

6) Los estados tienen competencias exclusivas, que no están sometidas al control del orden central. Esto es, que cada orden conserva su autonomía, en tanto que los asuntos de interés común se dejan al poder central.

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

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

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

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

La soberanía tributaria es la posibilidad jurídica para imponer tributos a personas, bienes y acciones que se encuentran en la jurisdicción del poder político, que se realizan con las acciones de la administración tributaria. El tributario es un poder irrenunciable, imprescriptible, no es patrimonial y es indelegable (lo que se puede delegar es el ejercicio del mismo). Este poder corresponde a los diferentes órdenes de gobierno de igual categoría institucional (federal, estatal municipal o local) en el ejer-

cicio de sus respectivas competencias, de sus propias soberanías y su autonomía.²

Por ello es importante el papel de la concurrencia tributaria de las soberanías dentro de la federación. El poder tributario de los estados no proviene de una delegación del nivel federal, sino que es originario; incluso, el estatal precede al federal. Pero este ámbito impone forzosamente limitaciones mutuas al poder tributario de los estados miembros, los cuales se ven obligados a adoptar medidas para evitar la doble o múltiple tributación y los costos negativos de la coexistencia sin coordinación de sistemas tributarios que funcionan en el mismo espacio y con iguales contribuyentes. El poder tributario estatal en su ámbito y contenido está limitado por la Constitución de la federación y por la propia en el ámbito estatal. Por ello, la coexistencia de poderes fiscales originarios obliga a definir una distribución de competencias en materia de gasto público y de potestades tributarias para las tres funciones básicas de Musgrave: la estabilización económica, la redistribución del ingreso y la asignación de recursos y provisión de bienes, siendo esta última la que pueden realizar los tres órdenes de gobierno y está basada en los fundamentos para descentralizar el gasto público. De ahí los retos del federalismo fiscal:

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

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

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

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

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

prestación de servicios, como el tránsito local, los servicios de agua potable y el manejo de la basura, entre otros.

En cuanto a la política económica, como competencia y responsabilidad del orden federal, lo mismo que la redistribución del ingreso, señala Gabriel Aghon que: "la redistribución del ingreso se considera 'un bien público nacional', es decir, que a los habitantes de una localidad les debe importar no sólo el bienestar de los pobres de su comunidad, sino el de todo el país[...] en síntesis, desde el punto de vista económico, la función redistributiva ofrece mayores posibilidades de eficacia en el nivel central. No obstante la participación de los tres niveles subnacionales, en algunos aspectos específicos de las políticas sociales, como la administración y focalización de las políticas sociales, de programas de educación, de combate a la pobreza, pueden conducir a mejorar significativamente su eficacia."³

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

Un tema central es la distribución de fuentes y competencias tributarias, pues en un sistema federal los tres niveles de gobierno pueden establecer sus propios impuestos para financiar su operación, impulsar el desarrollo y consolidar sus instituciones, con el fin de evitar la yuxtaposición impositiva vertical y horizontal que se producen, la primera, "cuando el gobierno federal y un gobierno estatal gravan el mismo impuesto, y la segunda [la horizontal] cuando autoridades fiscales de diferentes estados gravan lo mismo".⁴

El uso de las mismas fuentes impositivas por dos niveles de gobierno, de manera independiente, descoordinada, daría como resultado una doble o múltiple tributación, al superponerse impuestos de la misma naturaleza pero con legislación, características y administración diferentes. La estructura de los sistemas tributarios sin coordinación tiene consecuencias negativas: al contribuyente le duplica o multiplica la carga fiscal, enfrentándolo a un marco jurídico y administrativo más complejo y costoso, muchas veces contradictorio. Para el país se encarece y torna improductiva la administración tributaria; se alienta la evasión y la elusión fiscales; la excesiva carga fiscal, al hacer menos competitivo el sistema tributario, desalienta la inversión nacional y extranjera. Ello genera un círculo vicioso, el cual disminuye la recaudación nacional, limita cualquier política regional y de incentivos fiscales de alcance nacional y anula la posibilidad de utilizar los impuestos con fines extrafiscales o de política económica y redistribución de recursos por la vía de las transferencias de gasto.

De ahí surge el desafío de resolver cómo integrar los intereses fiscales del gobierno federal con los de los estados y los de

éstos entre sí; cómo armonizar los niveles de imposición para evitar la doble o múltiple tributación, hacer más eficiente la administración tributaria nacional y evitar conflictos e interferencias entre los estados y el gobierno federal o central.

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

La coordinación intergubernamental en materia fiscal permite que "las figuras tributarias más eficaces desde el punto de vista de la política fiscal puedan ser utilizadas por el nivel que, fundamentalmente, debe tomar a su cargo la aplicación de esta política. Si en un Estado federal cada uno de los niveles políticos pudiese elegir libremente las figuras impositivas a establecer, se correría grave riesgo de que el país en su conjunto contase con una estructura impositiva que resultara menos eficaz desde el punto de vista de la política fiscal".⁵ Ello perpetuaría la desigualdad regional, la cual fragmentaría el sistema en su conjunto.

La intervención de los órdenes estatal y municipal en la parte tributaria ha sido menos dinámica en virtud de consideraciones relacionadas con la eficiencia en las funciones de recaudación y control de la administración tributaria y por la necesidad de la federación de amortiguar las desigualdades regionales. El desarrollo económico de las regiones de países como México o Brasil es producto de una evolución histórica que fue deformando los patrones de desarrollo regional, al privilegiar a unas regiones o entidades a costa del empobrecimiento o el abandono de otras. En el caso de México esto se observa muy claramente en el desarrollo del norte del país, cercano a la frontera con Estados Unidos, principal mercado de las exportaciones mexicanas, cuyos niveles de desarrollo son reflejo de una concentración histórica de las inversiones en infraestructura del gobierno federal, por lo cual los indicadores del bienestar de su población son diametralmente opuestos a los del resto del país. En contraparte, el desarrollo del sureste carece, en las últimas dos décadas por lo menos, de inversiones trascendentes en materia de infraestructura, lo cual se refleja no sólo en su aporte al PIB nacional, sino también en los indicadores de marginalidad, de desarrollo social, de pobreza extrema e incluso de migración de sus habitantes.

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

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

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

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

LA COORDINACIÓN FISCAL EN MÉXICO

La coordinación fiscal en México surge de la necesidad de corregir la concurrencia impositiva y la variedad de criterios de las entidades en cuanto a los tributos que cada una de ellas administraba; ello debido a que carecía de una definición de responsabilidades impositivas en las constituciones mexicanas. En 1925, 1932 y 1947 se realizaron tres convenciones nacionales fiscales, en las que se “apuntaron como soluciones la coordinación en materia impositiva y el establecimiento de un régimen de participaciones a los estados y municipios en el rendimiento de diversos impuestos federales”.⁶

De la primera Convención no se obtuvieron resultados concretos, pero de la segunda surgieron las bases de las reformas a la fracción XXIX del artículo 73 de la Constitución que otorga al gobierno federal facultades para gravar el comercio exterior, la producción y explotación de los recursos naturales, cuyo dominio directo corresponde a la nación, y los servicios públicos concesionados o explotados directamente por aquélla. También se estableció la participación de estados y municipios en el rendimiento de los impuestos federales mencionados. En suma, se intentó definir qué fuentes de ingresos tributarios correspondían a cada orden de gobierno. Sin embargo, al no quedar comprendidos los principales impuestos federales, además de que el texto constitucional tampoco establece ninguna materia tributaria reservada en forma exclusiva a los estados y municipios, se originó la concurrencia tributaria. Por ello es que de acuerdo con la teoría del federalismo fiscal se fue actuando con cierta lógica, de forma tal que algunos impuestos relacionados particularmente con la propiedad raíz quedaron de manera exclusiva en los estados y otros, como el ISR a las empresas, habrían de ser gravados exclusivamente por la federación.

En 1942 se da una reforma constitucional que establece lo que constituiría la espina dorsal del Sistema de Coordinación Fiscal de nuestros días, esto es, las participaciones a los estados en el rendimiento de algunos impuestos federales, los especiales que en ese momento estaban reservados a este nivel de gobierno.

En la tercera Convención, en 1947, se recomendó crear el impuesto sobre ingresos mercantiles (ISIM) a fin de sustituir a los numerosos impuestos federales y estatales al comercio y a la industria. De ahí se derivó que los estados cobrasen una tasa adicional en el ISIM de hasta 1.2%, además de recibir 10% sobre la participación existente en otros impuestos federales. La coordinación fue lenta y no es hasta 1971 cuando Chihuahua se coordina en el ISIM con amplias facultades que van desde la recaudación hasta la fiscalización.

A principios de los años setenta, los estados recibían ingresos derivados de los impuestos especiales, como señalaba la Constitución, pero también algunos otros que se concedían a condición de que la entidad eliminara los gravámenes sobre la misma fuente o el mismo objeto del impuesto federal; esto es, las participaciones adquieren un carácter resarcitorio. Ya des-

de 1947 cerca de la mitad de los estados había derogado los impuestos locales a la compraventa a cambio de una participación de 40% de la recaudación total del impuesto federal, aunque el rendimiento del impuesto en esos estados era bajo en relación con lo recaudado en el resto de las entidades. De manera simultánea se ofrecía como incentivo un aumento en el porcentaje de participación que recibirían los estados, lo cual significaba un incremento de 50% en relación con lo percibido anteriormente por las entidades que ya se habían coordinado.

A pesar de sus avances, la participación a los estados se daba mediante un sistema muy complejo en el que, por ejemplo, en algunos casos sólo se participaba a los estados en que se realizaba la producción o sólo a aquellos en los que se efectuaba el consumo y, en el caso del ISIM, la participación se pagaba a la entidad en donde el contribuyente hubiera “percibido el ingreso”. En ocasiones se invitaba a los estados a suspender o a no crear impuestos sobre ciertas materias a cambio de participaciones, con tasas tan variadas como 1% en el impuesto sobre producción de hierro, carbón y manganeso; hasta 50% en el impuesto a la explotación de pesca, etcétera. Asimismo, como señala Roberto Hoyo D’Addona, “la época de pago de las participaciones a las entidades y municipios solía estar desfasada varios meses, contados a partir de la fecha en que el contribuyente pagaba el impuesto que les daba origen [...] el proceso normal duraba de tres a seis meses. En ocasiones, por errores, demoras o ineficiencias en el trámite, el pago se demoraba aún más.”⁷

En 1972 se convoca en Chihuahua a la Primera Reunión Nacional de Tesoreros de Estados Coordinados y la SHCP, encabezada por Gustavo Petricoli y los gobernadores de Chihuahua y Durango, con el fin “de ir eliminando cada vez más vigorosamente la situación de desequilibrio e inequidad que priva en materia de distribución del ingreso fiscal entre federación, estados y municipios”.⁸ Ahí mismo se aprobó la formación de la Comisión Permanente de la Federación y Estados Coordinados, así como la revisión conjunta del sistema tributario y del monto de las participaciones.

De esa reunión surgió la reforma al artículo 15 de la Ley Federal del ISIM, mediante la cual se otorga 45% de la recaudación de la federación en sus respectivos territorios. También se crea la posibilidad de convenios de coordinación respecto al Ingreso Global de las Empresas de los Causantes Menores, con participación en su recaudación.

Sin embargo, hacía falta uniformar e integrar en un solo procedimiento la distribución de participaciones. Ya en 1976 se señala la necesidad de establecer una Ley de Coordinación Fiscal, “en la cual ya se ha trabajado en materia de tributación y participaciones a nivel de anteproyecto, en donde se establezcan los principios rectores de las relaciones fiscales entre la federación, estados y municipios. Esta Ley será el resultado de un proceso de definiciones y acuerdos a todos los niveles de gobier-

7. Roberto Hoyo D’Addona, “Antecedentes de la Coordinación Fiscal (1979)”, en *Memoria de la CL Reunión de la Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales*, t. I, Guadalajara, Jalisco, 1997.

8. *Ibid.*

6. Memoria de la Primera Reunión Nacional de Tesoreros de Estados Coordinados y la SHCP, noviembre de 1972.

no para elegir las alternativas idóneas que han de normar con carácter obligatorio la administración fiscal. En este documento habrán de establecerse los principios que regirán la concesión y entrega de participaciones, la regulación de la concurrencia tributaria y el gasto público, las condiciones a que habrán de sujetarse los empréstitos que soliciten los gobiernos locales, las responsabilidades de administración en cada uno de estos campos, etcétera".⁹ Ello se cumple con la creación de la Ley de Coordinación Fiscal y el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, normado por la misma, cuya propuesta fue presentada por el Ejecutivo en 1978. Puede decirse que ésta es la reforma fiscal más importante de los últimos tiempos, junto con la introducción del impuesto al valor agregado (IVA) en 1980 en lugar del ISIM, lo cual obligó a modificar los procedimientos y los criterios para el pago de participaciones a los estados y municipios. Así se revertiría la tendencia decreciente en el pago de las participaciones de estados y municipios, al pasar de 13.14% en 1975 a 12.07% en 1978, debido a la gran dependencia de las participaciones respecto al impuesto sobre producción de petróleo y la guerra de domicilios que se dio entre las entidades por la manipulación del lugar de la percepción del ingreso del ISIM.

La espina dorsal de la Ley de Coordinación Fiscal de 1980 es el Sistema de Participaciones, mediante el cual el gobierno federal participa a las entidades respecto a la totalidad de la recaudación de los llamados impuestos federales, incluso de aquellos en los que hay materias concurrentes. Su creación propició un intercambio de experiencias y sistemas administrativos entre las partes coordinadas, lo que favoreció la unificación de ordenamientos básicos de las entidades, dándole coherencia, unidad y complementariedad al sistema tributario nacional.

La creación de esta nueva Ley de Coordinación Fiscal tuvo ventajas, como la de que las participaciones ya no se pagaran sólo sobre ciertos impuestos, sino con base en el total de la recaudación de impuestos federales e incluso de los que se consideraban exclusivos de la federación, como es el caso de los aplicados al comercio exterior. En 1978 la relación de participaciones equivalía a 12.07% de la recaudación participable y en 1980 los estados que se adhieran al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal y firmaran un convenio de coordinación con las autoridades federales recibirían en total 13% de la recaudación federal total, que se incrementaría con el porcentaje de dicho ingreso en la recaudación de gravámenes locales o municipales que las entidades convinieran en derogar o suspender. Al indizar las participaciones a la recaudación federal participable (RFP) se protege de alguna manera su monto, aunque se depende fuertemente del comportamiento de la recaudación del gobierno federal.

Otro aspecto importante que se institucionaliza con la mencionada Ley es la obligatoriedad de que los estados coordinados participen a su vez a los municipios con al menos 20% de lo que ellos reciban. Por otra parte, dada la estrecha vinculación

en ese momento del Fondo General de Participaciones (FGP) con la recaudación de las entidades federativas para la distribución, se generó un efecto negativo en los estados de menor desarrollo económico, en los cuales la debilidad estructural de su aparato productivo perpetuaría las condiciones de rezago. Por eso es muy importante la creación, en forma permanente, del Fondo Financiero Complementario (FFC), con 3.5% del FGP y un monto adicional aportado por la SHCP equivalente a 3% del mismo Fondo. Éste se "distribuyó entre los estados en proporción inversa a las participaciones que recibían del Fondo General [de Participaciones] y al gasto corriente en materia educativa que realiza la federación en cada una de las entidades. En esta forma, y tomando en cuenta además la población de cada estado, pueden hacerse llegar recursos adicionales a las entidades menos favorecidas con el funcionamiento normal de participaciones".¹⁰

El monto que se determinó en este momento para el FFC fue de 0.37% de la recaudación total federal, lo cual contribuía a compensar a las entidades con menor distribución per cápita del FGP. En suma, con la Ley de Coordinación Fiscal se institucionalizaron los convenios entre federación y estado, dándose un paso adelante en la construcción de este sistema.

En 1981 se creó el Fondo de Fomento Municipal (FFM) con 96.7% del 95% de la recaudación del derecho adicional de 3% del impuesto general de exportaciones de petróleo crudo y gas natural.

Sin embargo, el eje del Sistema de Distribución de Participaciones ha sido el FGP, que desde 1980 ha tenido una evolución interesante, no sólo porque incrementó su monto respecto de la RFP sino también por su fórmula de distribución hacia los estados.

En cuanto al monto de la recaudación, hasta 1979 era 12.07% de la total y conforme a la Ley de Coordinación Fiscal que entró en vigor a partir de 1980 el FGP fue de 13%, que con los accesorios llegó a 16.8949%. Dicho porcentaje se incrementa ligeramente en 1981, a 16.9379%, y en 1982 a 17.4379%, lo que incluye 0.5% para los estados coordinados en derechos. Hacia 1987 el porcentaje sube a 17.4840% de los ingresos totales, por impuestos y derechos sobre hidrocarburos por la extracción de petróleo crudo, gas natural y los de minería. En 1988 y 1989 los porcentajes son de 17.3845 y 17.5008, respectivamente, con una nueva distribución, consistente en dividir al FGP en dos partes, la primera equivalente a 30% de la recaudación del IVA en cada entidad, en tanto que la segunda era un fondo ajustado, integrado con 13.0856 y 13.0913 por ciento, respectivamente, eliminándose para 1989 el 0.5% de la RFP de los estados coordinados en derechos. Hasta antes de 1990 FGP tendió a crecer, aunque "a precios constantes se observa deterioro en los años de 1984, 1985 y 1986, cuya tendencia sólo se logra revertir en 1987 y 1988".¹¹ En 1988 y 1989, al fondo ajustado se le restaban las devoluciones atribuibles a las entidades de la RFP.

10. SHCP, *Iniciativa de Ley de Coordinación Fiscal*, México, 1978.

11. Roberto Hoyo D'Addona, "Evaluación de la Coordinación Fiscal en 1986", *C Reunión de la Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales*, Atlhuetzca, Tlaxcala, noviembre de 1986.

9. Carlos Tello, "Resumen de los Resultados de la Coordinación Fiscal (1972-1976)", *Memoria de la IX Reunión Nacional de Funcionarios Fiscales*, México, 1976.

El intento de 1987 y 1988 del fondo ajustado no funcionó porque el sistema de administración del IVA compartido entre las entidades, el Distrito Federal y la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, generó ineficiencias en términos de control de la recaudación, así como de aprovechamiento óptimo de su potencial recaudatorio, que en 1989 se encontraba en un nivel muy inferior al de 1980, cuando entró en operación. Su dinámica era escasa, a pesar del esfuerzo de las entidades que crearon aparatos recaudatorios eficientes, con infraestructura administrativa y personal capacitado. Lo que fallaba era el diseño del sistema. Al respecto el entonces subsecretario de Ingresos, Francisco Gil Díaz, en la CVI Reunión de la Comisión Permanente, señalaba que “el problema de la administración del IVA se debe a que desde su origen se han acumulado una serie de vicios ocasionados por la forma en que se diseñó, puesto que se trata de un impuesto federal de alcance nacional con múltiples interrelaciones y con una estructura compleja que se maneja en forma independiente, aun cuando coordinada, por 32 administraciones locales”.¹²

En ningún país del mundo el IVA nacional lo administran las autoridades locales o regionales, como sucedía con el ISIM, que se podía asignar a los estados; sin embargo, en México así se hizo con el fin de que aquéllos contaran con liquidez. La administración compartida del IVA generó problemas para ubicar con exactitud el lugar de venta, dando lugar a que se manipularan los acreditamientos, lo que a su vez provocaba problemas en las solicitudes de devolución.

Su principal defecto estructural era su incapacidad para estimular el esfuerzo recaudatorio de las entidades ya que “el sistema anterior y la eficiencia recaudatoria eran antitéticos, porque la mayor recaudación que podía lograr una entidad se transformaba en su mayor parte en recaudación o participaciones que beneficiaban a otros, y porque bastaba que una o dos de las entidades en que se concentraba más de 60% de la recaudación que, sin motivación directa para recaudar, flaquearan en su ánimo administrativo, y era fácil que así sucediera, para que el conjunto de estados y la federación misma se vieran perjudicados en sus ingresos”.¹³ Para los contribuyentes tampoco era fácil porque eran 32 autoridades a las que acudían en materia de consulta, interpretación y aplicación de la ley: un contribuyente con una resolución desfavorable por parte de una entidad, podía plantearle su solicitud a otra, a cambio de modificar su domicilio, o podía acudir ante la federación. Sin embargo, el contribuyente era auditado, requerido, multado y normado por dos autoridades diferentes. Se presentaron casos de corrupción con las devoluciones, etcétera.

Dado que el vínculo de las participaciones con la recaudación de este impuesto era tardío, estaba distorsionado por la inflación y era difícil de acreditar, la fórmula, ya de por sí compleja, comenzó a arrastrar distorsiones, como las de Tabasco y Chiapas

12. Francisco Gil Díaz, en *Memoria de la CVI Reunión Nacional de la Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales*, México, octubre de 1989.

13. Pedro Aspe, en *Memoria de la XXIV Reunión Nacional de Funcionarios Fiscales*, Chihuahua, junio de 1992.

en relación con la garantía que la Ley de 1980 concedía a los estados de recibir por lo menos lo que el año anterior, lo cual daba a los cuatro estados productores de petróleo un trato privilegiado en el impuesto especial sobre producción y servicios (IEPS) de petróleo que se reflejaba en el per cápita de participaciones, fundamentalmente porque en 1979 el precio del crudo fue muy alto y el sistema vigente a partir de 1980 no corrigió la distorsión. Por otra parte, en el Distrito Federal la concentración de domicilios generó una “guerra” en la cual hubo manipulaciones en el ISIM para modificar el lugar de percepción del ingreso tributario. Ello benefició a unas entidades y permitió a los contribuyentes oligopólicos presionar a éstas respecto a la tributación local, lo que propició inequidad y conflictos entre los funcionarios fiscales estatales.

En suma, esta falla de concepción del sistema desalentaba a las entidades que habían realizado un esfuerzo administrativo importante y generó graves distorsiones en términos de equidad. Por ello se decidió cambiar este sistema agotado por el de una administración centralizada del impuesto, que se compensaría con la descentralización de otras facultades, como la de fiscalización, que permitirían hacer más eficiente la coordinación administrativa global y más equitativo el Sistema de Distribución de Participaciones.

Ello se empieza a subsanar en 1989, cuando la Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales decide que a partir de 1990 la recaudación del IVA se centralice normativamente en el gobierno federal y que la recaudación se realice por medio del sistema bancario, dando a las entidades superavitarias en recaudación un estímulo en materia de liquidez; esto es, se empiezan a pagar las participaciones con base en una estimación, que se compensarán con los datos definitivos.

En 1989 el porcentaje del FGP se incrementa al desaparecer el componente dinámico, con el regreso de la administración del IVA al gobierno federal y desaparecer el FFC, equivalente a 1.03% de la RFP en 1989 y se reintegra el 0.5% para los estados coordinados en derechos, quedando el FGP con 18.26%. Para 1991 y 1992 se incrementó el Fondo con 0.25% de la reserva de contingencia creada para el período de transición de la Fórmula de Distribución de Participaciones aprobada en 1990, quedando en 18.51%, más 0.5% para los estados coordinados en derechos y 80% del impuesto recaudado en 1989 por las entidades por concepto de bases especiales de tributación. Para 1994 se incrementa a 1% la participación adicional a los estados coordinados en derechos. En 1996, después de que se intenta aprobar una sobretasa en el impuesto a la gasolina para los estados, se incrementa 1.5% el FGP, para quedar en 20% de la RFP; a ello se le aumenta 1% de la coordinación en derechos y 0.25% de la reserva de contingencia, quedando el FGP en 21.25 por ciento.

En el ejercicio de 1996, se agrega al monto de la RFP 1% del Fondo de Fomento Municipal que a partir de ese año se incrementa al integrarse al mismo los recursos del Fondo de Reordenamiento del Comercio Urbano, así como 0.136% de participaciones directas a municipios. Asimismo, para 1996 se paga aproximadamente 0.623% de otras participaciones no deriva-

C U A D R O 1

PARTICIPACIONES FEDERALES A ESTADOS Y MUNICIPIOS RESPECTO A LA RECAUDACIÓN FEDERAL PARTICIPABLE (RFP), 1996

		Porcentaje de la RFP
<i>Derivados de la RFP</i>		
Fondo general		20
Coordinación en derechos		1
Reserva de contingencia		0.25
Fondo de Fomento Municipal		1
Participaciones directas a municipios		0.136
<i>Total</i>		22.386
<i>Otros no derivados de RFP</i>		
Bases Especiales de Tributación (BET)	80% de lo recaudado en la entidad en 1989, actualizado por inflación.	0.16 ^a
Impuestos Especiales sobre Producción y Servicios (IEPS)	20% de lo recaudado en entidades. Referente a cerveza, alcohol y bebidas alcohólicas y 8% de lo recaudado en entidades de tabaco labrado.	0.45 ^a
Participaciones a municipios por donde se exporta el petróleo	3.17% del derecho adicional sobre extracción de petróleo.	0.013 ^{a,b}
<i>Total de participaciones</i>		23.009 ^a
<i>Vía convenio de colaboración administrativa</i>		
Tenencia		1.38 ^a
Otros		0.1 ^a
<i>Total de participaciones e incentivos</i>		24.489

a. Cifras aproximadas. Cálculo con datos de enero a noviembre y estimación de diciembre de 1996. b. Cifras aproximadas. Cálculo con datos de enero a junio y estimación de julio a diciembre de 1996.

Nota: Los datos estimados pueden variar en función de diversos factores, como el comportamiento de la economía nacional, los ajustes a la política fiscal, las modificaciones a la Ley de Ingresos de la Federación, la fluctuación de los precios internacionales de los hidrocarburos y otros no previstos.

Fuente: Elaboración de Indetec.

das de la RFP, como es el caso de las bases especiales de tributación de 1989, 20% de lo recaudado de IEPS en la entidad, particularmente en lo referente a cerveza, alcohol y bebidas alcohólicas, 8% de lo recaudado de tabaco labrado, 3.17% del derecho adicional sobre extracción de petróleo que se participa a municipios por donde se exporta y participaciones equivalentes a aproximadamente 1.38% por tenencia. El total de participaciones e incentivos asciende así a 24.489% de la RFP, aproximadamente (véase el cuadro 1).

LA FÓRMULA ACTUAL DE DISTRIBUCIÓN DE PARTICIPACIONES

Otro eje del Sistema de Coordinación Fiscal ha sido el Sistema de Distribución de Participaciones, cuya evolución ha tenido cambios radicales. En 1980, los conflictos por los domicilios fiscales, lo variado de las tasas, los conflictos por el criterio, la manipulación de las devoluciones, la tendencia decreciente del porcentaje de disminución de las participaciones, la desaparición del ISIM y la creación del IVA, obligaban a un nuevo Sistema de Distribución de Participaciones que previó la Ley de Coordinación Fiscal.

La fórmula a partir de 1980

La Ley de Coordinación Fiscal de 1980 establece las figuras del Convenio de Adhesión y del Convenio de Colaboración Admi-

nistrativa en materia fiscal federal que cada entidad firmaría con el gobierno federal. En cuanto a las participaciones, el FGP se constituyó en 1980 y 1981 con 13% de la RFP, como se mencionó, siendo el total participable de 16.894851%, con la creación del FFC y el FFM. La fórmula compensaba a los estados que recibieran participaciones menores respecto a la anterior, tomando como referencia 1979. La inercia petrolera se mantuvo particularmente para Tabasco y Chiapas y poco menos para Veracruz y Tamaulipas. Los incentivos a la recaudación local afectaron a los estados con estructuras tributarias deprimidas, provocando fuertes inequidades en la distribución.

Para 1988 y 1989, al crearse el Fondo Ajustado, para el que se separó y asignó 30% de la recaudación del IVA a los estados, se afectaba a la mayoría de las entidades, dada la concentración recaudatoria de ese gravamen, no por falta de eficiencia administrativa, sino por la debilidad estructural y el tamaño del mercado interno. Su introducción provocó conflictos en Oaxaca, Campeche y Michoacán, que exigían una reserva de compensación; en 1987 fueron muy polémicas las reuniones previas a la creación del Fondo Ajustado.

En cuanto a la equidad, en 1979 los habitantes del estado más favorecido (Tabasco) recibían 15 veces lo percibido por los habitantes del menos favorecido (Oaxaca). Con el establecimiento del mecanismo compensatorio utilizado en el FFC, en 1984 esa relación había disminuido hasta menos de 10 a 1. Los incentivos a la recaudación del IVA y los incrementos en el tamaño del FFM continuaron la tendencia hacia una mayor equidad, de manera que en 1988 la relación entre los dos extremos del país en

materia de participaciones se había reducido de 8 a 1 y el Fondo Ajustado tendía a la regresividad. La inequidad seguía siendo muy fuerte, lo cual generó numerosas propuestas de las entidades “perdedoras” del Sistema, destacando en 1989 Zacatecas que proponía distribuir la totalidad de las participaciones según la población.

En diciembre de 1989, para entrar en operación en 1990, se aprueba desvincular las participaciones de la recaudación del IVA y se decide “llevar a cien las participaciones vigentes, excepto las destinadas a los municipios, y distribuir la mitad a través de un nuevo fondo similar al FFC basado en la población que tiene cada estado, en el cual las entidades que más ingresos por persona reportan perdieran relativamente en el tiempo (cinco años) y de manera pausada en favor de las demás, lo cual resultaría una forma de distribución más equitativa. Los coeficientes de la otra mitad se moverían en función del crecimiento relativo de algunos impuestos asignables, sin incluir el IVA”.¹⁴ Esto es, se modifica el FGP, dividiéndolo en dos fracciones iguales: una con base en el criterio poblacional y otra en relación con los impuestos asignables, excluyendo al IVA, las cuales se igualarían paulatinamente en cuatro años.

En suma, en 1990 los cambios fueron los siguientes:

1) La eliminación del antiguo FFC y su remplazo por el criterio poblacional en forma creciente hasta que en 1994 la mitad de las participaciones a las entidades se distribuyeron según ese criterio fundamentado en la equidad.

2) La distribución de la mitad de las participaciones a las entidades mediante una fórmula basada en tres conceptos: las participaciones del año anterior; el incremento de las contribuciones asignables a la entidad, y el incremento de las contribuciones en todo el país. El primer elemento de la fórmula responde al criterio de resarcimiento y de la estabilidad en el reparto de las participaciones; los dos restantes comparan a la recaudación de la entidad relativa al país, dando vigencia al criterio recaudatorio.

3) La conformación de un régimen de transición, en el cual los porcentajes del FGP, repartidos según los puntos 1) y 2), varían de 80/20, 70/30 y 60/40 en los años 1991 a 1993.

4) La constitución de una reserva de contingencia para compensar a las entidades cuyas participaciones mermaron en los años 1991-1996.

5) El cambio en la forma de repartir el FFM, calculando el porcentaje de cada entidad con base en el inverso de las participaciones por habitante en el total del FGP, y no sólo en la parte sujeta a reparto según las contribuciones asignables.

Esto en sí fue un avance, aunque se observaron dos fenómenos que en alguna medida desvirtuaban y operaban en sentido contrario a los resultados del nuevo modelo de participaciones. La desaparición del FFC, el cual beneficiaba fundamentalmente a las entidades con menor per cápita en la distribución de participaciones, generó un efecto negativo (“de columpio”) en el período de transición que presentaba resultados contradictorios respecto a la intención de fortalecer el principio de equidad,

provocando serios problemas financieros a las entidades que se pretendía favorecer. Además, el régimen de transición resultaba muy brusco para la gran mayoría de estados, y sus resultados en 1991 eran contrarios a los que rendía el sistema en 1994; el cambio efectuado en el FFM reduciría las participaciones de los municipios de los estados beneficiados por los cambios a largo plazo en el FGP, es decir, en sentido opuesto a la equidad.

Así, era urgente eliminar los efectos negativos de la transición, apoyar a las entidades con menor per cápita en el FGP y recuperar el equivalente del FFC para fortalecer el principio de equidad. Por ello, un grupo importante de entidades, encabezadas por Oaxaca, buscaron suavizar y ajustar la fórmula de transición en forma gradual, sin el “efecto de columpio” que se daba desde 1991, el cual perjudicaba a las entidades cuyas finanzas se buscaba fortalecer. Oaxaca presentó una propuesta ante el Grupo Técnico de la Fórmula que reduciría la diferencia per cápita en forma gradual durante un período de transición hasta un 4 a 1 en 1994. En la Reunión Nacional de Funcionarios Fiscales realizada en Huatulco (1990), se propuso el cambio de la fórmula, dándose posteriormente un intenso proceso de análisis y debate en el Grupo Técnico y la Comisión Permanente, cuyo resultado sería el cambio más significativo y duradero en el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal vigente hasta la fecha.

Para documentar el efecto negativo de la transición sin el FFC, se hizo un ejercicio con el supuesto de crecimiento de la RFP igual a la inflación. Así se apreció que 25 entidades resultarían perjudicadas y sólo siete beneficiadas, debido a la forma de efectuarse la transición entre el sistema vigente en 1990 y el que operaría en 1994.¹⁵

La causa de este resultado se debía a que el antiguo Fondo Financiero Complementario (FFC) otorgaba porcentajes mayores que el peso poblacional a muchas entidades; de éstas hubo que distinguir dos tipos: a) estados con bajos montos en el Fondo General por habitante, es decir, menor que el promedio nacional (Durango, Guerrero, Hidalgo, Michoacán, Morelos, Oaxaca, San Luis Potosí, Tlaxcala, Yucatán y Zacatecas), y b) estados con altos montos por habitante en el antiguo Fondo Financiero Complementario (Aguascalientes, Baja California Sur, Campeche, Colima, Durango, Hidalgo, Guerrero, Morelos, Nayarit, Oaxaca, Querétaro, Quintana Roo, San Luis Potosí, Tlaxcala, Yucatán y Zacatecas).

Para el cambio de la fórmula, inicialmente se planearon dos opciones: a) la continuidad del cálculo de los factores de la segunda parte del FGP de igual manera que en 1990, con lo cual el número de estados perdedores se reduciría a sólo 12 con la utilización de la Reserva de Contingencia, en tanto que 20 entidades se verían favorecidas, y b) conformar un sistema mixto que combinaba el sistema vigente con la primera propuesta, otorgando el mayor porcentaje en cualquiera de los dos sistemas a la equidad y luego calculando el verdadero porcentaje sobre la base

15. David Colmenares Páramo, “Propuesta para ajustar el régimen de transición de las participaciones federales en el período 1991-1994”, *Memoria de la XXII Reunión de Funcionarios Fiscales*, Huatulco, Oaxaca, julio de 1990.

14. Francisco Gil Díaz, *op. cit.*

de 100%. Con ello el número de entidades perdedoras se reducía a 14 con el empleo de la Reserva de Contingencia.

Con cualquiera de las dos propuestas se pretendía reducir el número de entidades perdedoras, una transición no violenta para las mismas, abatir las desviaciones de las participaciones por habitante hacia una mayor equidad nacional y no afectar el crecimiento económico de los estados chicos.

La "suma cero" persistía debido a que no se contaba con recursos federales adicionales que facilitarían la transición del sistema anterior al nuevo. Por ello, se propuso conformar una tercera propuesta, en la cual se constituía la Reserva de Contingencia con recursos frescos aportados por la federación, de tal forma que las entidades contasen con las participaciones ya percibidas en 1990 como la base del cálculo de la aplicación de la Reserva.

En cuanto al Fondo de Fomento Municipal, hubo dos propuestas para corregir la deficiencia señalada: a) calcular las participaciones con base en el sistema vigente hasta 1989 y el de 1990, permitiéndose a las entidades escoger la mayor de las dos opciones. La federación aportaría un monto adicional equivalente a 0.037143% de la RFP para compensar a las entidades cuyos municipios resultaron perjudicados por las reformas al FFM, y b) corregir una limitación grave para la gran mayoría de los municipios del país. Para atemperar la insuficiencia de recursos mínimos necesarios para su solvencia financiera, se propuso que la federación aportara al FFM 1% de la RFP: 0.42% se distribuiría de acuerdo con lo anterior y 0.58% según el número de municipios de cada estado.

Por último, la base de la propuesta de Oaxaca, enriquecida por las entidades y la propia Subsecretaría de Ingresos de la SHCP, fue la siguiente:

1) El Fondo General de Participaciones se constituiría con 18.51% de la RFP y en él se crearía una tercera fracción fija tomando recursos del propio Fondo (9.66%) y de la Reserva de Contingencia (la mitad de la reserva). Se le adicionaría 0.5% para las entidades coordinadas en derechos. La tercera fracción se distribuiría con la misma mecánica con que operó el FFC, esto es, la inversa per cápita de los otros dos.

2) De 1991 a 1994 el FGP se distribuiría de acuerdo con los porcentajes que consigna el cuadro 2.

3) Cambiar la fórmula de distribución de la segunda parte del Fondo, excluyendo la tasa de crecimiento de predial y agua de la fórmula de los coeficientes de esta segunda parte pasándola al FFM e introduciendo como asignables la recaudación de impuestos especiales.

4) Cambiar la fórmula de distribución del FFM para incorporar en ella el crecimiento de la recaudación de predial y agua, de tal forma que la dinámica de los coeficientes estuviera dada por la dinámica de la recaudación por estos conceptos. Quedando con 0.42% de la RFP que obtuviera la federación en un ejercicio y se distribuiría conforme a lo siguiente: 30% se destinaría a formar un FFM para todos los estados, y 70% correspondería a los estados coordinados con la federación en materia de derechos.

5) Cambiar la dinámica de la Reserva de Contingencia, pasando ésta a garantizar un crecimiento en términos reales del total de las participaciones igual al crecimiento real de la RFC.

La filosofía de cambio propuesta en la fórmula fue la de concretar uno de los fundamentos del federalismo fiscal, esto es, compensar mediante transferencias no condicionadas la desigualdad fiscal estructural entre las entidades, contribuyendo con un mínimo de recursos al adecuado funcionamiento de la administración pública de las entidades de menor tamaño, además de participarles ingresos de acuerdo con su población y compensar la desigualdad per cápita con la tercera fracción del FGP. También buscó acelerar la redistribución entre las entidades durante la transición por medio de la mecánica de la Reserva de Contingencia.

C U A D R O 2

FONDO GENERAL DE PARTICIPACIONES (FGP), 1991-1994 (PORCENTAJES)

	1991	1992	1993	1994
Primera parte (población)	18.05	27.10	36.15	45.17
Segunda parte (asignables)	72.29	63.24	54.19	45.17
Tercera parte (inversa per cápita del FGP)	9.66	9.66	9.66	9.66

Fuente: Ley de Coordinación Fiscal para 1991.

Su introducción no fue una cosa sencilla: en 1990 se celebraron una reunión nacional, aproximadamente diez reuniones de la Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales, a la que asistieron todas las entidades, y varias del Grupo Técnico de la Fórmula. La propuesta se aprobó en diciembre de 1990 en la Ciudad de México. En la reunión de la Comisión Permanente se decidió por consenso adoptar la propuesta enriquecida por las entidades y la SHCP, la cual la presentó en el Paquete Fiscal a la Cámara de Diputados, donde fue aprobada para el Ejercicio Fiscal de 1991. Así quedó integrada una nueva Fórmula de Distribución de Participaciones para el período 1991-1994 en la Ley de Coordinación Fiscal que respeta la filosofía redistributiva de los cambios de 1990, cuando se incorpora el criterio poblacional y se le reintegran con su filosofía original los recursos del FFC, en la tercera fracción del FGP. La fórmula mantiene sus elementos esenciales, esto es, la equidad y el estímulo a la recaudación local, al incorporarse sugerencias de diferentes secretarios de finanzas en el sentido de asignar la recaudación de predial y agua al FFM, a la luz de las dificultades para captar y contabilizar oportuna y exactamente estos conceptos para el FGP. Asimismo, se resolvió el problema de transición, consistente en que algunas entidades que mejoran con la nueva fórmula verían su situación empeorada en la etapa de transición.

Dado lo difícil de la negociación, particularmente con el Distrito Federal, se introdujo un transitorio en la Ley, mediante el cual participaba 180 000 millones de pesos al Distrito Federal en el FFM que se mantiene hasta la fecha (febrero de 1999), a pesar de no contar con municipios. El 1 de enero de 1991 entró en operación la nueva fórmula.

C U A D R O 3

PARTICIPACIONES TOTALES: FACTORES DE DISTRIBUCIÓN, 1988-1998 (PORCENTAJES)

Entidades federativas	1988	1990	1994	1996	1998	Diferencias					
						1990-1994		1994-1998		1990-1998	
						Valor	%	Valor	%	Valor	%
Distrito Federal	20.22	19.75	14.23	14.88	12.94	- 5.52	- 27.94	- 1.30	- 9.10	- 6.81	- 34.5
México	9.57	9.13	10.47	10.66	11.22	1.34	14.63	0.75	7.21	2.09	22.9
Veracruz	5.91	6.04	6.32	6.35	6.41	0.29	4.77	0.09	1.35	0.37	6.18
Jalisco	5.47	5.45	5.75	6.09	5.84	0.30	5.56	0.09	1.52	0.39	7.17
Tabasco	6.57	6.02	4.69	4.37	5.16	- 1.33	- 22.09	0.46	9.89	- 0.87	- 14.39
Nuevo León	5.20	4.84	4.28	4.35	4.23	- 0.56	- 11.48	- 0.06	- 1.33	- 0.61	- 12.66
Chiapas	4.07	4.12	3.92	3.91	4.00	- 0.20	- 4.88	0.09	2.19	- 0.12	- 2.80
Puebla	2.76	2.84	3.80	3.79	3.82	0.95	33.58	0.03	0.66	0.98	34.46
Guanajuato	2.84	2.87	3.80	3.74	3.73	0.93	32.55	- 0.07	- 1.73	0.87	30.26
Sonora	3.47	3.60	3.07	2.98	3.06	- 0.53	- 14.79	- 0.01	- 0.18	- 0.54	- 14.94
Michoacán	2.06	2.16	3.05	3.01	3.05	0.89	40.99	0.00	- 0.04	0.89	40.93
Chihuahua	2.61	2.74	2.81	2.74	2.88	0.07	2.45	0.07	2.56	0.14	5.08
Baja California	2.95	3.17	2.93	2.73	2.74	- 0.24	- 7.44	- 0.19	- 6.53	- 0.43	- 13.48
Tamaulipas	2.71	2.72	2.58	2.93	2.69	- 0.14	- 5.2	0.11	4.13	- 0.03	- 1.28
Oaxaca	1.70	1.78	2.90	2.73	2.69	1.13	63.33	- 0.22	- 7.42	0.91	51.21
Sinaloa	2.82	2.82	2.62	2.49	2.55	- 0.20	- 7.05	- 0.07	- 2.74	- 0.27	- 9.60
Guerrero	1.73	1.85	2.48	2.37	2.49	0.63	34.32	0.01	0.39	0.64	34.85
Coahuila	2.39	2.37	2.30	2.34	2.33	- 0.07	- 2.92	0.03	1.24	- 0.04	- 1.71
San Luis Potosí	1.55	1.59	1.95	1.88	1.96	0.36	22.69	0.01	0.40	0.37	23.18
Hidalgo	1.41	1.47	1.90	1.81	1.94	0.43	28.89	0.04	2.17	0.47	31.69
Yucatán	1.30	1.36	1.58	1.52	1.57	0.22	16.39	- 0.01	- 0.40	0.22	15.92
Querétaro	1.21	1.27	1.46	1.49	1.55	0.19	15.33	0.09	5.92	0.28	22.15
Morelos	1.20	1.33	1.51	1.52	1.55	0.18	13.40	0.04	2.46	0.22	16.19
Durango	1.25	1.31	1.50	1.43	1.45	0.19	14.43	- 0.05	- 3.12	0.14	10.86
Zacatecas	1.18	1.22	1.38	1.34	1.36	0.17	13.57	- 0.02	- 1.40	0.15	11.98
Campeche	1.12	1.13	1.23	1.14	1.20	0.10	8.96	- 0.03	- 2.72	0.07	6.00
Aguascalientes	0.93	1.00	1.10	1.09	1.12	0.10	10.31	0.02	1.97	0.12	12.48
Nayarit	0.94	1.04	1.13	1.06	1.10	0.08	7.88	- 0.03	- 2.82	0.05	4.84
Tlaxcala	0.85	0.90	1.07	1.01	1.08	0.18	19.56	0.01	0.53	0.18	20.20
Quintana Roo	0.65	0.70	0.79	0.88	0.91	0.10	13.75	0.12	14.58	0.21	30.33
Colima	0.68	0.72	0.76	0.73	0.75	0.03	4.49	0.00	- 0.33	0.03	4.14
Baja California Sur	0.65	0.70	0.63	0.62	0.64	- 0.07	- 9.99	0.01	1.47	- 0.06	- 8.67

Fuente: Elaborado con base en datos de la SHCP.

Evaluación de la fórmula: 1990-1998

El saldo de la operación de la fórmula es positivo al dotar de mayor equidad y alentar la recaudación local, corrigiendo no sólo parte de las deformaciones estructurales del modelo económico, sino también las del modelo fiscal, como la concentración de domicilios en unas cuantas entidades. Los estados más beneficiados por el cambio de la fórmula son los que registran menores participaciones per cápita en el FGP y tienen los factores más bajos en las mismas. Evidentemente, no se resuelven todos los problemas de la inequidad estructural, ni las limitaciones del efecto de la "suma cero"; sin embargo, se dio un paso adelante para que el sistema de coordinación intergubernamental pudiese, por medio de una mayor eficiencia de la recaudación de los impuestos federales, compensar a las entidades con menores participaciones per cápita.

Al revisar la evolución de los factores de distribución de participaciones de las entidades en el período de transición (1990-1994), se encuentra que sólo dos perdieron: el Distrito Federal, que pasó de un factor de participaciones de 20.22% en 1988 y

de 19.75% en 1990, a 14.234% en 1994; esto es, perdió 5.52 puntos, lo que significó una caída en su factor de 27.94% durante el período. La otra entidad con una reducción importante fue Tabasco, que en 1970 tenía un factor de 6.02% y en 1994 ya sólo de 4.69%, esto es, menos 1.33 puntos de participación, equivalentes a una caída de 22.09%. Otros estados no beneficiados por la fórmula fueron Sonora (-14.79%), Nuevo León (-11.48%), Baja California (-7.44%), Sinaloa (-7.05%), Baja California Sur (-9.99%) y Tamaulipas (-5.2%). Por el contrario, las entidades más beneficiadas fueron Oaxaca, que pasó de un factor de 1.777% en 1990 a 2.902% en 1994 que significó 1.125 puntos adicionales, un incremento de 63.3%. Michoacán aumentó 0.887 puntos, lo que equivale a 40.41%, y asimismo resultaron beneficiados Guerrero (34.32%), Puebla (33.58%), Guanajuato (32.55%) e Hidalgo (28.9%).

Al ampliar la revisión al período 1990-1998, las tendencias son más o menos las mismas, con algunos pequeños cambios derivados de una pérdida de dinamismo en la recaudación del predial de algunas entidades con bajo índice de participación en el FGP, en el período 1995-1998, dada la vinculación de este es-

fuerzo con el factor del FFM. En los estados chicos, el peso de este Fondo en las participaciones totales es importante, como en Oaxaca, que al lograr un crecimiento cercano a 1000% en la recaudación del predial en 1991, casi triplicó su factor en el FFM. También en este período ampliado destaca como principal perdedor el Distrito Federal. En efecto, en 1998 su factor es de 12.938%, lo que representa una caída respecto a 1990 de 34.5%; la caída de Tabasco es de 14.4%, con una pérdida absoluta en el factor de 0.866 puntos, debido a que ha sido uno de los estados más dinámicos en la recaudación del predial y agua de 1994 a 1997. La pérdida neta de Nuevo León es de 0.613%, esto es, 12.66%; la de Sonora, de 14.94%, o sea, una pérdida de 0.538 puntos. Oaxaca sigue manteniéndose como el estado más favorecido por el cambio de fórmula, aunque su ganancia neta se reduce de 1.125 puntos en el período 1990-1994 a 0.910 puntos en el lapso 1990-1998, debido al estancamiento de la recaudación del predial. Así, Oaxaca tiene una diferencia positiva de 51.21%, Michoacán de 40.93%, Puebla de 34.46%, Guerrero de 34.85%, Hidalgo de 31.69% y Guanajuato de 34.46 por ciento.

No obstante los avances del Sistema en términos de equidad, aún se sigue presentando una concentración de las participaciones en algunos estados; por ejemplo, en 1991 el Distrito Federal, el Estado de México, Veracruz, Tabasco y Jalisco concentraban el 45.51% de las participaciones, mientras que Aguascalientes, Nayarit, Colima, Quintana Roo y Baja California Sur apenas recibían el 4.15%. Para 1998 las mismas entidades en el rango superior reciben 41.59%, mientras que las cinco entidades con el rango más bajo reciben apenas 4.36% (véase el cuadro 3).

Sin embargo, el indicador más preciso para medir el grado de equidad del sistema es el per cápita de participaciones, que como se mencionó era de 8 a 1 en 1988 entre Tabasco y Oaxaca. En 1990 la relación es de 6.8 a uno y se observa el efecto en 1992, después de valorar la recaudación del predial de 1991. Así, el diferencial en 1992 es de 4 a 1 entre Tabasco y Michoacán, que fue superado por Oaxaca en la recaudación local los dos primeros años en que operó la nueva fórmula. De 1993 a 1996 la diferencia se mantiene entre esos estados y es ya de 3.2 a 1. En 1997 es de 3.3 a 1, siendo el inferior todavía Michoacán. Sin embargo, para 1998 la relación es de 3.6 a 1, y de nuevo Oaxaca está en el per cápita más bajo, debido a la caída de su factor en el FFM por la pérdida de dinamismo de la recaudación del predial y agua, aunque muy cercano a Michoacán. Esto demuestra la importancia de la recaudación de predial en el Sistema de Participaciones (véase el cuadro 4).

El cambio en la fórmula de distribución de participaciones, vigente desde 1991, ha sido positivo para la mayor parte de las entidades, aun con el patrón de la "suma cero". Otros avances importantes del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal son los siguientes:

1) Al hacer un comparativo del crecimiento acumulado del PIB, RFP, FGP y participaciones totales, resulta que partiendo de 1981, hacia 1998 el PIB tuvo un crecimiento acumulado de 53.47%, la RFP de 32.47%, el FGP de 56.81% y las participaciones totales de 90.09% debido al crecimiento del porcentaje en 1993, cuando se crea el Fondo de Reordenamiento Urbano con 0.54%

C U A D R O 4

PARTICIPACIONES PER CÁPITA, 1988-1998: BASE DE ORDENACIÓN 1998 (PESOS CORRIENTES)

Entidades federativas	1988	1990	1994	1996	1998
Tabasco	517	761	1 189	1 785	3 171
Campeche	246	408	925	1 263	2 029
Baja California Sur	244	422	789	1 180	1 876
Distrito Federal	275	475	782	1 252	1 849
Sonora	221	380	681	1 019	1 756
Guanajuato	85	140	388	606	957
Puebla	79	134	375	585	925
Guerrero	77	135	370	580	924
Michoacán	69	119	348	556	879
Oaxaca	65	112	367	604	878
Nacional	144	239	507	784	1 246
Desigualdad	8.0	6.8	3.2	3.2	3.6

Fuente: Elaborado con base en datos de la SHCP.

de la RFP que se integra en 1996 al FFM para que éste sea 1%. El incremento también obedece al aumento de 18.5 a 20 por ciento del FGP en 1996 y a las participaciones en IEPS, impuesto sobre automóviles nuevos y tenencia, fundamentalmente a partir de 1996 y 1997 (véase el cuadro 5).

2) El porcentaje respecto a la recaudación federal participable se ha incrementado de manera paulatina, hasta representar aproximadamente 25% de la misma, cuando en 1990 constituía 20.34% y antes, en 1980, 16.89 por ciento.

3) En 1996 se permite a los estados ejercer nuevas potestades, en particular en hospedaje, anuncios y derechos sobre venta

C U A D R O 5

EVOLUCIÓN DE LAS PARTICIPACIONES DEL PIB, LA RECAUDACIÓN FEDERAL PARTICIPABLE (RFP) Y EL FONDO GENERAL DE PARTICIPACIONES (FGP), 1981-1998

	Crecimiento acumulado (%)			
	PIB	RFP	FGP	Participaciones totales
1981	8.54	5.24	5.51	8.16
1982	7.94	6.21	8.34	12.40
1983	4.20	17.83	20.69	27.90
1984	7.76	15.86	15.25	30.74
1985	10.13	10.92	10.46	23.85
1986	6.70	- 0.62	- 1.00	11.10
1987	8.55	8.26	7.82	21.18
1988	9.95	9.67	12.04	29.12
1989	14.56	11.25	13.82	30.17
1990	20.37	13.86	27.59	35.45
1991	25.45	20.76	36.25	47.11
1992	30.01	24.98	41.07	55.66
1993	35.54	26.54	43.46	60.04
1994	38.36	25.73	46.16	67.46
1995	29.88	8.46	26.23	43.61
1996	36.55	13.71	41.43	59.98
1997	46.12	23.25	58.19	76.74
1998 ^a	53.47	32.47	56.81	90.09

a. Estimado.
Fuente: SHCP.

de bebidas alcohólicas. Sin embargo, algunas de éstas no han sido ejercidas por todas las entidades. Igual sucede con el impuesto sobre nóminas, tan importante en las finanzas del Distrito Federal. A fines de 1998, "únicamente cinco estados gravan la totalidad de las actividades y los servicios que la Ley les permite, sin con ello decir que lo hacen de manera eficiente".¹⁶

4) De 1989 a 1994 se da un crecimiento importante en la recaudación del impuesto predial, al pasar de 0.08% del PIB a 0.25%, aunque en 1997 se redujo a 0.2%. Ello demuestra una pérdida de dinamismo en algunas entidades, lo que se refleja en su factor del FFM. Si al bajo potencial recaudatorio de los impuestos locales se agrega el desinterés fiscal que se da en muchos estados y en la mayoría de los municipios que desatienden su responsabilidad fiscal y es casi nulo su esfuerzo recaudatorio, se puede explicar el estancamiento de la recaudación del predial y el insuficiente uso de potestades otorgadas. La causa real es el costo político de cobrar impuestos, aunque no es correcto pedir más facultades sin asumir parte del costo que implica obtenerlas.

5) Excepto para el Distrito Federal, entidad en la cual los ingresos propios representan casi la mitad de sus ingresos, en el resto de las entidades no rebasa 10%. Hay casos extremos como el de Oaxaca, en el que en 1998 representaron 3.43% de sus ingresos totales, incluyendo transferencias condicionadas del Ramo 33, cifra inferior al monto de apoyos extraordinarios recibidos ese año (430 millones de pesos, esto es 5.4%). Haciendo 100 los ingresos propios, sólo 4% proviene de impuestos (0.14% del total de ingresos) y 66% de productos, fundamentalmente financieros. Respecto a las participaciones tan sólo, la relación de los ingresos propios es de 9.7%, mientras que de los impuestos sólo 0.46%,¹⁷ siendo el resto transferencias no condicionadas, esto es, participaciones en impuestos federales y aportaciones condicionadas del Ramo 33, que a pesar de ser recursos federales condicionados se contabilizan como ingresos propios.

Ante la dificultad para romper la suma cero, algunas entidades como Nuevo León o el Distrito Federal han presentado propuestas en 1996 y 1997 con el fin de cambiar la mecánica de distribución de la fórmula, con base en indicadores que tienen que ver con la aportación de cada entidad al PIB o el monto de lo recaudado por el gobierno federal en cada uno de los estados. Sin embargo, dada la suma cero, el efecto en un gran número de entidades es tan negativo que no pudo generar siquiera una discusión que trascendiera a la opinión pública y la fórmula se mantuvo sin cambio.

LA COORDINACIÓN DEL GASTO

En 1991 se creó un Subgrupo de Gasto Público para estudiar el gasto federalizado de educación básica—dados los problemas en ese rubro y en el de salud—retomando las viejas inquietudes de los funcionarios fiscales estatales en torno a

la Coordinación Ingreso-Gasto. Posteriormente se creó el Grupo de Trabajo sobre Descentralización Educativa. De hecho la crisis fiscal provocada por la devaluación de 1994 y la recesión de 1995, el crecimiento desproporcionado de la tasa de interés, su efecto negativo en los servicios de las deudas públicas de una gran parte de las entidades y, en algunos casos, un manejo desordenado del gasto público estatal, provocaron situaciones de crisis fiscal en las finanzas estatales. La federalización educativa se convirtió en un mecanismo de mayor desequilibrio para las finanzas públicas de algunas entidades que, como Chihuahua, Nuevo León o el Estado de México, históricamente destinan una parte importante de sus recursos propios al pago de la educación básica, casi 50% en el caso de Chihuahua. Incluso Oaxaca, que prácticamente no aportaba recursos propios, hoy tiene problemas presupuestarios por el gasto educativo. De ahí la necesidad de la coordinación fiscal integral, de ingreso-gasto o hacendaria.

La descentralización del gasto y su coordinación ha sido una inquietud permanente entre los funcionarios fiscales de los estados, obstaculizada en algún momento por la separación administrativa de las funciones de ingreso y gasto. Ya en 1976 el subsecretario de Ingresos, Carlos Tello, señalaba "que la descentralización del gasto público federal es una alternativa que ha tenido ya algunos ensayos y experiencias que parecen halagüeñas en cuanto al ahorro en recursos que han implicado para los gobiernos estatales, o para que algunos por lo menos sean más eficientes en administrar ciertos gastos, y el gobierno federal lo sea en otros renglones. Será beneficioso analizar las posibilidades que se abren en este camino y evaluar asimismo, como se dijo, el aumento en participaciones, los costos y beneficios de conservar el control central de programación del gasto, o dar alguna flexibilidad al sistema y hacerlo coordinadamente con los gobiernos estatales [...] la coordinación intergubernamental debe abarcar estos problemas, señalar políticas y crear instrumentos para poder resolverlas [...] La ampliación de la coordinación que hasta ahora se ha dado en los ingresos tributarios, al ámbito de los gastos públicos y el del endeudamiento, significará también una adecuación en los órganos e instrumentos en que se apoya, dándose cabida también a los funcionarios que tienen bajo su responsabilidad la administración de gasto y del gasto público a nivel federal".¹⁸

En 1983, en la XVI Reunión Nacional de Funcionarios Fiscales, se propuso la expedición de una Ley de Coordinación de Gasto Público Nacional, en la cual se establecieran los ámbitos de competencia entre federación, estados y municipios para el gasto en educación y salud, teniendo como objetivo buscar o eliminar las disparidades que distorsionaban los impuestos federales y municipales en esa materia.¹⁹

En los últimos tiempos se ha avanzado en la desconcentración o federalización de las transferencias condicionadas, en las cuales el orden estatal realiza funciones por encargo del federal. En

18. Carlos Tello, *op. cit.*

19. Víctor Gómez Garza, "Coordinación en Gasto Público", *Memoria XVI Reunión Nacional de Funcionarios Fiscales*, Manzanillo, Colima, octubre de 1983.

16. Alma Rosa Moreno, *El federalismo desde los estados y los municipios*, mimeo, CNE/ITAM, México, noviembre de 1998.

17. Gobierno de Oaxaca, *Cuenta pública de 1998*, febrero de 1998.

C U A D R O R O 6

TRANSFERENCIAS FISCALES A LAS ENTIDADES FEDERATIVAS (PORCENTAJE DE LA RECAUDACIÓN FEDERAL PARTICIPABLE), 1980-1998

	1980	1985	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
Participaciones (transferencias no condicionadas)	17.27	20.14	20.34	21.24	21.70	22.07	23.27	23.11	24.58	24.78	24.90
a) Fondos participables	17.27	19.71	19.30	20.11	20.11	20.17	21.13	21.06	22.41	22.40	22.40
b) Incentivos económicos	-	0.43	1.04	1.13	1.59	1.90	2.14	2.05	2.17	2.38	2.50
Aportaciones (transferencias condicionadas)	-	-	-	-	-	12.33	13.90	18.85	16.34	19.68	26.79
Total	17.27	20.14	20.34	21.24	21.70	34.40	37.17	41.96	40.92	44.46	51.69

Fuente: SHCP.

estos rubros de gasto federal se dieron los primeros pasos para federalizar el gasto de educación básica en 1992 y desde 1991 desconcentrar la tercera parte de los recursos de Solidaridad (Ramo 26) a las autoridades municipales para su ejercicio, con la participación de la ciudadanía, creándose la figura del contralor social. En el Plan Nacional de Desarrollo 1995 - 2000 se plantea como compromiso avanzar para consolidar la descentralización de recursos de gasto público y responsabilidades a estados y municipios. Hacia 1997 las transferencias condicionadas de recursos federales y las no condicionadas (las participaciones) representan 44.46% de la RFP.

En 1998 se decide integrar e institucionalizar las responsabilidades transferidas, creando el Ramo 33 del Presupuesto de Egresos y se crea erróneamente el Capítulo V de la Ley de Coordinación Fiscal, que da marco legal a las aportaciones federales para entidades federativas y municipios, calificadas como subsidios por el propio Procurador Fiscal de la Federación.²⁰ El Ramo 33 se crea con cinco fondos en 1998 y se amplía a siete en 1999. Se trata de recursos federales condicionados, cuya fiscalización directa la realizan las autoridades y los congresos estatales pero sujetos a la normatividad y supervisión federales mediante convenios especiales. Lo importante es la condicionalidad de las transferencias

Lo positivo es que con el total del porcentaje de la RFP que representan las participaciones, aproximadamente 24.9% de la misma, y el equivalente de las aportaciones condicionadas, las transferencias a los estados y municipios rebasan 50% en 1998 (véase el cuadro 6).

En 1998 y 1999, con el Ramo 33 sólo hay recursos adicionales para los municipios y el Distrito Federal vía el Fondo IV, orientados a seguridad y pago de deuda pública, los cuales equivalieron a 1.5% de la recaudación federal participable en 1998. Ello representó aproximadamente 6.8% del Ramo 33 en 1998 y 9.6% en 1999, que se distribuyen en función del número de habitantes. Para 1999 se excluye al Distrito Federal del Fondo IV y este quedó con 2.35% de la recaudación federal participable, no con el 2.5% planteado en el Presupuesto de Egresos de la Federación para 1998, después de un intenso debate camarál, ya que la propuesta del Ejecutivo era de 1.5%, igual que en 1998.

20. Ismael Gómez Gordillo, "El federalismo desde los estados y los municipios", mimeo., CNE/ITAM, México, noviembre de 1998.

Los recursos del Ramo 33 siguen siendo recursos federales condicionados, a pesar de que en 1998 los estados, por medio de sus instancias de planeación, finanzas y contraloría, pidieron que se revisara la naturaleza de las transferencias y éstas fueran estatales. Ejemplo de ello es el artículo 35 de la Ley de Coordinación Fiscal (1999) que señala que "los estados distribuirán los recursos del Fondo para la Infraestructura Social Municipal (Fondo III), con una fórmula igual a la señalada en el artículo anterior".²¹ Hasta 1997 estos recursos que se ubicaban en el Ramo 26 se distribuían con fórmulas parecidas, pero elaboradas por los estados de acuerdo con su realidad. El cambio anterior provocó pérdidas a casi 200 municipios en Oaxaca, al igual que en Puebla, Chiapas, etcétera. Quizás la fórmula federal sea más precisa que la mayoría de las estatales, aunque de acuerdo con un análisis presentado en el Foro de Instrumentos de Distribución de los Recursos del Ramo 33, celebrado en la Cámara de Diputados (agosto de 1998), las fórmulas anteriores a 1998 de estados como Oaxaca, Chiapas, Guerrero y Veracruz eran más precisas que la federal. Por ello en 1998 las entidades federativas plantearon desde la Coordinación Nacional de los Comités de Planeación para el Desarrollo Estatal (Coplades) que para 1999 la fórmula "no debe ser igual a la nacional. Hemos revisado minuciosamente los saldos de su aplicación y concluimos que en cada entidad federativa se deben desarrollar fórmulas avaladas por la legislatura estatal correspondiente, tal como ocurre en la Coordinación Fiscal en materia de ingresos".²²

Jurídicamente, el Ramo 33 es un "parche" en la Ley de Coordinación Fiscal, por lo que los recursos de las Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios deben estar fuera del ámbito de la Ley de Coordinación Fiscal, mientras no sean transferencias no condicionadas, como las participaciones, las cuales sí son recursos estatales. Deben estar en otra Ley o en una Ley de Coordinación para el Desarrollo Social o formar parte de la Coordinación Ingreso-Gasto.

En cuanto al reparto de los recursos del Ramo 33, la información consolidada demuestra que son cinco entidades las que en 1998 recibieron la mayor parte de los recursos: el Estado de

21. Sistema de Administración Tributaria (SAT), *Ley de Coordinación Fiscal*, México, 1999.

22. Reunión de trabajo de los coordinadores de los Coplades de la Región Sur-Sureste, Villahermosa, Tabasco, octubre de 1998.

C U A D R O 7

APORTACIONES FEDERALES PARA ENTIDADES FEDERATIVAS Y MUNICIPIOS, 1998-1999 (RAMO 33)

	1998		1999		Variación	
	Total	%	Total	%	Absoluta	%
Total	98 849 598.40	100.00	137 214 619.52	100.00	38 365 021.12	38.81
1) Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal (FAEB)	67 512 647.00	68.30	86 480 575.19	63.03	18 967 928.19	28.10
2) Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud (FASSA)	10 546 151.40	10.67	14 466 100.00	10.54	3 919 948.60	37.17
3) Fondo para la Infraestructura Social (FAIS)	10 403 400.00	10.52	13 933 617.50	10.15	3 530 217.50	33.93
a) FISE (estatal)	1 261 100.00	1.27	1 688 745.28	1.23	427 645.28	33.91
b) FISM (municipal)	9 142 300.00	9.25	12 244 872.22	8.92	3 102 572.22	33.94
4) Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento Municipal (Fortamun)	6 732 100.00	6.81	13 097 602.50	9.55	6 365 502.50	94.55
5) Fondo de Aportaciones Múltiples (FAM)	3 655 300.00	3.70	4 536 764.33	3.30	881 464.33	24.11
a) Asistencia social			2 069 243.61	1.50		
b) Infraestructura educativa			2 467 520.72	1.80		
6) Fondo de Aportaciones para la Educación Tecnológica y de Adultos	-	-	-	-	-	-
7) Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública de los Estados y el Distrito Federal			4 700 000.00	3.43	4 700 000.00	100.00

Fuente: *Diario Oficial* del 30 de enero y 30 de junio de 1998. (Aclaración del Fondo III, FAIS y FISE). Para 1999, *Diario Oficial* del 20 de enero.

México (8.74%), Veracruz (7.2%), Jalisco (5.6%), Chiapas (5.5%) y Oaxaca (4.9%). Curiosamente, donde hay distorsión es en el Fondo IV, ya que ahí el Estado de México recibe 12.84%; el Distrito Federal, 9.3%; Veracruz, 7.4%; Jalisco, 6.6%, y Puebla, 5.1%, por la mecánica poblacional. En 1999 se excluye al Distrito Federal (véase el cuadro 7).

Los cambios en la Coordinación Fiscal y en las transferencias, con la creación del Ramo 33, son un paso adelante para consolidar la coordinación ingreso-gasto o hacendaria; sin embargo, en la medida en que no existan mecanismos de coordinación ingreso-gasto, poco será el avance.

En cuanto al Fondo IV, si se trata realmente de apoyar a los municipios, aprovechando que está indizado a la RFP, sería adecuado que se incorporase al Fondo de Fomento Municipal, esto es, a las participaciones como transferencias no condicionadas, lo cual dejaría en 3.5 o 3.35 por ciento los recursos de este Fondo. Ello sería un estímulo importante para la recaudación de ingresos propios y beneficiaría a las entidades con un mayor número de municipios. Por ejemplo, Oaxaca recibe aproximadamente 10% de las participaciones del FFM y sólo 3% del Fondo IV del Ramo 33. Con ello se evitarían muchos de los conflictos actuales, sería más justa su distribución, se estimularía la recaudación del predial y se cumpliría el objetivo del fortalecimiento municipal sin que le costase un solo centavo más al gobierno federal.

CONCLUSIONES Y PROPUESTAS

Desde 1980, reforzados en 1990, los avances en la coordinación fiscal en México han sido notables, no sólo en la distribución de competencias y potestades tributarias, sino también en la simplificación del catálogo impositivo, en el incremento paulatino de los recursos participables a estados y

municipios y en una fórmula de distribución de participaciones más equitativa y eficiente, que ha reducido el diferencial per cápita entre los extremos y ha incentivado la recaudación local del impuesto predial y los derechos de agua. Asimismo, por el lado del gasto, se han dado los primeros pasos de un proceso de descentralización fiscal, dinamizado a partir de 1995, aunque se trata de transferencias (1999) condicionadas, esto es, de recursos federales. La federalización o desconcentración se ha dado fundamentalmente en los recursos de educación básica, salud, combate contra la pobreza y seguridad.

Por el lado del ingreso, existe consenso para que la recaudación del ISR y del IVA, así como de los derechos de hidrocarburos, se realizara en los ámbitos central o federal, lo que ha permitido que el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal pueda, por medio de la fórmula de distribución de participaciones, redistribuir el ingreso fiscal con un sentido de equidad a favor de los estados con menores niveles de desarrollo, con retrasos en la dotación de infraestructura, con contribuyentes menos poderosos y con mercados internos débiles. Sin embargo, hay toda una agenda de temas que tienen que revisarse, si se desea realmente avanzar en un nuevo federalismo fiscal para el siglo XXI.

Al ser la política macroeconómica responsabilidad exclusiva del gobierno central, es prácticamente nula la posibilidad de las entidades federativas para participar en la definición de la política económica nacional, lo que, aunado a una excesiva concentración de competencias y funciones, ha propiciado que en la política de desarrollo regional elaborada por el gobierno federal, los estados y los municipios sólo sean receptores de recursos en su espacio territorial o simples espectadores de decisiones centralizadas, y esto abarca desde la construcción de infraestructura hasta los incentivos fiscales e incluso las políticas de desarrollo de los estados.

Que aproximadamente 90% de los ingresos corrientes estatales provengan de las participaciones, y sumándole las aportaciones apenas 4% sean ingresos propios, provenientes de la recaudación de sus impuestos, derechos, productos —generalmente financieros— y aprovechamientos, resalta la fragilidad fiscal de los órdenes estatal y municipal para hacer frente a cualquier contingencia, para aprovechar las facultades extrafiscales de los impuestos y estimular con recursos propios las posibilidades de desarrollo regional y municipal.

De ahí se infiere que el federalismo tributario es tarea pendiente de la reforma del Estado, aunque no sólo implica transferir potestades a los estados, sino también revisar la distribución de competencias para ver cómo han funcionado las que ya tienen las entidades. Es evidente que el potencial recaudatorio de sus fuentes impositivas es limitado; sin embargo, también es cierto que no se han aprovechado con eficiencia e interés fiscal. En escala estatal, el impuesto más importante es el de nóminas, pero sólo 22 entidades de la república lo han instrumentado. Lo mismo sucede con las nuevas potestades que se otorgaron a los estados en 1996, la de hospedaje, derechos de bebidas alcohólicas y anuncios. De hecho, sólo cinco entidades tienen todos los tributos.

En el caso del impuesto predial, generalmente administrado por los estados a nombre de los municipios, sí hubo un aumento de más de diez veces en la participación del predial en el producto interno bruto de 1990 a 1994, aunque al no hacer todas las entidades un esfuerzo similar, en los últimos tres o cuatro años se observa un estancamiento de su crecimiento global, lo que se refleja en la pérdida de factor de algunas entidades en el FFM, de acuerdo con el peso de este último en el factor global. Para asumir nuevas competencias impositivas, las entidades y municipios deben realizar un esfuerzo recaudatorio serio y responsable. Ello daría mayor validez a lo que con tino se señaló en el Programa de Trabajo de la Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales para 1994, al plantear la necesidad de transferir o compartir más potestades tributarias con estados y municipios:

los gobiernos locales no solamente se han quedado con la potestad de fuentes tributarias que rinden poco en recaudación, sino que además el gobierno federal tiene actualmente tanto la potestad tributaria como el rendimiento de tributos que por su naturaleza pueden ser de carácter estatal o municipal, como es el caso del impuesto sobre venta de gasolinas y diesel, o los impuestos a cargo de contribuyentes que con anterioridad se denominaban menores. Por eso deben estudiarse con un criterio integral, esto es, en las vertientes política, económica y administrativa, la posibilidad de transferir en el largo plazo la potestad tributaria completa, en el mediano plazo las facultades administrativas y en el corto plazo el rendimiento fiscal de los siguientes impuestos: impuesto a la venta de gasolina y diesel; los que están a cargo de los llamados contribuyentes menores y de los sujetos a otros regímenes especiales; sobre la renta en adquisición de inmuebles; sobre productos del trabajo; impuestos especiales a las ventas; sobre automóviles nuevos; sobre tenencia o uso de vehículos, que

actualmente se tiene la administración y recaudación, y que sólo faltaría la potestad legislativa.²³

En suma, se deben redefinir y delimitar las funciones, potestades y competencias entre los tres órdenes de gobierno, lo cual optimizaría la recaudación nacional de los recursos fiscales y permitiría avanzar, en la parte tributaria, hacia la coordinación hacendaria.

Para 1999 se planteó crear un impuesto estatal al consumo, con una tasa hasta de 2%, que no fue aprobado por el Congreso de la Unión. Al respecto vale la pena señalar que dicho impuesto hubiera tenido que cobrarse como una sobretasa del impuesto federal. Igual efecto tendría reducir la tasa del IVA para pasarla a los estados como una sobretasa, dejando la tasa global igual, porque lo tendría que cobrar el gobierno federal. Además, bajar el IVA afectaría las participaciones de los estados menos desarrollados, como pasó con el Fondo Ajustado en 1988, a menos que se rompiera la “suma cero” al incrementar el porcentaje de la RFP. En el caso del IVA, quizás valdría la pena revisar, en un nuevo pacto fiscal, la posibilidad de instrumentar algún otro tipo de impuesto indirecto como podría ser el caso de un gravamen al gasto.

Hay otros impuestos, como el de contribuyentes menores, que las entidades federativas podrían explotar con mayor eficacia e interés, igual que el impuesto a la gasolina; lo que no es adecuado es crear impuestos estatales que nos regresen a situaciones de competencia desigual, a la creación de barreras anti-constitucionales al comercio interestatal o que aumenten la carga fiscal para los contribuyentes, lo cual implicaría pasos atrás de casi 50 años en los avances de la armonización fiscal.

En cuanto a la Fórmula de Distribución de Participaciones, el efecto de la “suma cero” ha impedido en los últimos años cualquier cambio, manteniéndose vigente la fórmula aprobada a fines de 1990. Sin embargo, las entidades perdedoras con el cambio de la misma, y algunas que consideran que su potencial económico no se corresponde con su factor de participaciones, han intentado modificarla, principalmente el Distrito Federal y Nuevo León, con propuestas cuyo fin es “corregir la disminución constante y consistente que vienen experimentando en su coeficiente efectivo las entidades con mayor tamaño y dinámica en su economía, como son los casos de Nuevo León y el Distrito Federal”.²⁴ Sin embargo, dada la suma cero, los cambios serían tan bruscos para la mayoría de las entidades que revertirían los logros de la fórmula vigente, por lo que no hay consenso entre los estados para modificarla. Esto quedó claro en la Reunión del Grupo de Expertos en Materia de la Fórmula de Participaciones, realizada en Oaxaca en junio de 1997.

Algunos académicos han cuestionado el poco reconocimiento al esfuerzo contributivo de las entidades, sin considerar que la

23. José Luis Flores Hernández, “Programa de Trabajo de la Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales”, México, agosto de 1994.

24. Secretaría de Finanzas de Nuevo León, “Propuesta de fórmula de participaciones, Monterrey, Nuevo León”, junio de 1997.

C U A D R O 8

PARTICIPACIONES, POBLACIÓN Y PIB (FACTORES DE PARTICIPACIÓN POR ESTADO)

	Participaciones en 1996		Población 1995		PIB 1996		Diferencias absolutas		Variación (%)	
	%		%		%		Población		PIB	
	(1)	(2)	(3)	(4) = (1 - 2)	(5) = (1 - 3)	(6) = (2/1)	(7) = (3/1)			
Agascalientes	1.09	0.95	1.10	-0.14	0.01	-12.84	0.92			
Baja California	2.73	2.32	3.16	-0.41	0.43	-15.02	15.75			
Baja California Sur	0.62	0.41	0.54	-0.21	-0.08	-33.87	-12.90			
Campeche	1.14	0.70	1.31	-0.44	0.17	-38.60	14.91			
Coahuila	2.34	2.38	3.29	0.04	0.95	1.71	40.60			
Colima	0.73	0.54	0.53	-0.19	-0.20	-26.03	-27.40			
Chiapas	3.91	3.93	1.74	0.02	-2.17	0.51	-55.50			
Chihuahua	2.74	3.06	4.22	0.32	1.48	11.68	54.01			
Distrito Federal	14.88	9.31	22.76	-5.57	7.88	-37.43	52.96			
Durango	1.43	1.57	1.34	0.14	-0.09	9.79	-6.29			
Guanajuato	3.74	4.83	3.32	1.09	-0.42	29.14	-11.23			
Guerrero	2.37	3.20	1.68	0.83	-0.69	35.02	-29.11			
Hidalgo	1.81	2.32	1.38	0.51	-0.43	28.18	-23.76			
Jalisco	6.09	6.57	6.40	0.17	0.31	7.88	5.09			
México	10.66	12.84	10.35	2.18	-0.31	20.45	-2.91			
Michoacán	3.01	4.25	2.31	1.24	-0.70	41.20	-23.26			
Morelos	1.52	1.58	1.32	0.06	-0.20	3.95	-13.16			
Nayarit	1.06	0.98	0.56	-0.08	-0.50	-7.55	-47.17			
Nuevo León	4.35	3.89	6.61	-0.46	2.26	-10.57	51.95			
Oaxaca	2.73	3.54	1.60	0.81	-1.13	29.67	-41.39			
Puebla	3.79	5.07	3.41	1.28	0.38	33.77	-10.03			
Querétaro	1.49	1.37	1.64	-0.12	0.15	-8.05	10.07			
Quintana Roo	0.88	0.77	1.21	-0.11	0.33	-12.50	37.50			
San Luis Potosí	1.88	2.41	1.76	0.53	-0.12	28.19	-6.38			
Sinaloa	2.49	2.66	2.09	0.17	-0.40	6.83	-16.06			
Sonora	2.98	2.29	2.77	-0.69	-0.21	-23.15	-7.05			
Tabasco	4.37	1.92	1.28	-2.45	-3.09	-56.06	-70.71			
Tamaulipas	2.93	2.77	3.02	-0.16	0.09	-5.46	3.07			
Tlaxcala	1.01	0.97	0.52	-0.04	-0.49	-3.96	-48.51			
Veracruz	6.35	7.39	4.70	1.04	-1.65	16.38	-25.98			
Yucatán	1.52	1.71	1.26	0.19	-0.26	12.50	-17.11			
Zacatecas	1.34	1.47	0.82	0.13	-0.52	9.70	-38.81			
Total	100	100	100							

Fuente: Presidencia de la República, *Cuarto Informe de Gobierno*, 1998; INEGI, *Cuentas Nacionales 1996*, y SHCP.

recaudación de los principales impuestos está centralizada, que existe concentración de domicilios fiscales, un bajo potencial recaudatorio de los impuestos estatales y atomización municipal.

Al realizar algunos ejercicios alternativos, como revisar la distribución de participaciones de acuerdo con la aportación estatal al PIB, distribuir la totalidad de las participaciones conforme a la población de cada entidad o a la recaudación federal captada en cada estado, implicaría cambios muy bruscos. Resulta natural que el Distrito Federal y Nuevo León pretendan que el porcentaje del PIB estatal sirva de base para distribuir las participaciones: con información para 1996 del PIB y de las participaciones, ambos tendrían ganancias de 53% respecto a la fórmula actual. Empero, habría estados que sufrirían un “terremoto fiscal” como Chiapas (-55%), Tabasco (-71%), Veracruz (-26%) y Oaxaca (-41%). Con base en la población (datos de 1995), Veracruz ganaría 57%, el Estado de México 20% y Oaxaca 30%. Sin embargo, el Distrito Federal perdería 37% y Nuevo León 11% (véase el cuadro 8). Por eso los estados no pueden ponerse de acuerdo en los nuevos cambios a la Fórmula de Distribución de Participaciones. El consenso logrado en

1990 que ha reducido el diferencial per cápita no se podrá alcanzar si antes no se modifica el efecto de la “suma cero”.

Es importante destacar que el nuevo federalismo no descansa sólo en el cambio de la fórmula, por lo que se precisa un nuevo pacto fiscal entre los tres órdenes de gobierno, la revisión de competencias tributarias y la descentralización efectiva del gasto en torno a una Cuarta Convención Nacional Fiscal.

Por el lado del gasto, los propios funcionarios fiscales han manifestado desde 1991 su preocupación por el financiamiento del costo de la federalización educativa que, como señalan en su Programa de Trabajo para 1999, “algunas entidades federativas han expresado su preocupación de que, en el mediano plazo, el cumplimiento de las responsabilidades de gasto que les fueron transferidas (con el Ramo 33), les exigirán destinar montos crecientes de ingresos propios, sin que actualmente exista una posibilidad cierta de que estos tengan crecimientos correlativos suficientes”.²⁵

25. Programa de Trabajo de la Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales, 1998-1999, México, febrero de 1999, mimeo.



s importante destacar que el nuevo federalismo no descansa sólo en el cambio de la fórmula, por lo que se precisa un nuevo pacto fiscal entre los tres órdenes de gobierno, la revisión de competencias tributarias y la descentralización efectiva del gasto en torno a una

Cuarta Convención Nacional Fiscal

En el corto plazo es posible avanzar mediante la transformación de algunos de los Fondos de Aportaciones en recursos estatales, particularmente los del Fondo III para la Infraestructura Social y el Fondo IV para el Fortalecimiento de los Municipios, en recursos municipales no condicionados. Las inquietudes manifestadas por los funcionarios fiscales, los coordinadores de planeación de los estados y los contralores estatales, respecto a la naturaleza de los recursos (federales o estatales), testimonian la necesidad de revisar la misma y programar el momento de convertir las transferencias condicionadas en no condicionadas.


El objetivo final del federalismo económico es contar con una coordinación fiscal integral, de ingreso-gasto o hacendaria de carácter nacional entre el gobierno federal y los estados, que dé viabilidad a la descentralización real, lo cual requiere del fortalecimiento de los organismos del actual Sistema de Coordinación Fiscal, la integración a éste de las transferencias de gasto federal y el análisis del crédito. Es importante tener claro, como señala la OCDE, que “descentralizar no significa reducir la importancia de las autoridades federales ni comprometer la soberanía nacional. Descentralizar significa que el centro debe trabajar de manera diferente”.²⁶ Pero también los estados.

En suma, el fortalecimiento del federalismo fiscal requiere de tres órdenes de gobierno fuertes y que se analicen los efectos regionales de las decisiones de política macroeconómica y las decisiones se compartan con los estados.

En cuanto al municipio, es fundamental superar en el ámbito estatal las inercias centralistas que se repiten en muchos de ellos, con mayor virulencia quizás que la que resienten los propios estados frente al gobierno federal o central. Por ello es indispensable crear en cada entidad sistemas estatales de coordinación ingreso-gasto o hacendarios estado-municipios. Con ello

se evitaría la centralización estatal excesiva, se respetaría en los hechos al municipio y se impedirían violaciones a la Ley de Coordinación Fiscal en lo referente al pago de las participaciones a los ayuntamientos. Las participaciones de los municipios se distribuyen de acuerdo con fórmulas estatales, aunque éstos no tienen mecanismos de vigilancia o en ocasiones ni información respecto al monto de las participaciones pagadas a los estados, lo que da lugar a manipulaciones a la Ley de Coordinación. Estos foros de naturaleza estatal darían espacios al municipio, cuya orfandad legislativa es evidente. Ya en algunas entidades existen leyes avanzadas al respecto, como en el Estado de México, San Luis Potosí y Tabasco; sin embargo, poco se ha avanzado para crear los sistemas básicos que acaben con las inercias centralistas de los gobiernos estatales.

En resumen, la coordinación integral es necesaria para resolver el asunto del financiamiento de la descentralización en proceso y evitar el riesgo, que advierte la CEPAL, de que ante “las disparidades de ingresos y la disponibilidad de capital humano al interior de los países de la región, este traspaso de responsabilidades sociales pueda tener serio efecto en términos de equidad territorial [...] es necesario, por tanto, combinar el desarrollo institucional de las entidades territoriales, con el diseño de sistemas de transferencia que garanticen la equidad en la asignación de recursos.”²⁷

En el mediano plazo se precisa avanzar hacia un nuevo pacto fiscal que integre, con base en el consenso, una reforma fiscal integral alejada de las frases huecas, que no inhiba la inversión y distribuya con equidad la carga fiscal, así como un sistema de coordinación intergubernamental que coordine, no subordine, a los estados respecto a la hacienda federal o a los municipios respecto a las haciendas estatales. 

26. OCDE, *Descentralización e infraestructura local en México: una nueva política pública para el desarrollo*, París, 1998, 121 páginas.

27. CEPAL, *El pacto fiscal*, Santiago, Chile, 1998, cap. VIII, pp. 219-234.