo, del costo y las repercusiones que tendrían las propuestas que hacen las entidades en las reuniones nacionales de funcionarios fiscales o en las de su Comisión Permanente. En numerosas ocasiones sus recomendaciones de cambios al sistema de participaciones no pasan de ser ideas generales que, por falta de datos y de suficiente capacidad técnica, no llegan a concretarse en proyectos viables, cuantificados y programables.

Otro aspecto del sistema que se podría perfeccionar es que los estados establecieran un procedimiento de arbitraje de diferencias para evitar que la SHCP desempeñe ese papel. En efecto, es difícil conseguir acuerdos entre las entidades. Surgen diferencias cuando se discute la manera de integrar y distribuir los fondos del sistema de participaciones, ya que cada estado sugiere otorgar más peso a la variable que más le beneficiaría (PIB, esfuerzo fiscal, población, potencial económico, etc.). Si partimos de la base de que lo que unas pudieran obtener de más, otras lo perderían —pues el fondo a repartir es fijo—, es casi imposible lograr un consenso. Es sobre todo respecto a la asignación del IVA entre los estados donde se generan las mayores tensiones y diferencias.¹⁵ Si ese impuesto se declarara por establecimiento, además de lograr una vinculación más estrecha entre el causante y la autoridad fiscal, probablemente se eliminaría un foco importante de tensiones. De cualquier manera parece importante contar con una instancia para arbitrar las diferencias. No es probable que ésta sea la posición de las reuniones nacionales de funcionarios fiscales o las de su Comisión Permanente. Al contrario, una instancia de arbitraje debería estar conformada por agentes electos popularmente y no por órganos técnicos que están más bien enfocados a discutir asuntos de organización y administración. Ciertamente

las reuniones de estos órganos han sido fundamentales para el desarrollo del sistema de coordinación así como una instancia insustituible de comunicación entre los dos ámbitos de gobierno y de intercambio de experiencias administrativas. Han sido valiosos canales de comunicación, pero no son probablemente el cauce más adecuado para sugerir modificaciones en la estructura del sistema ni para arbitrar las inconformidades entre los estados. Por su carácter deliberativo no tienen la facultad de imponer sus decisiones ni a la federación ni a las entidades. Las acciones que obligan a las partes coordinadas derivan de las leyes tributarias aprobadas por el Gobierno federal y por los estados así como de los convenios firmados entre ellos. Por su parte, el Ejecutivo federal tiene la responsabilidad de atenuar las desigualdades entre las entidades y de actuar en favor de las más débiles. En este sentido sí se explica y justifica la mediación de la SHCP.

Con objeto de mitigar las diferencias entre los estados, junto con el Fondo General de Participaciones se creó el Fondo Financiero Complementario, que se distribuye a la inversa de las participaciones per cápita que cada entidad obtiene. En la presente década se han sugerido y estudiado diversas opciones para distribuir los fondos. Se ha propuesto, por ejemplo, que el Fondo General de Participaciones se distribuya con base en la población y el potencial recaudatorio (medido en términos de la participación de la entidad en el PIB). En lo que toca al Fondo Financiero Complementario, se ha propuesto que se reparta de acuerdo con el inverso de la suma de la inversión federal y de las participaciones per cápita. Parece pues importante revisar los coeficientes de los fondos, lo que implicará un proceso difícil de negociación y concertación entre las entidades debido a la mencionada diferencia de intereses. Los montos por distribuir son pequeños. Frente a la magnitud de las necesidades de los estados, hay consenso entre ellos sobre la importancia de incrementar los porcentajes de la recaudación tributaria federal para conformar dichos fondos; el Fondo Financiero Complementario sólo representa alrededor de 1% de la recaudación total de la federación. En los últimos años las participaciones totales que ésta otorga a las entidades no han representado más de 5.4% del presupuesto federal total ni más de 30.8% de la inversión pública federal total, aunque es necesario destacar que las participaciones han ido incrementando su importancia relativa (véase el cuadro 2).

En la presente época de crisis es difícil pensar en incrementar los fondos. Las secretarías globalizadoras tratan de programar el gasto y de imponer condiciones de control macroeconómicas. Al depender en gran medida de las participaciones, las entidades quedan expuestas a que se les retenga un porcentaje de lo que deberían recibir para que la federación pueda hacer frente a una disminución de sus ingresos. Así sucedió en 1982 y 1985 cuando se redujo el Fondo General de Participaciones en 3 y 10 por ciento, respectivamente.¹⁶ Aunque en 1985 la Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales planteó la necesidad de contar con mayores recursos, dejó de lado sus peticiones como muestra de solidaridad con la política de austeridad del Gobierno federal. Poco se puede hacer ante la escasez de recursos que se padece, ya que no es aconsejable crear más impuestos o derechos o elevar las cuotas de los ya existentes. El aspecto objetivo de la escasez de recursos dificulta fortalecer a las entidades federativas e invita a descubrir otros caminos para continuar fomentando la descentralización y el desarrollo regional. □

14. SHCP, "Exposición de motivos de la iniciativa de ley que establece, reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones fiscales", en *El Mercado de Valores*, año XLVII, núm. 6, México, 9 de febrero de 1987, p. 134.

15. Indetec, *op. cit.*, pp. 41 y 55.

16. Dolores Acevedo, *op. cit.*, p. 112.