

————— Tomo I —————  
La Economía y las Finanzas Públicas

CENTRALISMO Y DESAFÍOS DEL FEDERALISMO FISCAL  
EN MÉXICO.

Pedro Ángel Contreras López.<sup>1</sup>

INTRODUCCIÓN.

Hace 62 años, y como resultado de tres Convenciones Nacionales Fiscales previas, los integrantes de la Federación pudieron ponerse de acuerdo para sentar las bases del Sistema de Coordinación Fiscal, aunque inicialmente con resultados modestos.

De 1953 y hasta finales de la década de los ochenta se experimentó un periodo de transición en el que se realizaron negociaciones y ajustes al Sistema para alcanzar un gran acuerdo nacional en materia fiscal que se materializó en un verdadero Sistema de Coordinación Fiscal.

En 1980, con la entrada en vigor de la Ley de Coordinación Fiscal (LCF) y del Sistema Fiscal Federal, alrededor de los cuales se *coordinaron* en la materia todos los miembros de la Federación, se consolida el Sistema de Coordinación Fiscal Mexicano moderno.

Sin embargo, éste no ha permanecido estático, prueba de ello son las más de 30 reformas desde la primera versión de la LCF aprobada en 1978 a la última modificación en 2014, que han dado como resultado que en promedio más del 80 por ciento de los ingresos brutos de las entidades federativas provengan de las Transferencias del Gobierno Federal.

El Congreso de la Unión ha realizado esfuerzos para contrarrestar el centralismo mediante el otorgamiento de ciertas potestades tributarias o esquemas coordinados entre la Federación y los estados, pero éstas no han sido lo suficientemente atractivas para motivar el interés de los gobiernos locales en implementar aquellas que están en su jurisdicción.

---

<sup>1</sup> Es Licenciado en Administración Pública por la Universidad Autónoma de Nuevo León, en la cual obtuvo el Premio al Mérito Académico, al mejor estudiante de su generación; y Maestría en Políticas Públicas por New York University en Nueva York, Estados Unidos de América. Tiene 20 años de experiencia en el sector público, como Asesor de Políticas Públicas en la Oficina de la Presidencia de la República, Director de Planeación y Asesor del Secretario de Energía; y Administrador Central de Fiscalización de Grandes Contribuyentes y Asesor del Jefe del SAT en la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Actualmente es el Director General del Centro de Estudios de las Finanzas Públicas en la H. Cámara de Diputados.

————— Tomo I —————  
La Economía y las Finanzas Públicas

Ello ha generado una debilidad crónica de las finanzas públicas de los gobiernos locales, quienes año con año presentan dificultades crecientes para proveer los bienes y servicios que les son de su competencia, debidas en buena medida a su ineficiente recaudación de ingresos propios desincentivada por los mayores recursos provenientes de la Federación y el costo político de la implementación completa y eficiente de los gravámenes a su cargo.

Con la intención de exponer con mayor detalle la problemática sobre el centralismo de los recursos públicos además de describir algunas alternativas de mejora, se presenta en la primera sección de este ensayo, un panorama general de la evolución del Federalismo Fiscal en México desde 1953 a 2015; asimismo, la segunda sección da evidencia del proceso de concentración de los recursos disponibles en la Federación y sus causas; para concluir, en la tercera, con la identificación de las deficiencias y desafíos, a manera de propuestas, sobre el Federalismo Mexicano.

## 1. EVOLUCIÓN HISTÓRICA DEL FEDERALISMO EN MÉXICO.

### 1.1. ORIGEN DEL SISTEMA DE COORDINACIÓN FISCAL ENTRE LA FEDERACIÓN Y LOS ESTADOS.

El Federalismo Mexicano actual es el resultado de 22 años de negociaciones en el seno de tres Convenciones Nacionales Fiscales y dos leyes de distribución de participaciones en donde se pretendió establecer una delimitación y distribución clara de gravámenes entre Federación y los estados mediante el establecimiento de un sistema de participación de los estados en los ingresos recaudados por la Federación.

En 1953 se concretan las bases del Sistema de Coordinación Fiscal con la publicación de la *Ley de Coordinación Fiscal entre la Federación y los Estados* (LCFFE) y la *Ley que Otorga Compensaciones Adicionales a los Estados que Celebren Convenio de Coordinación en materia de Impuesto Federal sobre Ingresos Mercantiles*. De acuerdo con Rabell (2010, p. 118) los aspectos más relevantes de la LCFFE fueron:

- A. Establecimiento de restricciones fiscales a los estados para impedir que establecieran impuestos estatales al comercio.
- B. Implementación de un proceso federal para eliminar impuestos estatales que se consideraban que invadían la esfera federal y compensaciones a los estados en forma de subsidios.

————— Tomo I —————  
La Economía y las Finanzas Públicas

- C. Disminución de las participaciones estatales para aquellas entidades que no quisieran coordinarse.
- D. Creación de la Comisión Nacional de Arbitraje para resolver conflictos derivados de la aplicación de la Ley.

Con dicho ordenamiento jurídico se pretendía evitar la doble o múltiple tributación derivada del tránsito de mercancías a través del territorio nacional. Además, con la Ley que Otorga Compensaciones Adicionales a los Estados que Celebren Convenio de Coordinación en materia de Impuesto Federal sobre Ingresos Mercantiles se buscaba incentivar a los estados para unirse al Sistema de Coordinación mediante la firma de convenio; sin embargo, hasta 1972 sólo 14 estados se habían adherido al Sistema de Coordinación.

Hasta 1979, el Sistema de Coordinación Fiscal estaba basado principalmente en el Impuesto sobre Ingresos Mercantiles y en los impuestos especiales, estos últimos dependían de la tasa aplicada al valor de producción y del porcentaje de participación que se establecía de cada concepto.

Estas condiciones dieron como resultado un sistema heterogéneo a través de las entidades federativas, ya que si bien había participaciones generales en impuestos federales establecidos en la constitución, también existían impuestos sobre la producción y el consumo particulares realizados en el territorio estatal sobre los cuales participaban los gobiernos locales, lo que equivalía a una participación diferenciada no uniforme a través de las distintas entidades federativas, que benefició principalmente a los estados petroleros por el auge en el valor y monto de producción de dichos hidrocarburos.

Además de las participaciones, los estados tenían ingresos propios, sobre los cuales conservaban cierta autonomía fiscal en tanto que podían establecer impuestos y derechos, los cuales al no estar coordinados, eran generalmente concurrentes con los establecidos por los otros órdenes de gobierno, lo que provocaba que persistiera la doble o en su caso la múltiple tributación.

## 1.2. CONSOLIDACIÓN DEL SISTEMA DE COORDINACIÓN FISCAL.

Con la aprobación de una serie de reformas, a partir de 1978 inicia una nueva etapa del Federalismo Fiscal mexicano, al eliminarse la Ley de Ingresos Mercantiles, además de 40 impuestos especiales, situación que sustituyó el Sistema de Participaciones basados en dichos impuestos. En su lugar, se crea el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal (SNCF) tomando como fuente de ingresos las nuevas leyes como: la Ley del Impuesto

————— Tomo I —————  
La Economía y las Finanzas Públicas

al Valor Agregado, la Ley del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios, la Ley Federal de Derechos y la Ley de Coordinación Fiscal (LCF). Dicho sistema comenzó a funcionar plenamente a partir de 1980 con la entrada en vigor de la nueva LCF.

Esto dio lugar a un Sistema de Coordinación Fiscal más uniforme y para ser parte de él, la entidad federativa tenía que firmar voluntariamente un Convenio de Adhesión con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), previamente aprobado por la legislatura local y publicado en el Diario Oficial de la Federación (DOF), en el cual se establecía que los estados cedían sus potestades tributarias al Gobierno Federal y se coordinaban en relación con todos los ingresos de la Federación, a cambio de que se les *participara* de los ingresos obtenidos por impuestos federales y sus recargos bajo un principio resarcitorio.

Con este nuevo sistema se lograba el objetivo de evitar la múltiple tributación, se armonizaba la legislación tributaria y se fortalecían y estabilizaban las haciendas públicas locales. Dicho sistema se implementó a partir de fondos, cuyos procedimientos de determinación de su monto y reparto entre las entidades federativas están establecidos en la LCF, quienes a su vez tienen la obligación de distribuir un porcentaje mínimo a sus municipios respectivos.

A partir de 1980 y a la fecha, el sistema de reparto de participaciones federales ha tenido múltiples modificaciones; por ejemplo, en 1980 se contaba con dos fondos de participaciones: El Fondo General de Participaciones (FGP) y el Fondo de Financiamiento Complementario (FFC). Para 1981 se adicionó el Fondo de Fomento Municipal (FFM).

En su origen el reparto de participaciones tuvo un vicio, ya que garantizaba a los estados adheridos, la misma participación en ingresos federales que el año anterior; y dado que en 1978 y 1979 se determinó un precio del barril de petróleo particularmente alto, esto provocó que las participaciones de los estados petroleros fueran elevadas en afectación de los estados que no son petroleros. Dicho desbalance persistió aun cuando el precio del barril de petróleo y la bonanza petrolera decayeron en los años posteriores.

Para 1990, entró en vigor una modificación al criterio de distribución del FGP, el cual tendió a considerar las necesidades de las entidades, incluyendo una mayor ponderación del criterio poblacional, la contribución de las entidades a la actividad económica y un componente compensatorio de los dos anteriores. En 1996 entran en vigor profundos cambios en cuanto a montos de los fondos, que le dieron a las participaciones prácticamente su estructura actual.

————— Tomo I —————  
La Economía y las Finanzas Públicas

### 1.3. DESCENTRALIZACIÓN DEL GASTO PÚBLICO Y LA COORDINACIÓN FISCAL.

A fines de 1997 se registró la reforma más trascendente en las Finanzas Públicas Federales y locales desde 1980, en la cual se ampliaron las transferencias federales y se fortaleció el proceso de descentralización del gasto y de los bienes y servicios públicos. Esta reforma se materializó con la adición del Capítulo V a la Ley de Coordinación Fiscal que se tradujo en la creación de la figura de Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios, (Ramo 33), que fue incorporado al Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF) a partir del ejercicio fiscal 1998, con motivo de diversas reformas a dicha Ley. Para 1998, las Aportaciones Federales se encontraban conformadas por cinco fondos de aportaciones: para la Educación Básica y Normal (FAEB), para los Servicios de Salud (FASSA), para la Infraestructura Social (FAIS) y el de Aportaciones Múltiples (FAM).

Estas transferencias etiquetadas de recursos son resultado de las nuevas responsabilidades descentralizadas desde la Federación a los estados principalmente en materia de educación, salud y desarrollo social.

Para 1999 se adicionaron el Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FORTAMUNDF), el Fondo de Aportaciones para la Educación Tecnológica y de Adultos (FAETA) y el Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública de los Estados y del Distrito Federal (FASP). Y en el 2007 se añadió el Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas (FAFEF).

La creación del Ramo 33 generó un fuerte impulso a la descentralización de funciones y responsabilidades en materia de educación, salud, infraestructura educativa, infraestructura social, seguridad pública, entre otros que comenzó a principios de la década de los noventas.

La alternancia política del año 2000 parecía una oportunidad única para modificar el sistema de relaciones fiscales entre los tres órdenes de gobierno; sin embargo, como indica Rabell (2010, p. 125), “los factores históricos, arreglos fiscales preexistentes y cultura política en general ocasionaron que continuaran las mismas políticas públicas y que se implementaran cambios parciales a pesar de los esfuerzos de muchos actores políticos”.

Después de repetidos pronunciamientos por la falta de transparencia en el uso de los recursos federales y de las transferencias a las entidades federativas y municipios, en 2007 entra en vigor la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, la cual regula la programación, presupuestación, aprobación, ejercicio, control y



————— Tomo I —————  
La Economía y las Finanzas Públicas

evaluación de los ingresos y egresos públicos federales. En específico el Capítulo III establece los elementos que deben cumplir la Federación, Entidades Federativas y Municipios en materia de transparencia e información sobre el ejercicio del Gasto Federalizado, incluyendo calendarios de dicho gasto y normas de rendición de cuentas sobre su ejercicio.

En el marco de la Reforma Hacendaria, en el 2008, se realizaron modificaciones sustanciales a los fondos que integran el Ramo 28 Participaciones Federales y el Ramo 33 Aportaciones Federales. Respecto de las Participaciones Federales se reformó el FGP, el FFM; y en cuanto a su reparto, se estableció que se distribuirán a las entidades federativas de acuerdo al monto asignado de 2007, al crecimiento económico, al esfuerzo recaudatorio y al tamaño de la población de cada entidad.

Además, se crearon el Fondo de Fiscalización (FOFIE), el Fondo de Compensación, los incentivos del IEPS a la Venta Final de Diésel y Gasolina y el Fondo de Extracción de Hidrocarburos (FEXHI). Además, se abroga la Ley Federal de Tenencia o Uso de Vehículos para el 2012, por lo que para este año deja de ser participable y se cede a las entidades la facultad de recaudarlo y administrarlo.

Respecto a los Fondos de Aportaciones Federales, se modifican sus fórmulas de distribución para considerar los criterios de reparto de matrícula, índice de calidad educativa y proporción del gasto propio en educación respecto del FAEB. Se establece que el FAFEF se distribuye de acuerdo al monto asignado en 2007 y al inverso del PIB per cápita no minero y no petrolero, de tal manera que se beneficie a las entidades económicamente más rezagadas.

Por último, en 2013, como parte de las Reforma Hacendaria, se aprobaron modificaciones a la LCF, que por el lado del Ramo 28 Participaciones Federales buscaron robustecer los incentivos recaudatorios de las entidades federativas y municipios y mejorar la distribución, el destino y el ejercicio de los recursos de los Fondos del Ramo 33 Aportaciones Federales, a fin de reforzar los objetivos para los que fueron creados e incrementar la transparencia en su asignación.

#### 1.4. ESTRUCTURA VIGENTE DEL GASTO FEDERALIZADO.

Se denomina *Gasto Federalizado* al conjunto de los recursos federales que se transfieren a las entidades federativas, municipios y demarcaciones territoriales del Distrito Federal (gobiernos locales). Este concepto está constituido esencialmente por el *Ramo 28 Participaciones Federales* y el *Ramo 33 Aportaciones Federales*, los cuales representan el 81 por ciento del *Gasto Federalizado*.

————— Tomo I —————  
La Economía y las Finanzas Públicas

El Ramo 28 Participaciones Federales forma parte del *Gasto no Programable*, por lo que en el PEF aparece como una estimación de lo que se espera se transferirá a las entidades federativas y municipios, dependiendo del comportamiento de la RFP a lo largo del ejercicio fiscal. Además, por su naturaleza, sus recursos no están etiquetados, es decir, no tienen un destino específico en el gasto de las entidades federativas y municipios, de manera que se ejercen de forma autónoma por parte de los gobiernos locales.

Cabe señalar que, actualmente, los recursos del Ramo 28 Participaciones Federales no están sujetos a la fiscalización por parte de la Auditoría Superior de la Federación (ASF). Sin embargo, esto cambiará a partir de 2016 debido a que el 27 de mayo de 2015 se publicó en el Diario Oficial de la Federación la reforma constitucional en materia de combate a la corrupción que previamente fue aprobada por el Congreso de la Unión y por 24 congresos locales. En dicha reforma se establece que la ASF fiscalizará las Participaciones Federales en coordinación con las entidades locales de fiscalización o de manera directa.

En cambio, el Ramo 33 Aportaciones Federales es parte del *Gasto Programable* por lo que su asignación se considera como una provisión programada que deberá cumplirse independientemente de la evolución de la RFP o de cualquier otra variable. A diferencia de las Participaciones Federales, los recursos de este ramo están etiquetados, es decir, tienen un destino específico en el gasto de las entidades federativas quienes lo deben ejercer de acuerdo a las leyes, reglas de operación, lineamientos y normas aplicables, estando además sujetos a fiscalización por la ASF.

En la actualidad el Ramo 33 Aportaciones Federales incluye los ocho fondos antes mencionados, con excepción de que el Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal (FAEB) cambió su denominación a Fondo de Aportaciones para la Nómina Educativa y el Gasto de Operación (FONE).

Las Aportaciones y Participaciones Federales se complementan con otras transferencias etiquetadas que se remiten a los estados y municipios mediante la suscripción de *Convenios* que se firman en el transcurso del ejercicio fiscal.

Adicionalmente, desde la inclusión en el 2000 del Programa de Apoyos para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas, se aprueban en el PEF transferencias que se asignan a las entidades federativas y municipios a través del *Ramo 23 Provisiones Salariales y Económicas*, destinados principalmente al fortalecimiento del desarrollo regional y municipal mediante programas y proyectos de infraestructura física.

A partir de 2011 se han agregado al *Gasto Federalizado* las transferencias de la Protección Social en Salud, a través de los Programas Federales “Seguro Popular” y

————— Tomo I —————  
La Economía y las Finanzas Públicas

“Dignificación, conservación y mantenimiento de la infraestructura y equipamiento en salud”; ambos a cargo de la Comisión Nacional de Protección Social en Salud dependiente de la Secretaría de Salud.

Con excepción de las *Participaciones Federales*, los otros elementos del Gasto Federalizado tienen una finalidad específica en el gasto de los gobiernos locales, es decir, se trata de recursos etiquetados sujetos a fiscalización por parte de la ASF.

## 2. CARACTERÍSTICAS DEL CENTRALISMO FISCAL EN MÉXICO.

### 2.1. CONVENIOS DE COORDINACIÓN.

En materia de Coordinación Fiscal entre la Federación y las Entidades Federativas, se encuentra un sistema nacional de convenios complejo, no contemplado de forma expresa en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) y que prohíbe a los Estados gravar determinadas actividades o ingresos.

En este sentido, Suárez Dávila (2005), concluye que si bien la Constitución debiera tener las menos enmiendas posibles, resulta necesario incorporar adecuadas potestades concurrentes a los estados. Así lo menciona también Arrijo Vizcaíno (1999, p. 598) al señalar que la propia Constitución tendría que distribuir equilibradamente las potestades tributarias entre la Federación y las entidades federativas, y con ello evitar que la una dependa de la otra y viceversa. Y además al no tener responsabilidades determinantes en la recaudación, las entidades federativas tienden a gastar los recursos con menor eficiencia y eficacia.

Es decir, una explicación del centralismo se encuentra desde la óptica jurídica en nuestra Carta Magna que al no estar expresamente indicadas las atribuciones entre las tres órdenes de gobierno, incluso desde nuestro máximo orden jurídico podría darse el caso de la doble tributación pues no está prohibido que las entidades federativas pudieran gravar fuentes de ingresos o actividades como las reguladas en la Ley del Impuesto Sobre la Renta (ISR) y el Impuesto al Valor Agregado (IVA); y por tanto, se generarían cargas excesivas a los gobernados como sucedía en antaño. Sin embargo, la doble tributación no sucede en nuestro sistema fiscal debido a que las entidades federativas han convenido con la Federación evitar los gravámenes sobre la misma base entre las órdenes de gobierno a cambio de que dichas entidades participen de la recaudación que obtenga la Federación.



## ————— Tomo I ————— La Economía y las Finanzas Públicas

Entonces, la problemática sobre las potestades tributarias a nivel constitucional se ha resuelto en la práctica mediante la celebración de convenios entre los órdenes de gobierno, premiando una clara concentración de los ingresos por impuestos en la Federación, siendo necesario que la Suprema Corte de Justicia de la Nación, mediante tesis jurisprudencial otorgue legalidad a la coordinación fiscal entre la Federación y las entidades federativas, que por su importancia se cita parte de la resolución:

...Finalmente, la esencia del sistema vigente a la fecha se fijó con la expedición en 1978 de la Ley de Coordinación Fiscal y de la Ley del Impuesto al Valor Agregado, y en 1980 de la Ley del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios, estableciéndose un sistema de coordinación fiscal uniforme cuyo sustento se encuentra en la celebración de convenios de adhesión al sistema nacional de coordinación fiscal entre la Federación y las entidades federativas, cuyo objeto es armonizar el ejercicio de la potestad tributaria entre los órganos legislativos de los referidos órganos de gobierno con el fin de evitar la doble o múltiple tributación, ya que las entidades que celebran tales convenios deben renunciar a establecer contribuciones sobre hechos o actos jurídicos gravados por la Federación o a suspender su vigencia y otorgar a los Estados, al Distrito Federal y a los Municipios, con base en un fondo general y fondos específicos, participación en la recaudación de los gravámenes de carácter federal, ya sea en forma global o condicionada, pues en algunos casos la participación respectiva debe destinarse al financiamiento de determinadas actividades estatales o municipales.

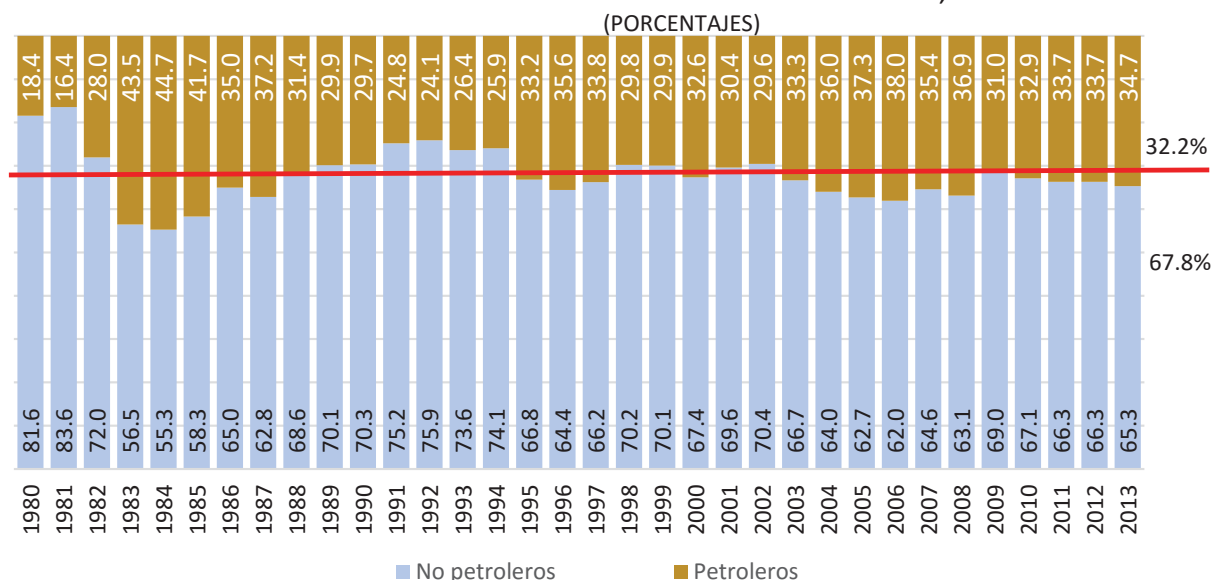
Para el mejor entendimiento del centralismo histórico y esfuerzos de las entidades federativas para fortalecer sus haciendas resulta obligatorio revisar los ingresos que perciben las entidades federativas desde las entregas de recursos por parte de la Federación; en este sentido, es pertinente conocer la actividad del Estado relativo a los ingresos públicos desde 1980 a la fecha (series históricas disponibles), ya sea que provengan de impuestos, productos, derechos y aprovechamientos; por el cobro de los servicios públicos o por la venta de bienes y servicios producidos por el Estado; excluyendo los créditos obtenidos internamente y los obtenidos de otros países.

Atendiendo a los ingresos a nivel Federal, éstos se pueden dividir en función a su fuente: por un lado aquellos asociados al sector petrolero; y por otro, los disociados a dicho sector. Para efectos del tema en comento nos centraremos en los ingresos no petroleros particularmente en los impuestos.

————— Tomo I —————  
 La Economía y las Finanzas Públicas

GRÁFICA 1

ESTRUCTURA DE LOS INGRESOS PRESUPUESTARIOS,<sup>1</sup> 1980-2013



<sup>1</sup> Excluye financiamiento.

Fuente: Elaborado por el CEFP con datos de INEGI.

- Los ingresos petroleros representan una tercera parte respecto del total de ingresos del sector público presupuestario, lo que significa que el gasto público ha estado sustentado en una fuente volátil en el entendido que dichos ingresos se asocian a variables macroeconómicas como el precio internacional de la mezcla mexicana, producción de petróleo, paridad entre el dólar y el peso, factores que representan un riesgo en las finanzas públicas y que incluso ha implicado la necesidad de recurrir a fuentes de financiamiento para cubrir el gasto público.
- Los ingresos no petroleros se integran por los *Tributarios*, *No Tributarios* y los provenientes de organismos y empresas distintas de Pemex. Tratándose de los ingresos tributarios, éstos en el periodo en estudio se han caracterizado por mantener un sistema tributario equitativo con tasas competitivas a nivel internacional; pero, con niveles de captación bajos en contraste con países miembros de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), lo que podría estar asociado a temas como elusión y evasión fiscal, además de gastos fiscales referentes a regímenes especiales de tributación, que merman los ingresos provenientes de los impuestos. Sin embargo, en los últimos años se han aprobado esquemas fiscales con la finalidad de combatir la evasión fiscal y acotar los tratamientos fiscales de índole especial.

————— Tomo I —————  
La Economía y las Finanzas Públicas

- Tratándose de los ingresos no tributarios, éstos no presentan una estrategia de largo plazo debido a que han estado asociados al comportamiento de los ingresos denominados no recurrentes los cuales son registrados en el rubro de Aprovechamientos. Por citar algunos ejemplos, en 2002 estuvieron asociados al traspaso de ingresos provenientes del Fondo de Estabilización de los Ingresos Petroleros y la colocación del paquete accionario del Grupo Financiero BBVA Bancomer; en 2007, se registró la desincorporación del Grupo Aeroportuario Centro-Norte; y en 2009, se obtuvieron ingresos por el remanente de operación del Banco de México y coberturas petroleras.
- En lo que se refiere a los ingresos de organismos y empresas, éstos se integran por los ingresos de CFE, IMSS e ISSSTE y LyFC hasta 2009, excluyendo los ingresos de Pemex los cuales forman parte de los ingresos petroleros.

Como se dijo antes, a través del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, vigente desde 1980, una parte de los recursos públicos de índole federal son destinados hacia las entidades federativas mediante la celebración de convenios de coordinación, siendo la Federación el ente que, prácticamente, ha ido asumiendo las decisiones en materia de modernización fiscal, observándose limitados avances, sobre todo en la forma de asignación de los recursos públicos, más que en los procedimientos recaudatorios. En tanto, las entidades federativas dependen de los recursos transferidos desde la Federación y de los recursos estatales que revisten poca importancia para sus finanzas públicas.

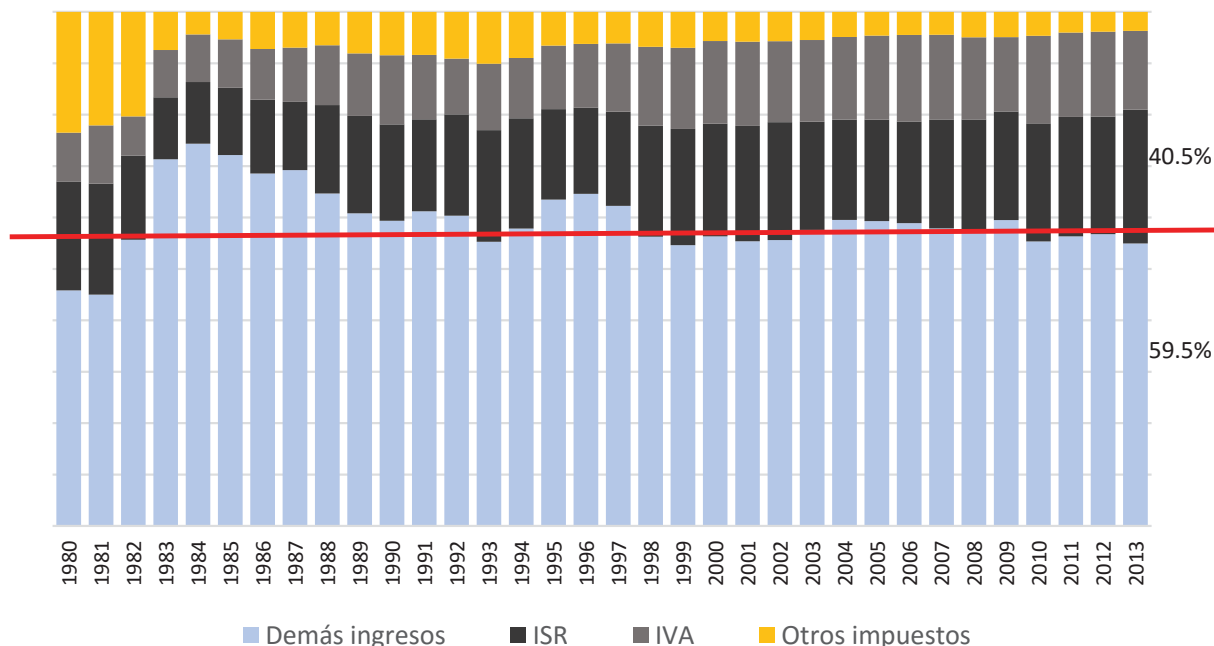
Históricamente la relación financiera entre la Federación y las entidades federativas muestra el fortalecimiento de un centralismo dejando en manos de la Federación la gran mayoría de recursos públicos con la finalidad de sufragar las necesidades de gasto público federal y parcialmente de los estados, bajo un marco jurídico confuso desde su origen para las tres órdenes de gobierno, mermando en alguna manera las posibilidades del desarrollo económico en las esferas locales de México.

Para dar una idea del fenómeno de la relación financiera entre la Federación y los estados, se aprecia que a nivel federal los impuestos representan 40.5 por ciento en promedio del total de ingresos presupuestarios en el periodo 1980 – 2013, siendo el ISR y el IVA los tributos más representativos.

———— Tomo I ————  
 La Economía y las Finanzas Públicas

GRÁFICA 2

PARTICIPACIÓN DE LOS IMPUESTOS EN LOS INGRESOS PRESUPUESTARIOS<sup>1</sup>,  
 1980-2013  
 (PORCENTAJES)



<sup>1</sup> Los impuestos excluyen el IEPS a gasolinas y otros asociados al petróleo, y los ingresos presupuestarios no consideran financiamiento.

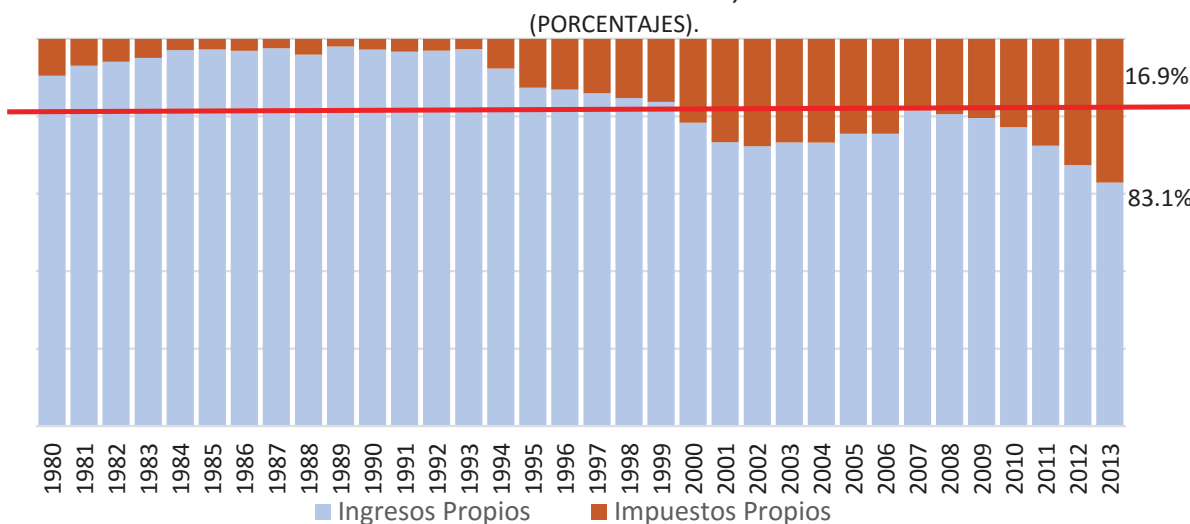
Fuente: Elaborado con base en datos de Cuenta de la Hacienda Pública Federal 1980-2013, Resultados Generales y el Informe al IV trimestre de 2014 - SHCP.

En las entidades federativas los impuestos solo representan 16.9 por ciento del total de ingresos propios, lo que da muestra que los estados se encuentran con limitaciones en la búsqueda de fuentes de ingresos por la vía de los impuestos. Cabe señalar que en los últimos años los ingresos por impuestos en las entidades federativas han incrementado su participación debido, en parte, al cambio jurídico del Impuesto Sobre Tenencia de Vehículos, que a partir de 2012 dejó de ser un gravamen de carácter Federal (participable al 100 por ciento su recaudación a los estados), para ser un impuesto propio de la entidad federativa.

————— Tomo I —————  
 La Economía y las Finanzas Públicas

GRÁFICA 3

PARTICIPACIÓN DE LOS IMPUESTOS PROPIOS EN LOS INGRESOS DE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS,<sup>1</sup> 1980-2013



<sup>1</sup> Excluye Transferencias Federales y financiamiento.

Fuente: Elaborado con datos de INEGI.

Entonces, los recursos que la Federación entrega a las entidades federativas a cambio de que éstas no establezcan un tributo, implica una excesiva dependencia de los recursos asignados por el gobierno federal, quien tiene la mayor parte de las potestades tributarias.

## 2.2. CENTRALISMO DE LOS RECURSOS FEDERALES.

El dilema recurrente del Federalismo Fiscal, es la transición del centralismo a la descentralización, en este punto la pregunta es ¿Qué tantas facultades o responsabilidades debe transmitir un orden de gobierno a los otros órdenes de gobierno de tal manera que el Estado funcione de manera eficiente? Una vez delimitadas las facultades, la pregunta siguiente que surge es ¿Qué mecanismos se deben implementar para evitar la múltiple tributación y la duplicidad del gasto?

Uno de los argumentos para descentralizar el gasto parte del supuesto de que los gobiernos locales conocen mejor a la población específica a la que se le suministrarán los servicios públicos, y por ello, lo pueden hacer de manera más eficiente. Pero también existen bienes y servicios públicos “puros” que es necesario que una autoridad central produzca o provea y decisiones económicas sustanciales para la vida de la nación. Es por tanto fundamental para el Federalismo, encontrar un equilibrio y compatibilización entre centralización y descentralización.

En México el centralismo se manifiesta en tanto que los objetivos de política son establecidos por el gobierno federal, dejando en segundo plano a los gobiernos

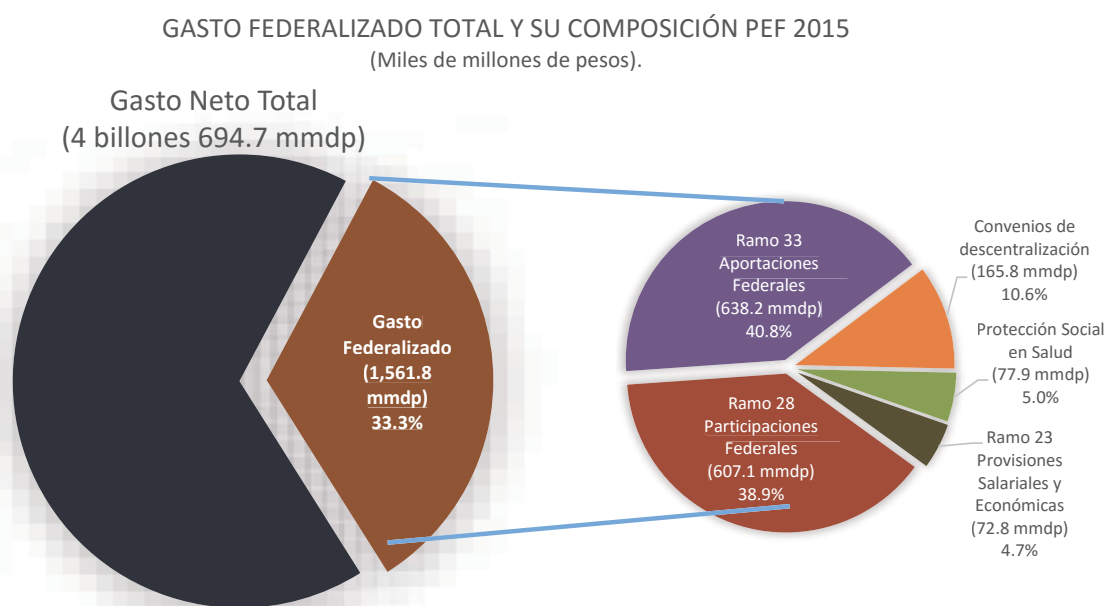


————— Tomo I —————  
La Economía y las Finanzas Públicas

locales, cuya autonomía está supeditada, limitando su capacidad para responder a las necesidades y demandas de sus gobernados (IILSEN, 2001).

Para dimensionar el nivel de centralismo del gasto en México, es necesario analizar la estructura del Gasto Federalizado. En el PEF 2015 se aprobó un Gasto Neto Total de 4 billones 694.7 mil millones de pesos (mdp), de los cuales una tercera parte (1 billón 561.8 mdp) se transferirán a las entidades federativas y municipios (Ver Gráfica 4).

### GRÁFICA 4



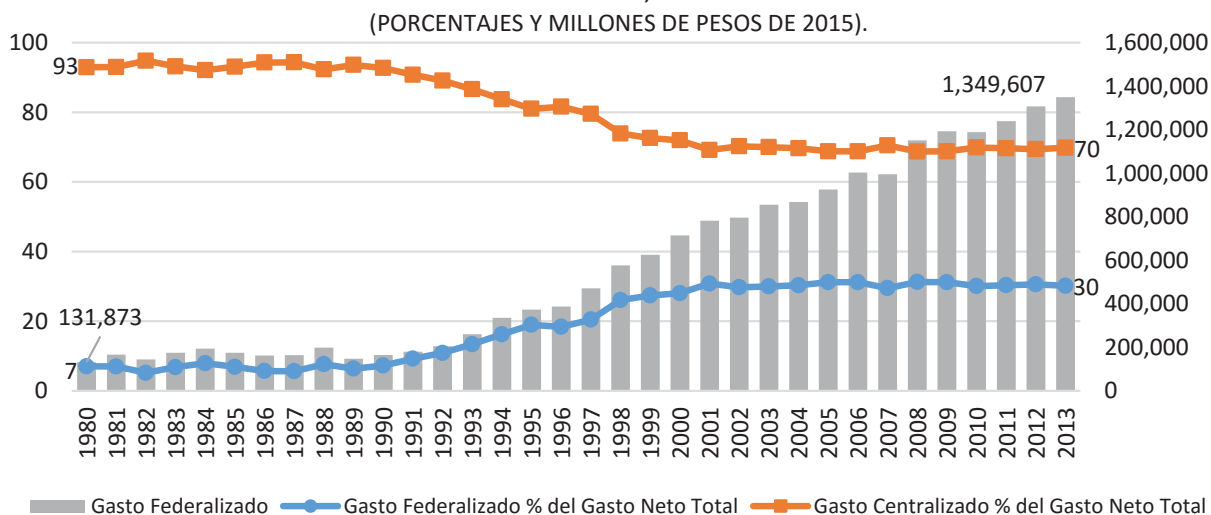
Fuente: Elaborado con datos de la SHCP.

Entre el año 1980 y el 2013, el Gasto Federalizado presentó una tasa de crecimiento promedio anual de 7.3 por ciento, significativamente superior a la tasa de crecimiento de 2.7 por ciento del Gasto Neto Total del Gobierno Federal; lo cual se refleja en la proporción de recursos federales transferidos a las entidades federativas que han crecido 23 puntos porcentuales de 7% registrado en 2000 al 30% por ciento en 2013.

— Tomo I —  
 La Economía y las Finanzas Públicas

GRÁFICA 5

EVOLUCIÓN DEL GASTO FEDERALIZADO EN RELACIÓN AL GASTO NETO  
 TOTAL FEDERAL, 1980-2013



Fuente: Elaborado con base en datos del INEGI.

Como se puede observar en el Gráfico 5, en términos generales, de 1980 al 2001 se ha avanzado en el proceso de descentralización del Gasto Federal; sin embargo, a partir de 2001 el proceso se estabilizó oscilando alrededor de 30% del Gasto Neto Total Federal.

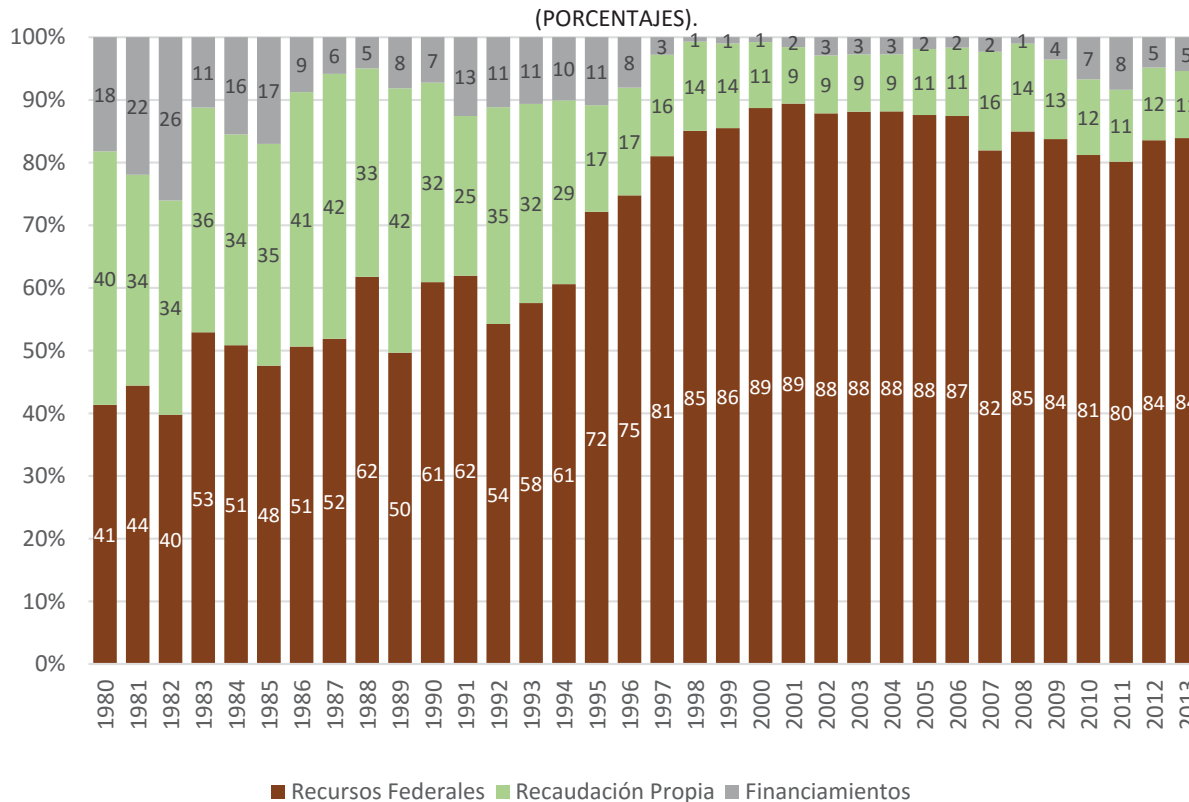
Este crecimiento del Gasto Federalizado se ha visto acompañado por una creciente dependencia de los gobiernos de las entidades federativas de dichos recursos. Pero también se ha acompañado de una mayor cantidad de responsabilidades de gasto que se les ha transferido desde el Gobierno Federal, principalmente derivadas del proceso de descentralización del gasto en educación y salud. Además, las entidades federativas han acumulado presiones internas, tales como el pago de pensiones y las crecientes necesidades de renovación y creación de nueva infraestructura física y de promoción del desarrollo económico.

Como se observa en el Gráfico 6, en los comienzos del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal actual, el 41% de los Ingresos Brutos de las Entidades Federativas provenían de las transferencias del Gobierno Federal, los ingresos por recaudación propia representaban el 40% y los ingresos por Financiamientos el restante 18%. Derivado de las sucesivas reformas que se han hecho a la LCF y la creciente transferencia de recursos presupuestales federales y aunado a una endeble capacidad recaudatoria propia de las entidades federativas, para 2013 la *dependencia* se duplicó, debido a que los ingresos por recursos federales, representaron 84% de los Ingresos Brutos de las entidades federativas, mientras que el 11% tienen como origen la recaudación propia y el 5% proviene del endeudamiento.

———— Tomo I ————  
 La Economía y las Finanzas Públicas

GRÁFICA 6

COMPOSICIÓN DE LOS INGRESOS BRUTOS DE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS,  
 1980-2013



Fuente: Elaborado con base en datos del INEGI.

Esta debilidad patente en cuanto a la obtención de recursos propios usando sus facultades recaudatorias, los ha incapacitado para proveer de manera eficiente los servicios públicos a su cargo así como cumplir con sus funciones.

La tendencia creciente del Gasto Federalizado ha generado un círculo vicioso en las haciendas locales, debido a que los desincentiva a hacer más eficiente la recaudación de sus facultades activas, a la adopción de nuevas facultades a las que tienen derecho y a la modernización administrativa. Esto conjugado con una tendencia creciente en el gasto, principalmente en los rubros de educación y salud, genera presiones en los ingresos y las obliga a solicitar mayor endeudamiento y mayores recursos de origen federal, lo que incrementa la dependencia. Este efecto se ve reforzado con un aspecto político, ya que la presión en el cobro de impuestos o el establecimiento de nuevos genera costos electorales y administrativos que han sido evitados gracias a los flujos crecientes de recursos federales y de deuda.

————— Tomo I —————  
La Economía y las Finanzas Públicas

### 2.3. INCENTIVOS ECONÓMICOS.

Como ya se mencionó, el diseño del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, se integra de los convenios de coordinación celebrados entre los estados y el Gobierno Federal, pero también a través de estos convenios las entidades federativas han asumido el compromiso de realizar determinadas funciones de fiscalización sobre impuestos federales, a cambio de participar directamente de la recaudación obtenida como incentivo económico.

En consecuencia, los incentivos económicos han tenido un papel importante en el fortalecimiento de las haciendas locales; incluso, en la mayoría de los estados dichos incentivos tienen una mayor presencia respecto de los obtenidos por ingresos propios. Si bien los incentivos económicos forman parte de las transferencias por Participaciones que la Federación realiza a las entidades federativas, lo cierto es que, para captar este tipo de ingresos las haciendas locales deben realizar esfuerzos de fiscalización, responsabilidad compartida entre las autoridades hacendarias federales y local. Ello podría ser una ventaja respecto a la implantación a nivel local de algún tipo de impuesto, que en diversas ocasiones representa grandes dificultades en su diseño y ejecución, debido a que el esfuerzo de fiscalización es por parte del estado.

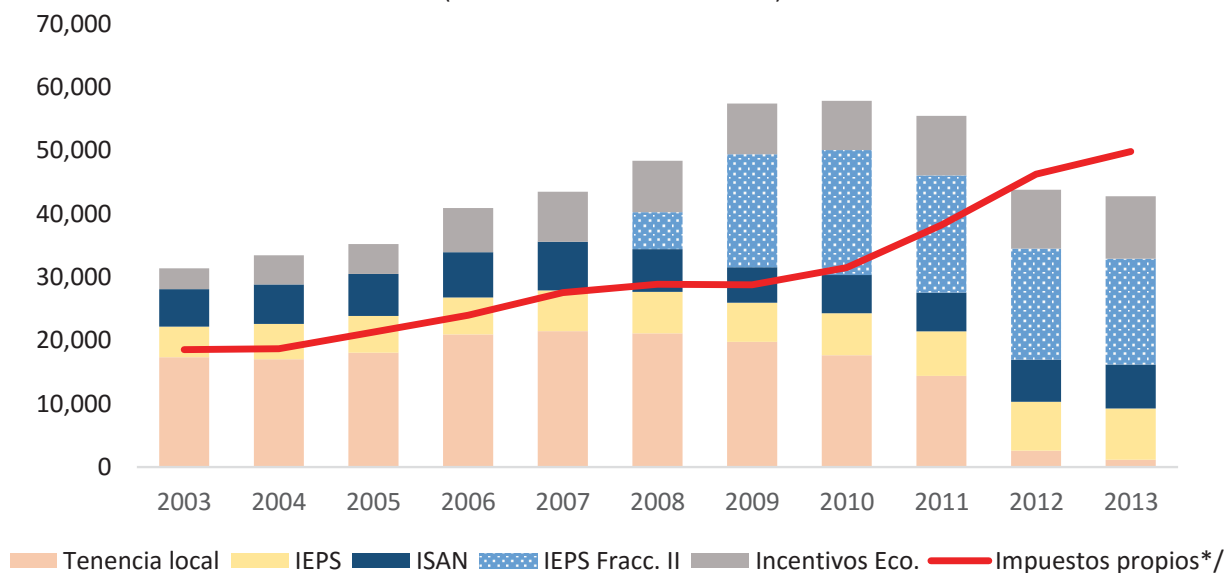
En la última década, los incentivos económicos venían aumentando su participación derivado de los convenios de fiscalización entre la Federación y las entidades federativas. Además, el Congreso de la Unión ha realizado adecuaciones al sistema tributario a fin de fortalecer las haciendas locales mediante el otorgamiento de mayores incentivos económicos, como dejar la atribución directa a los estados de establecer el impuesto a la tenencia de vehículos, participar de una cuota fija sobre la venta final de gasolina (establecido en el Artículo 2, Fracción II de la Ley del IEPS) así como otros incentivos económicos destacando la posibilidad de que las entidades federativas puedan establecer impuestos cedulares al ingreso de las personas físicas por concepto de honorarios profesionales, el otorgamiento de uso o goce temporal de bienes inmuebles y por enajenación de inmuebles, así como por las actividades empresariales.

Al respecto en la gráfica siguiente se muestra la evolución de los impuestos propios de las entidades federativas en contraste con los incentivos económicos que la Federación participa a las entidades federativas, en particular destaca que a partir de 2009 la Tenencia a nivel local viene desapareciendo en tanto los ingresos por impuestos propios se va incrementando debido a que se elimina a nivel federal quedando la potestad a las entidades federativas de adoptar dicho tributo en sus territorios.

————— Tomo I —————  
 La Economía y las Finanzas Públicas

GRÁFICA 7

IMPUESTOS FEDERALES COORDINADOS VÍA PARTICIPACIONES  
 FEDERALES E IMPUESTOS LOCALES  
 (MILLONES DE PESOS DE 2008).



\*/ incluye tenencia local, nóminas, hospedaje, entre otros.

Fuente: Elaborado con datos del INEGI y la SHCP.

En términos generales el aumento en los ingresos propios de las entidades federativas no necesariamente significa mayores ingresos para el estado, ello solo obedece a un cambio de estructura entre la Federación y los estados; sin embargo, a nivel local se favorece la libertad en la toma de decisiones sobre el hecho de establecer o no un impuesto a la tenencia de vehículos en sus jurisdicciones, o en su caso, otorgar subsidios o exenciones en función a las características socioeconómicas de cada entidad. La experiencia en el esquema de impuestos coordinados entre la Federación y las entidades federativas lleva a suponer que son posibles nuevas corresponsabilidades en los temas tributarios, aunque todo indica que para ello se requerirá que la Federación acepte la coparticipación de las entidades federativas.

A pesar de estos esfuerzos para subsanar la dependencia de las haciendas locales respecto de los recursos de la Federación *aún continúa* el centralismo el cual podría atenuarse mediante esquemas coordinados, sustentados en la Constitución, mediante en el cual la Federación transfiera potestades a las entidades federativas fortaleciendo sus haciendas locales; ejemplo de ello, que las entidades federativas, en un periodo de transición, recauden y fiscalicen el ISR de las personas físicas con menores ingresos, de forma tal que en un periodo adecuado, no solamente



————— Tomo I —————  
La Economía y las Finanzas Públicas

los estados tengan la recaudación total sino además la libertad de decidir sobre estímulos fiscales de acuerdo los niveles socioeconómicos de cada entidad.

## 2.4. EXPERIENCIAS INTERNACIONALES.

### A. Caso 1: Estados Unidos de América.

Al igual que el caso estadounidense, el federalismo mexicano tiene su sustento en la Constitución Política, de hecho en la literatura sobre el tema, de forma constante, se indica que el caso mexicano es una copia del norteamericano, por lo que resulta de interés estudiarlo. El federalismo estadounidense ha logrado una relación estrecha y equitativa entre los distintos órdenes de gobierno y está normado a nivel Constitucional, en tanto que el peso político de los estados de la unión es suficientemente alto para influir en las decisiones que se toman en la Federación. Entre los logros más relevantes de este federalismo y su sistema de transferencias se encuentra la distribución regional equitativa del ingreso que, de acuerdo con IILSEN (2001, p. 62) implica una distribución prácticamente uniforme en cuanto a las personas pero no en cuanto al territorio.

Este efecto tiene su origen en una serie de factores sociales e históricos, entre los que destacan:

1. Las altas tasa de impuestos y la diversidad de los mismos tanto a nivel federal como estatal generan fuertes desacuerdos promovidos por grupos de interés en el ámbito social y económico que buscan beneficiarse del gasto provocan que la discusión, sobre todo en las elecciones, se mueva entre la renuencia a aceptar mayores impuestos y el sentido del gasto.
2. Además, derivado de la reforma de los derechos civiles de la década de los sesentas, el enfoque del gasto orientado a las personas y no en los territorios, es decir el gasto público financia los beneficios asistenciales de las personas, los cuales están a cargo de los gobiernos estatales, y debido a la presión federal, dirigen sus esfuerzos a la calidad en el gasto.

El cambio de política tuvo efectos en la forma en cómo se proporcionan los servicios, ya que mientras el Estado se encarga de servicios directos a las personas (educación, salud y seguridad social), los gobiernos locales (condados) tienen rubros específicos

————— Tomo I —————  
La Economía y las Finanzas Públicas

de gasto en servicios que se han visto en la necesidad de privatizar parcial o totalmente (recolección de basura, parques), con el fin de mantener la calidad de los mismos sin incrementar los impuestos.

Las transferencias federales se asignan a los gobiernos estatales y locales tomando como criterios ingreso per cápita, índices de pobreza, desempleo, índices sobre la condición de la infraestructura, algunos de los cuales son de libre disponibilidad.

También se usa lo que se conoce como *matching grants* (asignaciones condicionadas) que son una especie de subsidios para realizar ciertas funciones de los estados (*Medicaid* y subsidios para obra pública). En general, los estados realizan el gasto de acuerdo a una serie de prioridades y luego presentan el cargo al gobierno federal quien los liquida de acuerdo a las reglas y las prioridades establecidas, por lo que el sistema se centra en el gasto.

En tiempos recientes, la discusión se ha centrado en la prevalencia de los fondos de transferencias federales de libre disposición o los condicionados. Los defensores de los primeros argumentan que todos los estados están suficientemente desarrollados y consolidados como para tomar decisiones eficientes, libres y *correctas*. Por su parte, los opositores indican que si bien eso es cierto, existen políticas nacionales que deben ser controladas de manera central, como la educación. En la práctica la mayoría de las transferencias son condicionadas.

De acuerdo a una serie de prioridades y luego lo presentan el cargo al gobierno federal quien se los liquida de conforme a las reglas y las prioridades establecidas, por lo que el sistema se centra en el gasto. En términos de facultades o potestades recaudatorias, el sistema estadounidense es concurrente entre la Federación y los estados. Los estados tienen impuestos exclusivos expresamente establecidos en la Constitución, mientras que el Gobierno Federal puede establecer cualquier tipo de impuesto, excepto los asignados a estados y sobre exportaciones y se tiene la posibilidad de deducir los impuestos pagados a nivel estatal y local.

Los estados y condados son libres para establecer bases y tasas sobre los impuestos que tienen facultades y les queda expresamente prohibido establecer impuestos al comercio interno.

El sistema fiscal estadounidense no tiene un IVA federal como tal, en su lugar se tiene una serie de impuestos sobre ventas que son determinados de forma independiente por el Estado y la ciudad, y cada estado es autónomo respecto de su administración. En general la gran mayoría de los estados de la Unión cobran el impuesto con excepción de: Alaska, Delaware, Montana, New Hampshire y Oregón. Incluso algunos estados no aplican el IVA en artículos específicos.

## ————— Tomo I ————— La Economía y las Finanzas Públicas

Por último, los órdenes de gobierno concurren en los programas de financiamiento compartido más importantes, donde los pagos se realizan en forma de subvenciones en bloque y etiquetadas a determinadas funciones y son acordados sobre la base de las aportaciones iguales, que se distribuyen de acuerdo a fórmulas que toman en cuenta la situación fiscal del gobierno local beneficiado (IILSEN 2001).

### B. Caso 2: Brasil.

Brasil es una república federal presidencialista con tres poderes independientes ejecutivo, legislativo y judicial. Se constituye de Estados, un Distrito Federal y concilios municipales. Las facultades de los gobiernos estatales están determinadas por una cláusula residual a su favor, es decir, tienen todas las potestades que no están reservados a la Federación o a los concilios municipales.

Cada estado y concilio municipal goza de autonomía en cuanto a su diseño anual del presupuesto, así como en la imposición de gravámenes y las decisiones de gasto público. La administración pública de los estados es descentralizada, mientras que la de los gobiernos municipales está ligada a la de los primeros. Los municipios se rigen por la Ley Básica de las Municipalidades y el Distrito Federal tiene un tratamiento dual Estado-Municipio plasmado en la Constitución.

En tanto a la política fiscal, el Gobierno Federal ostenta el papel de coordinador a través del Ministerio Federal de Finanzas que además dirige la política económica. Las líneas de política económica están establecidas en el Programa de Estabilización Económica. El Sistema Fiscal de Brasil se constituye de los Impuestos sobre Rentas y la Administración Financiera. Como lo indica IILSEN (2001), los primeros son el pilar principal con el que se financia el gasto público donde cada impuesto tiene una asignación explícita a un nivel de gobierno, a saber:

Al igual que otras naciones, Brasil ha tendido a la descentralización de las finanzas públicas, con lo cual, los estados y municipios brasileños recaudan más del 30% de los impuestos del país y después de las asignaciones Constitucionales, disponen de más del 43% de la recaudación impositiva nacional, con lo que el Gobierno Federal contribuye con el 27% de sus ingresos. Por tanto se tienen un sistema con un alto grado de descentralización. En las últimas décadas el sistema se ha caracterizado por una serie de déficits, endeudamientos y rescates del gobierno federal. Debido a la autonomía de los estados y municipios en materia fiscal, no ha sido posible realizar ajustes fiscales en dichos gobiernos, para impedir el creciente endeudamiento y su continuo rescate.

Por su parte, en términos de incentivos a los estados, este sistema fiscal ha generado incentivos negativos en su comportamiento:

————— Tomo I —————  
La Economía y las Finanzas Públicas

- i. Debido a las crecientes transferencias del gobierno federal a los gobiernos locales, estos últimos han incrementado su gasto.
- ii. Desincentiva el esfuerzo recaudatorio local.

Ante esta compleja situación, el gobierno brasileño ha emprendido una serie de reformas, en el mecanismo de reparto de los ingresos a través de los órdenes de gobierno. Se ha intentado mejorar la responsabilidad fiscal mediante el reforzamiento de las auditorías internas y externas para incrementar la transparencia del gasto y la limitación del déficit, como el endeudamiento de los estados y municipios.

### 3. DESAFÍOS DEL FEDERALISMO MEXICANO.

#### 3.1. DEFICIENCIAS.

La tendencia creciente de las Transferencias de recursos de la Federación (Gasto Federalizado) a los gobiernos locales, ha generado un círculo vicioso en las haciendas locales, debido a que las desincentiva a hacer eficiente la recaudación de sus facultades activas, a la adopción de nuevas facultades a las que tienen derecho y a la modernización administrativa. Esto conjugado con una tendencia creciente en su gasto, principalmente en los rubros de educación, salud e infraestructura económica para el desarrollo, genera presiones en los ingresos y las obliga a solicitar mayor endeudamiento y mayores recursos de origen federal, lo que incrementa la dependencia.

Este efecto se ve reforzado con el aspecto político ya que la presión en el cobro de impuestos o el establecimiento de nuevos genera costos electorales y administrativos que han sido superados gracias a los flujos crecientes de recursos federales y de deuda.

Adicionalmente, el sistema de convenios para coordinar fiscalmente las órdenes de gobierno ha limitado las potestades tributarias de los estados, pero no todo es responsabilidad de la Federación pues en las últimas décadas se han implementado medidas para fortalecer las haciendas locales a través de otorgar mayor potestad tributaria a las entidades federativas; además, de modificar los criterios de distribución de las participaciones y aportaciones federales en función de la productividad local y municipal, con la finalidad de disminuir la dependencia que las entidades federativas tienen respecto a la Federación; sin embargo, dichas medidas no han sido del todo un aliciente para que las entidades federativas las adopten en sus sistemas fiscales.

————— Tomo I —————  
La Economía y las Finanzas Públicas

Para algunos juristas destacados, el problema del Federalismo Mexicano tiene su origen en la Constitución, al respecto, Serna de la Garza (2004, p. 5) indica que “...en materia tributaria la Constitución General de la República no establece una delimitación clara y precisa entre los poderes tributarios de la Federación y de las entidades federativas”. Lo que se tiene es un régimen constitucional de concurrencias entre ambos órdenes de gobierno. Esta ausencia de límites explícitos, deja libre la posibilidad de que ambos niveles de gobierno puedan establecer los gravámenes necesarios para hacer frente a sus gastos.

En el caso de los ayuntamientos, las potestades tributarias quedaron explícitamente establecidas en el inciso a fracción IV del Artículo 115 Constitucional donde se instaure que “percibirán las contribuciones, incluyendo tasas adicionales, que establezcan los Estados sobre la propiedad inmobiliaria, de su fraccionamiento, división, consolidación, traslación y mejora así como las que tengan por base el cambio de valor de los inmuebles”.

Por su parte, en el ámbito de finanzas públicas locales, el párrafo cuarto inciso II del Artículo 116 de la Constitución establece la facultad de las legislaturas de los Estados de aprobar anualmente sus presupuestos de egresos correspondientes. De igual manera, en el penúltimo párrafo del inciso IV de Artículo 115 se instituye la facultad para que los ayuntamientos aprueben sus presupuestos de egresos con base en sus ingresos disponibles.

La distribución de competencias recaudatorias que establecía la concurrencia entre la Federación y los Estados, en un principio generó una doble y en ocasiones hasta una múltiple *gravación* de los mismos bienes, lo que provocó daños en la actividad económica derivado de que los consumidores debían pagar tantos impuestos como procedimientos normativos de recaudación aplicables. Por esta razón, por iniciativa de gobierno federal, se convocaron tres convenciones nacionales fiscales (1925, 1933 y 1947) que tenían por objetivo encontrar una solución a la múltiple *gravación*.

Como resultado se constituyó el Sistema Nacional de Coordinación el cual, como indica Serna (2004, p.23), consiste en que “la Federación y los Estados pueden firmar convenios de coordinación fiscal, por medio de los cuales los estados se comprometen a limitar sus potestades tributarias a favor de la Federación, a cambio de obtener una participación en los ingresos fiscales federales”, vía transferencias.

Respecto de las Transferencias de recursos de la Federación a los gobiernos locales, la Constitución establece en la fracción XIX del Artículo 73 que el Congreso de la Unión está facultado para establecer contribuciones sobre una serie de actividades



————— Tomo I —————  
La Economía y las Finanzas Públicas

económicas<sup>2</sup>, y en el último párrafo de la fracción se mandata que “Las entidades federativas participarán en el rendimiento de estas contribuciones especiales, en la proporción que la ley secundaria federal determine. Las legislaturas locales fijarán el porcentaje correspondiente a los Municipios, en sus ingresos por concepto del impuesto sobre energía eléctrica”; donde la ley secundaria mencionada es la Ley de Coordinación Fiscal, siendo esta fracción lo que prácticamente le da sustento a todo el Federalismo Fiscal Mexicano. En base en dichos acuerdos, que no están regulados en la Constitución, la recaudación y administración de los impuestos más importantes quedaron a cargo del gobierno federal, dando como resultado un centralismo en materia recaudatoria, dejando imposibilitados a los estados a tomar decisiones respecto de sus potestades tributarias.

### 3.2. DESAFÍOS.

#### A. REDISEÑO CONSTITUCIONAL.

Ante la problemática expuesta, es necesario replantear la relación entre el Gobierno Federal, las entidades federativas y municipios, es decir, reevaluar sus competencias de gasto de manera eficiente en términos económicos, considerando el tipo de bienes y servicios que se proporcionarán y de acuerdo al grado de cercanía con la población. Este será el parámetro tanto de dimensión de los órdenes de gobierno como del nivel óptimo de centralización-descentralización del Estado.

Con base en las competencias de gasto definidas, se deberán asignar las potestades tributarias óptimas, acordes a las competencias de gasto y capacidad administrativa de cada orden de gobierno. Es probable que en principio existan desbalances en cuanto a las competencias de gasto y potestades tributarias, por lo que se diseñaría un sistema de transferencias que compense dichos desbalances y que genere incentivos a los gobiernos subnacionales a mejorar su eficiencia recaudatoria y administrativa que redunde en una mayor autonomía.

Una vez rediseñado el sistema de competencias y potestades, se tendría que crear un capítulo en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que se

---

<sup>2</sup> Sobre el comercio exterior; 2o. Sobre el aprovechamiento y explotación de los recursos naturales comprendidos en los párrafos 4º y 5º del artículo 27; 3o. Sobre instituciones de crédito y sociedades de seguros; 4o. Sobre servicios públicos concesionados o explotados directamente por la Federación; y 5o. Especiales sobre: a) Energía eléctrica; b) Producción y consumo de tabacos labrados; c) Gasolina y otros productos derivados del petróleo; d) Cerillos y fósforos; e) Aguamiel y productos de su fermentación; y f) Explotación forestal. g) Producción y consumo de cerveza.

————— Tomo I —————  
La Economía y las Finanzas Públicas

denominaría Del Federalismo, en el cual se establezcan claramente los objetivos del Federalismo Mexicano no sólo en el ámbito fiscal, sino también en el político, en el social y en el ambiental por mencionar algunos.

Respecto del Federalismo Fiscal se tendrían que plasmar de forma explícita las competencias de gasto y potestades tributarias antes valoradas y los mecanismos de coordinación entre los tres órdenes de gobierno, que los comprometa con el desarrollo integral del país.

#### B. PROPUESTAS DE REFORMA FISCAL.

En no pocas veces, las entidades federativas argumentan que las potestades que el Gobierno Federal les concede, derivadas de la cláusula residual del Artículo 124, no tienen alto potencial recaudatorio por lo que sus niveles de ingresos propios son bajos, lo que los orilla a depender de las transferencias federales.

Una alternativa al pacto actual radica en un acuerdo en el seno del SNCF que genere una serie de propuestas encaminadas a un modelo federalista con impuestos compartidos similar, por ejemplo, al estadounidense, siendo los candidatos naturales para integrar este nuevo sistema: el Impuesto al Valor Agregado, Impuesto sobre la Renta y el Impuesto Especial sobre Producción y Servicios.

Rabell (2010) indica que “De hecho, a partir del Presupuesto de Egresos del 2005 el Impuesto al Valor Agregado ya es un impuesto compartido en México. El problema ha sido que la Federación permitió compartir el impuesto pero no disminuyó su tasa, lo cual lo hace totalmente impopular y oneroso para aquellos estados que quisieran agregar su propia tasa y, en consecuencia, aumentarla para los ciudadanos.”

La propuesta del nuevo sistema implica la dificultad de identificar la cartera de impuestos y de tasas óptima de tal manera que no se merme la rectoría del Gobierno Federal del entorno macroeconómico y que permita a las haciendas locales generar incentivos para impulsar su propia actividad económica y eventual autonomía fiscal. Además será importante una estrecha coordinación para establecer bases tributarias que eviten caer en la múltiple tributación.

Con el nuevo esquema, eventualmente, los estados obtendrían mayores recursos, pero derivado de la actividad económica heterogénea de los estados y regiones del país, se podría producir un desbalance en las finanzas de algunos estados, por lo que sería necesario construir un sistema temporal de compensaciones que apoye a los estados que pudieran rezagarse; acompañado de un plan nacional para el impulso de polos de desarrollo regional, que potencie las ventajas competitivas de las regiones y con dicha inercia impulsar el desarrollo de las entidades federativas. El sistema de compensaciones

————— Tomo I —————  
La Economía y las Finanzas Públicas

deberá incluir criterios que consideren el desempeño de las entidades federativas, de tal manera que no se constituyan en un incentivo perverso de dependencia y deberá considerar la creación de una normatividad que regule la contratación de deuda por parte de los gobiernos locales, para que ésta no sea una salida ante el deficiente desarrollo económico.

El papel del Gobierno Federal y del SNCF sería el de reguladores, con el compromiso Constitucional de alcanzar equilibrios regionales que generen un desarrollo homogéneo entre los individuos mediante una mejor provisión de servicios públicos.

En la búsqueda de soluciones para fortalecer la hacienda local y atenuar el centralismo podría impulsarse en mayor medida esquemas coordinados, sustentado en nuestro máximo ordenamiento jurídico, para que la Federación transfiera potestades a las entidades federativas de forma paulatina; ejemplo de ello, las entidades federativas, en un periodo de transición, podrían recaudar y fiscalizar el ISR de las personas físicas con menores ingresos, de forma tal que en un periodo adecuado, no solamente los estados tengan la recaudación total sino además la libertad para decidir que estímulos fiscales otorgar de acuerdo al nivel socioeconómico de los habitantes de cada entidad.

————— Tomo I —————  
La Economía y las Finanzas Públicas

BIBLIOGRAFÍA

- Arrijo Vizcaíno, Adolfo (1999), *El Federalismo Mexicano Hacia el Siglo XXI*, Colección Ensayos Jurídicos, Themis, México, Primera edición.
- Instituto de Investigaciones Legislativas del Senado de la República IILSEN (2001), *El Federalismo Fiscal en México*, México D.F.
- Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas INDETEC (2004) [en línea], *Sistema de Distribución de Participaciones Federales*, México, Distrito Federal [consulta: 20 de marzo de 2015], disponible en: <[www.indetec.gob.mx](http://www.indetec.gob.mx)>.
- Ley de Coordinación Fiscal* [en línea], Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Nueva Ley publicada en el Diario Oficial de la Federación el 27 de diciembre de 1978, México, Distrito Federal [consulta: 20 de marzo de 2015], disponible en: <[www.dof.gob.mx](http://www.dof.gob.mx)>.
- Ley de Coordinación Fiscal de la Federación y los Estados* [en línea], Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Nueva Ley publicada en el Diario Oficial de la Federación el 30 de diciembre de 1953, México, Distrito Federal [consulta: 17 de marzo de 2015], disponible en: <[www.dof.gob.mx](http://www.dof.gob.mx)>.
- Ley que otorga Compensaciones Adicionales a los Estados que celebren Convenio de Coordinación en Materia del Impuesto Federal sobre Ingresos Mercantiles* [en línea], Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Nueva Ley publicada en el Diario Oficial de la Federación el 30 de diciembre de 1953, México, Distrito Federal [consulta: 17 de marzo de 2015], disponible en: <[www.dof.gob.mx](http://www.dof.gob.mx)>.
- Ley que Regula el Pago de las Participaciones de los Estados sobre Ingresos Federales* [en línea], Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Nueva Ley publicada en el Diario Oficial de la Federación el 30 de diciembre de 1948, México, Distrito Federal [consulta: 17 de marzo de 2015], disponible en: <[www.dof.gob.mx](http://www.dof.gob.mx)>.
- Ley sobre el Pago de las Participaciones en Ingresos Federales* [en línea], Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Nueva Ley publicada en el Diario Oficial de la Federación el 31 de diciembre de 1940, México, Distrito Federal [consulta: 17 de marzo de 2015], disponible en: <[www.dof.gob.mx](http://www.dof.gob.mx)>.
- Martínez Almazán, Raúl (1997), *La Coordinación Fiscal*, Instituto Nacional de Administración Pública, México.
- Rabell García, Enrique (2010), *Federalismo Fiscal en México*, Consejo de Ciencia y Tecnología del Estado de Querétaro, Universidad Autónoma de Querétaro, Santiago de Querétaro, Querétaro, México.
- Serna de la Garza, José María (2004), *Las convenciones nacionales fiscales y el federalismo fiscal en México*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México, México, Primera edición.

————— Tomo I —————  
La Economía y las Finanzas Públicas

Suárez Dávila, Francisco (2005), *Federalismo hacendario, motor de la reforma hacendaria y el desarrollo de México*, en INAP y Cámara de Diputados, Las Finanzas del Sistema Federal Mexicano (pp. 115-178), México, Distrito Federal.

Suprema Corte de Justicia de la Nación (2010), Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XXXI, marzo de 2010, página 951, Segunda Sala, tesis 2a./J. 25/2010; véase ejecutoria en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XIII, enero de 2001, página 957, disponible en:<  
<http://sjf.scjn.gob.mx/SJFSist/Documentos/Tesis/1000/1000998.pdf>>