

La Coordinación Fiscal entre la Federación y los estados
El caso de México

El Colegio de México, Centro de Estudios Internacionales.

Tesis para obtener el título de

Licenciada en Administración Pública que presenta:

Dolores Acevedo García.

México D.F., 1987.

A mis padres
A Hilda y Armando

Agradecimientos

Agradezco a las siguientes personas la ayuda que prestaron para la elaboración de esta tesis.

Al Lic. José Antonio Zarzosa, Director General del Indetec, y a todas las personas que laboran en el Instituto, el apoyo que me ofrecieron.

Al Lic. Alfredo Baranda y al Lic. Alfonso Martínez Baca, la entrevista que me concedieron, así como la información a la que tuve acceso por su conducto.

A la Profa. María del Carmen Pardo, el haber aceptado dirigir esta investigación.

Al Doctor Fernando Vázquez y la Lic. Lucila Langanica, la oportunidad que me brindaron de vincular mi trabajo en la Secretaría de Programación y Presupuesto, con la elaboración de esta tesis.

A Luis A. Sánchez, el estímulo que representó su amistad y nuestro interés común por el tema de la administración pública en los estados, durante el proceso de investigación y redacción de tesis.

Por último, al Dr. José Chanes Nieto, a la Profa. María Emilia Janneti, al Lic. Arturo Ortega y a mi amigo Alfredo Cuevas, por las valiosas sugerencias que me hicieron para mejorar mi trabajo.

Índice

Introducción	1
I. La federalización de los impuestos	
1. Los años veinte y treinta: los intentos de competencias tributarias	15
2. La coordinación fiscal sustituye a los intentos de delimitación de competencias tributarias. 1947-1970	32
3. La década de los setenta: el resurgimiento del interés por la coordinación fiscal	41
4. El sexenio 1982-1988: un nuevo intento de delimitación de competencias tributarias	56
II. Los organismos de coordinación fiscal	76
III. Posibles alternativas al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal	105
Conclusiones	142
Bibliografía	154
Anexos	
Cuadros	

Introducción.

La mayoría de los autores que analizan el tema de las finanzas públicas de las entidades federativas en México coinciden en señalar la debilidad endémica de las fuentes de recursos con que cuentan los estados y en asociar dicha debilidad al carácter centralista de la relación entre el Gobierno Federal y los gobiernos estatales y municipales. De tal suerte que la concentración de los ingresos fiscales y de las funciones de gasto en el nivel federal no es más que la expresión financiera del centralismo político.

No obstante, frecuentemente se olvida que esta tendencia concentradora es común a todos los sistemas federales. Por una parte, el intervencionismo económico del Estado ha fortalecido el papel de los gobiernos centrales. Por otra, las relaciones financieras entre diferentes esferas gubernamentales han evolucionado hacia lo que se conoce como "federalismo cooperativo", o para decirlo de otra manera, hacia una integración cada vez mayor de las haciendas públicas vía transferencias intergubernamentales de recursos.

Así pues, no debe sorprender que en nuestro país el proceso de coordinación fiscal que se desarrolló bajo diferentes modalidades, haya encontrado su forma más acabada en el actual Sistema Nacional de Participaciones.

Desde 1980, con la Ley de Coordinación Fiscal, se eliminó el problema de coincidencia tributaria --que tiene su origen en la Constitución y ha sido ratificado por las decisiones de la Suprema Corte de Justicia-- pues se suprimió la distinción entre impuestos

exclusivos e impuestos concurrentes. Se federalizó el impuesto al comercio y a la industria al crearse el IVA y derogarse la mayoría de los impuestos estatales indirectos, que constituían la fuente de recursos más significativa para las entidades. También se eliminó la práctica de otorgar participaciones impuesto por impuesto y se concedió, en cambio, un porcentaje de la recaudación total de la Federación.

Obviamente la "federalización" de los impuestos ha dado lugar a una dependencia cada vez mayor de los estados respecto de los fondos federales. Para ilustrar esta situación basta decir que la proporción que las participaciones representan ahora de los ingresos estatales es de más del 50%, mientras que, en 1970, era de 9%. Sin embargo, el análisis de la coordinación en materia tributaria no se agota en destacar la pérdida de autonomía fiscal de los estados, ni en dolerse de que tal pérdida confirme el predominio del gobierno federal. Cabe aclarar que, al crearse el sistema de participaciones, nadie esperaba que se resolviera el problema de escasez de recursos fiscales que las entidades federativas afrontan. Sólo se trataba de uniformar el sistema fiscal y de evitar que, al lograrse este objetivo, los estados se vieran perjudicados.

Por otro lado, la afirmación de que las entidades dependen de la Federación se ha repetido siempre, sin embargo, las condiciones de dicha dependencia no han sido las mismas a través del tiempo. Por ejemplo, en los años sesenta los impuestos estatales eran numerosos y significaban la mayor fuente de recursos para los estados.¹ Pero, tal y como sucede ahora, el gasto en obra pública y fomento de las entidades era ínfimo en comparación con las inversiones que el

gobierno federal realizaba en los estados.

En la década de los setenta, el interés de la Federación por uniformar los gravámenes y por incorporar a los estados a la administración de los tributos, resurgió --en ese entonces la coordinación fiscal se encontraba relativamente estancada, ya que al crearse el impuesto federal sobre ingresos mercantiles se logró que lo aceptaran únicamente la mitad de los estados. En esos años se coordinaron varios impuestos, se reanudaron las reuniones de funcionarios fiscales --que se habían suspendido desde 1947-- y se promovió una nueva ley de coordinación fiscal, que trajo como consecuencia la eliminación de un gran número de tributos estatales. Sin embargo, hay quien señala que el sistema de participaciones permitió a los estados contar con mayores recursos y le dio estabilidad al monto de los ingresos que reciben año con año. Asimismo, se dice que el intercambio de opiniones y de experiencias administrativas que han permitido las reuniones de funcionarios fiscales ha sido positivo, si bien hay otras opiniones en el sentido de tomar en cuenta que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público dicta los lineamientos y encauza las conclusiones.

En síntesis, la autonomía de los estados en materia fiscal no se puede reducir al aspecto cuantitativo de qué porcentaje de los recursos estatales son "propios".

El objetivo de esta tesis es, precisamente, analizar como ha evolucionado la relación entre el gobierno federal y los gobiernos estatales en el terreno de la coordinación fiscal y revisar cómo se han modificado estas relaciones a lo largo del tiempo.

Antes de explicar cuál será el argumento central del trabajo, me

gustaría referirme al porqué de la elección del tema, "La Coordinación Fiscal entre la Federación y los Estados. El caso de México".

Con respecto a esta cuestión, basta decir que el campo de la Administración Pública de los Estados me interesa, porque considero que es un ámbito que deberá desarrollarse en el futuro, ya que si en algún momento fue "natural" y eficiente fortalecer al poder federal, en la actualidad es imperativo, por razones políticas y económicas, y para lograr un uso más racional de los recursos públicos, impulsar una administración cada vez menos centralizada. Naturalmente, no hay burocracias estatales activas y fuertes sin recursos, y una parte fundamental de los ingresos se deriva de la recaudación de impuestos. Ahora bien --como ya he mencionado-- una proporción alta de las haciendas estatales está constituida por ingresos que el gobierno federal comparte con las entidades federativas, por lo tanto, sólo entendiendo el proceso de ampliación de las facultades tributarias federales y la influencia cada vez mayor de las decisiones de la Secretaría de Hacienda, por medio del Sistema de Participaciones, en la política fiscal de los estados, se puede evaluar la factibilidad de una descentralización de recursos.

El análisis de la información a la que tuve acceso --que incluyó memorias de las Convenciones Fiscales, leyes que federalizaron impuestos, leyes de coordinación fiscal, estadísticas, actas de las reuniones de los actuales organismos coordinadores y entrevistas con personas directamente involucradas en esta cuestión-- me hizo percibir que el problema tenía dos vertientes. La primera es la racionalidad técnica y económica que estaba implícita en lograr la

uniformidad del sistema tributario. La segunda es más bien política y considero que la podría sintetizar en el afán de la Secretaría de Hacienda por conservar los rasgos esenciales del actual sistema de participaciones, debido a que el manejo de la relación fiscal con los estados es un factor de poder importante. Ambos elementos se combinan para crear un "círculo vicioso" que impide la descentralización de recursos a los estados. Por un lado, la Federación ha absorbido la facultad tributaria casi en su totalidad y, por otro, el control de Hacienda sobre las participaciones, los órganos de coordinación fiscal y las propuestas de las autoridades fiscales de las entidades federativas bloquea cualquier alternativa al esquema vigente.

Esta idea es la que procuraré seguir a lo largo de la tesis y para tal efecto, en el primer capítulo describiré el proceso de centralización tributaria, atendiendo a los diferentes intentos de resolver la concurrencia, que siempre cristalizaron en definir un campo fiscal cada vez mayor para el Gobierno Federal. Desde este momento, llamo la atención acerca del rechazo de la SHCP a redistribuir competencias tributarias, en 1983. Este hecho me interesó especialmente, porque se trataba de una iniciativa presidencial --con todo lo que eso significa en nuestro país.

En el segundo capítulo se revisa qué papel han tenido las reuniones de funcionarios fiscales a lo largo del tiempo, haciendo énfasis en el funcionamiento de los organismos presentes y en la manera en que se manejan las propuestas de los tesoreros estatales.

En el tercer capítulo se ilustra cómo los dos factores anteriores reducen al mínimo las alternativas de transformación del sistema de participaciones, por una combinación de ventajas técnicas, que la

coordinación fiscal efectivamente tiene, y de intereses políticos de un sector de la burocracia que está empeñado en conservar el sistema. Este capítulo se divide en dos secciones, en la primera se describe brevemente el impacto cuantitativo que la coordinación ha tenido en las finanzas estatales. En el segundo se habla de las modificaciones que sería viable introducir en el Sistema de Coordinación Fiscal para favorecer a las entidades federativas.

En síntesis, lo que se propone esta tesis es analizar el problema de las finanzas estatales usando un sencillo esquema que consiste en combinar "(...) el reconocimiento de tendencias objetivas, con el voluntarismo político, es decir, qué es lo que es viable descentralizar y quiénes son los actores descentralizadores [para los efectos de la tesis: la Secretaría de Hacienda y las autoridades fiscales de los estados]".²

Ahora bien, preferí ordenar la información alrededor de este planteamiento, en lugar de utilizar un "marco teórico", debido a que la mayoría de los autores que analizan el tema de las relaciones fiscales entre la federación y los estados --ya sea, desde la perspectiva de la teoría económica neoclásica (teoría del federalismo fiscal), del federalismo cooperativo o del estudio "comprehensivo" de las finanzas regionales-- comentan que la teoría no tiene implicaciones claras para la atribución constitucional de facultades tributarias, pero que, de facto, el gobierno central está más capacitado para recolectar eficientemente ciertos impuestos y que, por ello, debe tener poderes impositivos más amplios. Asimismo, consideran que la distribución de competencias fiscales puede ser válida desde el punto de vista político --para evitar la

expansión gradual del gobierno central-- pero tiene poca lógica económica, ya que la coordinación es más eficiente y barata. En su opinión, una solución a esta concentración de los ingresos consistiría en separar las responsabilidades de gasto de las de recaudación, y en que los estados recibieran transferencias intergubernamentales.³ Es decir, las distintas teorías apuntan al reconocimiento y justificación del hecho de que los impuestos deben o tienden a ser centralizados. Por lo tanto, resultaban poco útiles como marco de referencia, ya que, en esta tesis, se pretende ir más allá de esta justificación de orden general, para analizar, en el caso concreto de México, la posibilidad de revertir esta tendencia centralizadora.

Sin embargo, se debe tomar en cuenta que, aún los teóricos de la descentralización reconocen que "los nuevos planteamientos descentralizadores no se basan en una concepción garantista, sino cooperadora. [Si bien,] el garantismo ponía el acento en la existencia de un campo irreductible de competencias en manos del poder local (...) Hoy la interdependencia de los distintos sectores y funciones de la administración pública ha llevado a generalizar los principios del "federalismo cooperativo" a todo tipo de relaciones entre entes territoriales (...) La descentralización supone una transferencia de competencias, (...) que no puede plantearse como un simple retorno, [ya que] una parte importante de las competencias y funciones centralizadas debe continuar siéndolo, tanto por razones políticas como técnicas".⁴

Precisamente de las posibilidades de la devolución a los estados de una competencia específica, la fiscal, tratará esta tesis. En el

caso de México, la afirmación general de que el gobierno central está más capacitado para administrar los impuestos, debe matizarse: una cosa es que la uniformidad tributaria sea indispensable, y otra es el extremo de que los estados de la República prácticamente ya no tengan tributos propios.

Aparte de la carencia de un marco teórico, la tesis tiene varios límites adicionales. El primero de ellos consiste en que no se procurará establecer una relación precisa entre el ritmo de la centralización política y el de la centralización tributaria. Salvo algunos comentarios que vinculan ambos temas, como el referente a la dificultad para delimitar competencias tributarias entre 1925 y 1933, debido a la relativa autonomía que detentaban ciertos gobiernos locales y al clima de inestabilidad política que vivía el país, o el relativo a que, en el sexenio de Luis Echeverría, la retórica que acompañó a la crítica del "desarrollo estabilizador" incluyó un replantamiento de la cuestión regional, que coincidió con el nuevo interés por la coordinación fiscal, no se ha pretendido hacer un análisis del problema de "La Centralización", ni mucho menos.

Como el título lo indica, el trabajo tiene otras dos restricciones: sólo se trata un aspecto de las relaciones financieras, el tributario, dejando de lado la coordinación en gasto público, y no se aborda el problema del municipio.

De acuerdo con un enfoque integral de las finanzas regionales, lo fundamental es que el sistema hacendario de los estados asegure que la discrecionalidad sobre la aplicación de los recursos sea consistente con la delegación de responsabilidades de gasto. En consecuencia, se advierte que si se analiza solamente el aspecto de los ingresos, se

tiende a sobrestimar la autonomía fiscal como un valor en sí mismo. En este sentido, se ha dicho que la creencia de que si las autoridades regionales recolectan una proporción sustancial de sus ingresos, logran un nivel adecuado de autonomía, es un "mito", ya que, en la realidad, las fuentes de ingreso del gobierno central son más fuertes y no es posible hablar de una correlación directa entre el grado en que las localidades dependen económicamente del gobierno central y el control que éste ejerce sobre aquéllas.⁵ Naturalmente evaluar los ingresos confrontándolos con las competencias de gasto público que tienen los estados y con el papel de la inversión federal en las entidades, habría sido ideal, sin embargo, lo amplio y difícil de esta tarea es evidente.

Para los efectos de la tesis, basta señalar algunas cuestiones fundamentales relativas a la vertiente del gasto público.

En primer lugar, como se sabe, el gasto en inversión que realizan los dieciocho sectores de la Administración Pública Federal, en las entidades federativas, constituye el mayor monto de recursos que estas últimas reciben. Durante el período 1977-1985, el gasto propio de las entidades, en el rubro de obras públicas y fomento, no representó ni una décima parte de la inversión federal ejercida en los estados.⁶ El papel del gobierno federal en la creación de infraestructura de toda clase sigue siendo primordial, ya que la composición de los presupuestos estatales presenta serios problemas.

De acuerdo con el nivel de desarrollo de las entidades, se puede hablar de dos casos paradigmáticos. Por una parte, los estados "ricos" dedican la mayor parte de su gasto al ramo de educación pública. Nuevo León, por ejemplo, eroga en este renglón el 50% de sus

recursos. Por otra parte, entidades como Oaxaca necesitan de la ayuda federal para atender sus servicios educativos, y consumen, en gastos de administración, más de la mitad de su presupuesto.⁷ Es decir, la insuficiencia de recursos para atender el gasto corriente continua siendo, en gran medida, el principal problema financiero de los estados de la República.

A pesar de la importancia de la inversión federal en las entidades --vale la pena destacar que, en 1980, el gasto total per cápita de las 31 entidades federativas representó sólo el 40% de la inversión federal per cápita en los estados⁸-- no existe ninguna participación estatal en la elaboración de los programas de inversión de alcance regional que las dependencias federales llevan a cabo. Si bien el Convenio Único de Desarrollo (CUD) se creó desde 1977 --en ese entonces con la denominación de Convenio Único de Coordinación-- los programas de desarrollo regional que, a través de este mecanismo, se concertan con las entidades no han representado ni el 2% del presupuesto federal, en cada año.⁹

En opinión de los encargados de las finanzas estatales, "la propia mecánica del convenio y su reglamentación para la selección de obras disminuyen su campo de acción y dan poco margen de maniobra a los gobiernos locales".¹⁰ Asimismo, "a diferencia del sistema de coordinación en el ingreso tributario, en materia de gasto no está determinada alguna proporción de los recursos federales que se [transfiera] sistemáticamente a las entidades a través del CUD, ni se han establecido reglas para [distribuir] tales recursos entre las diversas entidades".¹¹ La carencia de reglas se debe, en parte, a que el monto que cada estado puede aportar como contraparte de la

erogación federal influye de manera fundamental en la cantidad de obras que puede ejecutar coordinadamente con la Federación. En este sentido, las participaciones fiscales que la entidad recibe pesan indirectamente en su capacidad para comprometer recursos estatales en el marco del CUD.

No obstante las deficiencias que presenta, el Convenio Único de Desarrollo tiene la ventaja de que el estado puede orientar la asignación de recursos para programas de desarrollo regional de cada dependencia federal, ya que, en principio, las Secretarías de Estado deberían tomar en cuenta las prioridades y las propuestas de inversión estatales. Sin embargo, el CUD equivale sólo al 7% de la inversión federal en las entidades,¹² y, como se ha subrayado, los estados no colaboran en la elaboración de los "programas normales de alcance estatal" de las dependencias federales, es más, ni siquiera conocen con oportunidad el monto y la dirección de estos gastos.

Los problemas enumerados anteriormente han provocado que varios Tesoreros y Secretarios de Finanzas estatales hayan presentado propuestas para coordinar el gasto en inversión entre el gobierno federal y las entidades federativas, y para relacionar el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal con la inversión pública federal.¹³

Ambos temas, la coordinación en gasto y la coordinación ingreso-gasto desbordan el ámbito de esta tesis, pero deberán ser objeto de análisis posteriores.

Por otro lado, una cuestión que está implícita en la discusión acerca de la necesidad de que las entidades federativas cuenten con mayores recursos es la posibilidad de que se descentralicen

funciones de gasto público que así lo justifiquen. En la exposición de motivos de la Ley de Coordinación Fiscal de 1978, se señaló que, en la medida en que las condiciones financieras de la Federación lo permitieran y, siempre y cuando, los estados asumieran nuevas facultades de servicios y de obras, se podrían otorgar más participaciones. Asimismo, en 1983, la propuesta del Presidente De La Madrid para delimitar jurisdicciones tributarias se relacionó con el proceso de "descentralización de la vida nacional", y se dijo que el incremento en los ingresos locales debería derivarse de la transferencia de nuevas responsabilidades a los estados, que, por su parte, deberían liberar al gobierno federal de los gastos correspondientes a esas funciones.

Es decir, no se debe perder de vista --como se mencionó previamente-- que el problema de las finanzas estatales comprende la relación entre las responsabilidades funcionales y la asignación de fuentes de ingreso, incluyendo el grado de discrecionalidad de las autoridades regionales contenido en el manejo de cada instrumento.

En la tesis, tampoco se contempla la coordinación tributaria con el nivel municipal. La reforma al artículo 115 constitucional se trata en el primer capítulo, porque tuvo efectos directos en las finanzas estatales. La Ley de Coordinación Fiscal regula la relación entre los tres niveles de gobierno. Al municipio le corresponde el Fondo de Fomento Municipal, y las legislaturas locales deben establecer las bases para distribuir, cuando menos el 20% del Fondo General y del Financiero Complementario, entre los municipios de la entidad. Al igual que en el caso de los estados, las participaciones constituyen el recurso municipal más importante --en 1984, representaron el 60% de los

ingresos.¹⁴

El pago de las participaciones a los municipios, por parte de los estados, presenta varias dificultades, que van, desde el atraso en la entrega hasta la arbitrariedad en la distribución --incluyendo el control financiero de los municipios gobernados por la oposición. Estos temas también podrían ser objeto de una investigación posterior.

Por último, el análisis que se llevará a cabo no se referirá, más que marginalmente, a la concentración en el Distrito Federal y a los desequilibrios regionales, ya que ambos problemas no son producto de la coordinación fiscal, ni siquiera del sistema tributario, sino de otros factores --como las economías de escala y la distribución de la inversión federal-- que han determinado la localización de la actividad económica entre las diferentes regiones de país.

Notas

1) En 1968, 1965 y 1969 los impuestos propios de las entidades federativas representaron el 47.0%, el 42.0% y el 36.0% de los ingresos estatales. Véase México. Secretaría de Industria y Comercio. Dirección General de Estadística: Anuario estadístico compendiado, 1979 (México: Dir. General de Estadística, 1971) p.342.

2) Jordi Borja: "Descentralización: una cuestión de método", en Revista Mexicana de Sociología (México: UAM. Instituto de Investigaciones Sociales) No. 46, octubre-diciembre, 1984, p. 8.

3) Véase, sobre el enfoque "comprehensivo" de las finanzas regionales, Kenneth Davey: Financing regional government (Chichester: John Wiley and Sons, 1983), pp. 5-23 y 166-68; sobre el federalismo cooperativo, Morton Grodzins: The American System. (New Brunswick, N.J.: Transaction, 1984) p.60 y ss.; y sobre la teoría del federalismo fiscal, Wallace E. Oates: Federalismo Fiscal (Madrid: Instituto de Estudios de Administración Local, 1977) pp. 162-207, y Robin Boadway y David Wildasin: Public Sector Economics (Boston: Little, Brown and Company, 1984) pp. 504 y 516-518.

4) Jordi Borja, art. cit., pp. 13-14.

5) Kenneth Davey, op. cit., pp. 166-168.

6) Ver Cuadro VI.

7) México. Secretaría de Programación y Presupuesto. IMEGI: Información sobre gasto público, 1970-1980. (México: IMEGI, 1983) pp. 106-107. En 1970, 1975 y 1980, Nuevo León gastó, respectivamente, el 44%, el 51% y el 50% de su presupuesto en el ramo de servicios educativos y culturales. En esos mismos años, Oaxaca dedicó al rubro de administración pública el 44%, el 50% y el 45% de su gasto.

8) En 1980, el gasto estatal per cápita fue de 2751.1 pesos y la inversión federal per cápita fue de 1171.0 pesos. Ver Cuadro VII.

9) México. Presidente. 1982- (Miguel de la Madrid): "Cuarto Informe de Gobierno. 1986. Estadístico" (México: Presidencia de la República, 1986) pp. 97-98. En 1982, 1983, 1984 y 1985 el CUD representó el 1.7%, el 1.5%, el 1.1% y el 1.0% del gasto total ejercido por el sector central y por el sector paraestatal controlado.

10) Estado de México: "Coordinación en el gasto" (14 de mayo de 1985), en Indetec: "Actas y trabajos presentados en la reunión de la Comisión Permanente, en relación al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal y a la distribución de participaciones" [Guadalajara, 1985] p. 77.

11) Indetec: "Ámbito del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal", en Indetec: "Minutas de reunión del grupo de trabajo sobre el estudio del Sistema de Participaciones. Subgrupo I (Ámbito del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal)", reuniones realizadas entre junio y noviembre de 1984 [Guadalajara, 1984] p. 17.

12) Ver Cuadro VI.

13) Estado de México, op. cit., pp. 76-79. En este documento, se menciona que es urgente institucionalizar una participación más activa y relevante de las entidades federativas, en los proyectos de inversión de alcance estatal que las dependencias federales llevan a cabo. De esta manera, "podría lograrse que, poco a poco, los Estados y Municipios [fueran] los encargados de [llevarlos] a cabo". Asimismo, se propone la creación de un "Fondo de Inversión", donde los estados y el gobierno federal colaboraran en el "Comité Directivo", que decidiría cuáles proyectos recibirían financiamiento.

14) Ver Cuadro III-2.

I. La Federalización de los impuestos.

1. Los años veinte y treinta: los intentos de delimitación de competencias tributarias.

El texto de la Constitución General de la República no establece las facultades tributarias de los diferentes niveles gubernamentales, a partir de aquí surgió el problema de la concurrencia fiscal.¹

En los años veinte las autoridades federales creían que esa situación podía ser resuelta delimitando las jurisdicciones concurrentes, promoviendo, para tal efecto, una reforma constitucional. Sin embargo, dos factores condicionaron el escaso éxito que tuvo el proyecto de delimitación. Por un lado, existía una dificultad estrictamente política, que consistía en privilegiar la consolidación de la unidad nacional, por encima de otros objetivos. En este sentido, cabe recordar que la década de los veinte fue el "momento de esplendor de los llamados caciques revolucionarios"-- en aquella época, el gobierno federal, más que controlarlos, negociaba con ellos.² Por otro lado, la estructura del sistema fiscal mexicano descansaba fundamentalmente en el impuesto sobre importaciones --que representaba la mitad de los ingresos de la Federación-- y, en segundo término, en los impuestos de timbre, principalmente en el de actas, contratos y documentos, y en la contribución federal-- que constituían el 15% y el 7% de los ingresos, respectivamente.³

En su informe de septiembre de 1921, el Presidente Alvaro Obregón

se refirió a una iniciativa que el Ejecutivo enviaría al Congreso para deslindar competencias fiscales.⁴ En 1924, hizo un nuevo llamado para modificar el régimen fiscal, hablaba de dos cambios fundamentales: eliminar la concurrencia y crear un tributo directo para darle progresividad al sistema impositivo.⁵

En 1925, el Presidente Calles anunció una futura reforma que crearía el impuesto sobre la renta e informó que había juzgado pertinente reunir una Convención Nacional Fiscal para que solucionara el problema de la concurrencia. Expresó que, "por desgracia", el Constituyente de 1917 había continuado por la vía marcada en 1857, y que, por este motivo, era necesario precisar en la Constitución los campos impositivos de la Federación, los estados y los municipios. Se refirió ampliamente a las conclusiones a las que había llegado la Convención, que se reunió en ese mismo año.⁶ Por una parte, se propuso que el impuesto predial, el impuesto sobre actos jurídicos no comerciales y los derechos sobre servicios públicos estatales correspondieran exclusivamente a las entidades federativas. Mientras que el impuesto sobre la renta y el impuesto general al comercio y a la industria serían federales. Sin embargo, los estados participarían del segundo y colaborarían en la fijación de las tasas, en la determinación del monto del impuesto para cada causante y recibirían un porcentaje de la recaudación. El gravamen sobre sucesiones y donaciones sería establecido por los fiscos estatales, pero la Federación participaría de él.⁷

En 1926, el General Calles envió al Congreso un proyecto de reforma constitucional para plasmar las resoluciones de la Convención de 1925. Es interesante señalar que se siguió el criterio de adjudicar a los

estados el impuesto predial --porque constituía la base de las haciendas locales-- y, aunque se pretendía que el impuesto al comercio y a la industria fuera federal, se tomó en cuenta que la tradición y la prudencia exigían que su producto se compartiera con los estados, que, "sin plan alguno", tenían establecidos tributos de distintas clases sobre la actividad mercantil. Por lo tanto, a pesar de que la recaudación estatal era escasa, políticamente sería peligroso privar a las entidades de una compensación. Se afirmaba que las participaciones respectivas serían --seguramente-- mayores que los ingresos actuales de los estados. La misma lógica se siguió con el impuesto sobre sucesiones y donaciones. En cambio, en el caso del impuesto sobre la renta --de reciente creación-- no existía una justificación semejante que hiciera necesario participarlo.⁸

En la iniciativa de reforma, si bien se reconocía que era urgente delimitar competencias, existía conciencia de que, en ese momento, no era posible asegurar cuál sería el mejor régimen fiscal, ya que no había experiencia suficiente ni se conocía el rendimiento exacto de muchos de los impuestos. En consecuencia, sería peligroso señalar algo más que una orientación, que podía modificarse con el tiempo y constituiría una valiosa oportunidad de ensayar la delimitación propuesta. Por tal razón, esta última no se incluyó en el proyecto de reforma definitiva a la Constitución, sino en una serie de artículos transitorios.⁹ Sin embargo, existían reglas que ya debían ser permanentes, para evitar que los estados se enfrascaran en "guerras económicas": la prohibición total a las entidades para gravar el consumo y la producción se contempló en el artículo 117 constitucional.¹⁰

El proyecto de 1926 preveía una práctica novedosa que no se llevó a cabo hasta el año de 1947. Se pretendía que cada nivel de gobierno recaudara directamente la fracción de los impuestos participables que le correspondiera, para evitar que una autoridad concentrara los ingresos y luego los distribuyera.¹¹

La iniciativa de Calles ni siquiera llegó a ser discutida por el Legislativo.

En 1926, el Presidente se refirió a las ventajas que había traído el establecimiento del impuesto sobre la renta --que permitió incrementar sustancialmente la recaudación federal. Además, mencionó que, ante las dificultades para uniformar en toda la República el impuesto sobre sucesiones y donaciones, se había decidido unificarlo, por lo pronto, en el Distrito Federal y en los territorios.¹²

En su informe ante el Congreso dos años más tarde, Calles ratificaba que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público había actuado siguiendo dos lineamientos principales: la reorganización de la tributación federal y la solución al problema de la concurrencia fiscal. Asimismo, reconocía las dificultades para llevar a cabo este segundo objetivo y explicaba que, mientras se le daba trámite al proyecto de modificación constitucional de 1926, la Secretaría había expedido algunas leyes, por medio de las cuales se otorgaban participaciones a las entidades federativas --por ejemplo, el 13 de enero de 1928 se estableció un impuesto adicional al gravamen sobre producción de cerveza para entregarlo a los estados.¹³

A pesar de que las intenciones de uniformar el régimen tributario y de delimitar competencias fiscales fueron promovidas desde la esfera

más alta, el Ejecutivo Federal, ni Obregón ni Calles tuvieron éxito en su proyecto de modificar los términos constitucionales. En opinión de un funcionario de la SHCP encargado de la coordinación de las entidades federativas, las razones de este fracaso fueron "las circunstancias políticas de la época".¹⁴ Sin embargo, a pesar de la importancia de este factor, dicha explicación no aporta ningún elemento que nos permita entender cuál era la situación de las relaciones financieras entre la Federación y los estados, ni por qué se hacía tan difícil la coordinación.

En primer lugar, el sistema tributario federal aún estaba en proceso de organización. En esos años se creó el impuesto sobre la renta que habría de convertirse en el tributo federal más importante, pero que, en aquel entonces, se estaba experimentando. Además, las condiciones financieras no eran óptimas, ni mucho menos, en 1922, Obregón achacaba a la gravedad de la situación económica el haber pospuesto el envío de su iniciativa de reforma constitucional al Congreso.¹⁵

En segundo término, las relaciones entre la Federación y los estados en materia fiscal se daban a través de la figura de la "contribución federal" --también conocida como "cuarta federal"-- que era nada menos que una participación que los estados entregaban a la Federación. Dicha contribución se pagaba en forma de timbre y era un impuesto federal que se causaba sobre todos los gravámenes establecidos por los estados y los municipios.

En 1921, Obregón anunció que a partir de enero de 1922, la contribución federal se reduciría del 50% al 25% --más tarde se redujo al 20%. Como la situación del erario nacional no permitía

eliminarla, se estableció la práctica de exceptuar de su pago a algunas actividades, aunque no se dejó de señalar que el criterio de la SHCP era adverso a este gravamen y que era necesario suprimirlo.¹⁶

El primero de septiembre de 1929, se informó que el Ejecutivo había decidido celebrar convenios con los estados para eximirlos del pago de la contribución.¹⁷ En 1930, Ortiz Rubio explicó que a pesar del sacrificio fiscal que representaban las exenciones --ya que el ingreso federal por concepto de contribución federal se reduciría de 22 a 6 millones de pesos-- la anarquía fiscal hacía necesario continuar con los convenios de coordinación, que permitían a los estados contar con exenciones parciales, y uniformar la legislación federal con las estatales.¹⁸

Por otro lado, debido al desorden fiscal y a que los impuestos locales eran poco productivos, el gobierno nacional tenía que conceder préstamos a las autoridades estatales.

Si bien la idea de delimitar competencias era sin duda una intención genuina de parte del gobierno federal --seguramente influida porque en el siglo XIX la concurrencia se había intentado eliminar expidiendo leyes de clasificación de rentas que nunca llegaron a funcionar-- la relación fiscal Federación-estados era sumamente "primitiva" como para hacer posible la coordinación de las haciendas de ambos niveles. Una cosa era conceder las citadas exenciones como un estímulo económico para que los estados trataran de uniformar sus sistemas fiscales o crear leyes, como la del impuesto sobre producción de cerveza, para conceder alguna participación a los estados que eliminaran sus tributos respectivos, y otra, muy

diferente, era pretender fijar los campos fiscales de cada nivel gubernamental en una época en que el impuesto sobre la renta acababa de nacer, el Gobierno Federal requería los recursos que la contribución federal representaba, la imposición al comercio y a la industria --con el impuesto federal del Timbre y los impuestos estatales sobre giros mercantiles, patentes, ventas y capitales-- era verdaderamente anárquica, y las prácticas alcabalatorias subsistían.

Esto sin contar que políticamente no era lo más adecuado --dada la inestabilidad que todavía existía en el país y la relativa autonomía de algunos gobiernos estatales-- pretender sustituir los impuestos estatales sobre la producción y el consumo por un tributo federal, ya que tradicionalmente las entidades habían defendido este campo fiscal como suyo.

La política de celebrar acuerdos particulares con las entidades federativas en materia de la contribución le dio elementos al Ejecutivo Federal para convocar a una Segunda Convención Nacional Fiscal --originalmente prevista para realizarse en 1930, pero que se pospuso hasta 1933. Pascual Ortiz Rubio expresó en 1931, que las experiencias recogidas en esos años hacían posible proponer nuevamente una reforma constitucional y para ello se requería retomar las conclusiones de la Convención de 1925.¹⁹

En 1933, Abelardo Rodríguez explicó que, como medida previa a la reunión de funcionarios fiscales, se había logrado la unificación de tributos sobre dos materias igualmente importantes: producción de gasolina y generación de energía eléctrica. Además, agradeció la colaboración de los estados para llevar a cabo esta unificación y

para realizar la Convención y conminó al Congreso a cristalizar las recomendaciones surgidas de ese foro, destacando el olvido que habían sufrido las conclusiones de la Convención anterior.²⁰

Las recomendaciones de la Convención Nacional de 1933 habían sido muy semejantes a las de 1925. Se habló de la necesidad de delimitar las competencias fiscales, ya que ninguna fuente debería estar gravada más de una vez, y la determinación, administración y recaudación de cada impuesto debían corresponder a una sola autoridad, lo mismo que el rendimiento del gravamen. Asimismo, se propuso dar vida constitucional a la Convención.

La división de jurisdicciones que se sugirió consistía en dejar a los estados el impuesto predial, el impuesto sobre actos jurídicos no comerciales y los impuestos sobre servicios públicos locales y sus concesiones. Es decir, se mantuvo la propuesta realizada en la Convención anterior. La lista de gravámenes federales incluía los de comercio exterior, aquellos sobre recursos naturales, los tributos sobre la industria cuando ésta requería formas especiales de tributación, los impuestos sobre servicios públicos y concesiones federales, y el impuesto sobre la renta.²¹ A lo largo de la década anterior se había visto la importancia de este último tributo y la capacidad de la Federación de administrar los impuestos especiales y de propiciar la uniformidad en este terreno ofreciendo participaciones a los estados. Así que se pidió que se consagrara el derecho de las entidades federativas y de los municipios de participar de estos gravámenes, así como de los impuestos sobre recursos naturales.

La discusión más amplia se dio alrededor de la imposición al comercio y a la industria. La subcomisión encargada de estudiar esta

materia dictaminó que el régimen impositivo imperante encarecía los productos, obstaculizaba las transacciones comerciales y el desarrollo de la industria, discriminaba entre regiones y actividades, y elevaba los gastos de administración.²² De aquí que se sugiriera fusionar impuestos, simplificar el sistema y delimitar las facultades entre las distintas autoridades, ya que, a la fecha, existían 313 impuestos locales --71 generales y 242 especiales.

A pesar de que se buscaba uniformidad, se tuvo cuidado en señalar que la ley general no podría ser expedida ni modificada sin acuerdo de la mayoría de los estados. La Comisión de Concurrencia y Reformas Constitucionales explicó que la ley se establecería según lo dispuesto por el Congreso de la Unión, pero a iniciativa, de común acuerdo, entre la Federación y los estados. La determinación del impuesto se haría por juntas mixtas en que los estados y la Federación estuvieran representados. La recaudación correspondería a las entidades, y el rendimiento se repartiría entre los tres niveles gubernamentales.²³

Sobre los impuestos especiales, la subcomisión respectiva opinó que aquellos sobre recursos naturales debían ser exclusivos de la Federación, pero participables. Los relativos a tabacos labrados, alcoholes y bebidas alcohólicas deberían ser objeto de una legislación general homogénea, pero las tasas y los procedimientos de recaudación y control deberían ser establecidos conjuntamente por el gobierno federal y los gobiernos estatales. Los tributos sobre las grandes industrias se dividían en varios grupos. En primer término, se dictaminó que el impuesto sobre transportes era federal por una disposición contenida en la Carta Magna. Los impuestos sobre energía

eléctrica y gasolina --que ya se habían convertido en gravámenes participables a través de leyes federales que ofrecían una participación a las entidades si derogaban sus tributos sobre estas actividades-- se declararon de "origen federal", pero susceptibles de establecerse coordinadamente y de repartirse el producto de su recaudación. Por último, acerca de los gravámenes sobre hilados y tejidos, y sobre cerillos y fósforos --que eran objeto de imposición concurrente-- se propuso tratar de uniformar la legislación y de otorgar participaciones.²⁴

Una vez más, las conclusiones de la Convención Nacional Fiscal se olvidaron. La cautela que se expresaba en las recomendaciones --ya que se proponía delimitar campos impositivos, pero procurando que la normatividad fiscal se diera involucrando la opinión de la Federación y de los estados-- demostraba que era muy difícil que la distribución de facultades se concretara en la práctica. En los años siguientes la forma de distribuir las competencias --que favoreció al gobierno federal-- fue resultado de decisiones unilaterales y, si bien se participaron los impuestos, la federación controló la fijación de las tasas y la administración de los tributos.

Además, la esfera tributaria federal se iría ampliando, en una primera fase, a través de los impuestos especiales, y no del impuesto general al comercio y a la industria, ya que los tributos de este último tipo eran los más significativos para los estados que, por ello, ofrecieron mayor resistencia a que tal impuesto se uniformara. En cambio los gravámenes especiales se referían a las grandes industrias en las que el Gobierno Federal tenía mayor interés debido a la importancia que representaban como medio de regular el

desarrollo económico del país.

Por otro lado, seguía existiendo la contribución federal y la Convención de 1933 repitió la sugerencia de que se derogara.²⁵ En 1928 se habían concedido algunas exenciones en favor de los estados que reorganizaron técnicamente sus sistemas impositivos, pero, en parte porque la crisis de 1932-34 no permitió que el Gobierno Federal prescindiera del rendimiento de la contribución, y en parte porque fue difícil realizar los estudios sobre tributación local que se requerían, se abandonó la idea, cuando sólo se había aplicado parcialmente. En 1934, la Federación se vio en la necesidad de restablecer este impuesto y se procuró no afectar a los gobiernos locales que habían aprovechado la supresión para elevar las tasas de sus gravámenes. A estos últimos se les añadió una cuota de 5%, y la tasa aplicable a todos los demás se bajó del 20% al 15%.²⁶

En el año de 1932, el Ejecutivo envió al Congreso de la Unión una iniciativa para federalizar el impuesto sobre energía eléctrica. En la justificación de este proyecto de reforma a la Carta Magna se argumentaba que el desarrollo económico del país exigía que las empresas se enfrentaran a una legislación uniforme en esta materia, para que no se distorsionara la localización de las inversiones. Entre los considerandos se mencionaba también "que el escollo que dificultaba la adopción de una política eléctrica definida de parte del Gobierno Federal, radicaba en que no se había sometido de modo francamente constitucional a la jurisdicción federal esta materia, como había sucedido con las minas, petróleo, vías generales de comunicación y leyes de trabajo". Se añadió que si la propiedad de las aguas nacionales era competencia federal, también

debería serlo la producción y el consumo de energía eléctrica. Para compensar a los estados del desequilibrio económico que enfrentarían al federalizarse este tributo, se propuso otorgarles participaciones.²⁷

El Congreso de la Unión no aprobó esta iniciativa, pues la consideró de carácter centralista, por lo que se originó una moción suspensiva hasta 1933. Sin embargo, como ya se ha mencionado, en 1932, Abelardo Rodríguez promovió la unificación de tributos sobre producción de gasolina y generación de energía eléctrica.

En 1934 se adicionó la iniciativa del Ejecutivo aclarándose que los estados participarían de los impuestos sobre esta materia, en la proporción que las autoridades federales y locales respectivas acordaran.

La pérdida de facultades tributarias de parte de las entidades federativas no se limitó a los rubros de producción y consumo de energía eléctrica, sino que, en la ley federal respectiva, se agregó que no podrían gravar ni los capitales invertidos, ni las utilidades, ni los intereses, ni los actos de organización, ni de constitución de las empresas. Esta modalidad se generalizó en las subsecuentes leyes federales sobre tributos especiales.²⁸

En el Plan Sexenal se habló nuevamente de delimitar las jurisdicciones tributarias. En su informe de septiembre de 1935, el Presidente Cárdenas se refirió al proyecto de reformas constitucionales que la Segunda Convención Nacional Fiscal había elaborado y en 1936 promovió dicha reforma ante el Congreso.

En su iniciativa, el Ejecutivo aclaró que, si bien en 1926 se había incluido, entre las disposiciones transitorias que acompañaron

a la iniciativa de reforma constitucional, una aclaración en el sentido de que la delimitación era susceptible de modificarse, en 1936, se podía establecer una atribución definitiva --entre otros motivos, porque algunos tributos ya tenían un carácter federal, aunque éste no estuviera sancionado constitucionalmente.²⁹

Recuérdese que en el período cardenista se consolidó definitivamente el centralismo --las bases se habían puesto en los años anteriores con la profesionalización del ejército federal; la creación del Banco de México, de la Comisión Nacional de Irrigación y de la Comisión Nacional de Caminos; el establecimiento de la Ley Federal del Trabajo; y sobre todo, la fundación del Partido Nacional Revolucionario-- pues se liquidó la oposición de hombres fuertes regionales, como Saturnino Cedillo y Garrido Canabal, y de grupos de presión con bases de poder locales, como los empresarios de Monterrey.³⁰ La misma voluntad centralista quedó plasmada en el proyecto de delimitación fiscal de ese sexenio. Sin embargo, con todo y que las condiciones políticas eran favorables al gobierno federal, la reforma constitucional promovida por Cárdenas, al igual que su predecesora de 1926, no tuvo éxito. La razón precisa de este fracaso no se pudo localizar en ninguna fuente. No obstante, de la simple lectura del proyecto se pueden deducir algunas explicaciones.

La delimitación propuesta consideraba para el Gobierno Federal los tributos sobre comercio exterior, el impuesto sobre la renta --debido a que su elasticidad permitía utilizarlo para cubrir los desniveles presupuestales ajustando sus tarifas y, por otra parte, tenía mayores probabilidades de éxito a nivel nacional, ya que la riqueza de un causante podía originarse en diferentes entidades federativas --los

impuestos sobre recursos naturales, sobre instituciones de crédito y de seguros, los especiales-- se decía que "la necesidad de eliminar la competencia local se [había] sentido con gran precisión al dictarse leyes federales reguladoras de impuestos especiales sobre la gran industria" --aquéllos sobre loterías y rifas, sobre maderas y bosques, y derechos sobre servicios públicos y concesiones federales.)¹¹

De los impuestos enumerados se sostenía que el impuesto sobre la renta, los impuestos sobre recursos naturales, los relativos a las instituciones de crédito y seguros, y los especiales, deberían participarse.

Es importante destacar que al considerarse exclusivo de la Federación el impuesto sobre asociaciones de crédito, se interpretó que la facultad del Congreso de la Unión de legislar sobre esta materia (fracción X del artículo 73) incluía la facultad de establecer impuestos. Más adelante, la Suprema Corte de Justicia dictaminaría que ambas facultades son distintas y separables.

En la iniciativa se dejó a los estados el impuesto predial y el impuesto general al comercio y a la industria. Se precisó que este último debería conciliar la necesidad de coordinación para hacerlo uniforme en todo el país con el juego que se debería dar a las autoridades regionales que tenían mayor capacidad para administrarlo. Pero se añadió que debería otorgarse una participación al Gobierno Federal, y, cautelosamente, se señaló que "no obstante, los principios anteriores se [consignaban] en una disposición transitoria, porque [este impuesto era] un impuesto nuevo, no experimentado en México, y [convenía] por tal razón, dejar abierta la posibilidad de modificar

la asignación privativa de este gravamen y su regulación misma." 32

Sobre la administración de los impuestos se destacaba que, a pesar de las ventajas, --en cuanto a simplificación, relación directa con los causantes y disminución de gastos administrativos-- que representaría el tener oficinas recaudadoras únicas, era arriesgado "modificar en el sentido expuesto la estructura gubernamental de los estados [y no] reconocer que tales organismos recaudadores [deberían] ser creados por un movimiento espontáneo de aceptación por parte de las entidades federativas que lo [pidieran] al Gobierno Federal después de apreciar las ventajas de que de tal medida [obtendrían]". 33

Sobre la pérdida económica que la proyectada reforma significaría para las entidades, se insistía en que sólo dejarían de percibir el Impuesto sobre la renta --que no existía en todos los estados-- y algunos impuestos especiales --que todavía subsistían-- pero que, en ambos casos, se les resarciría con participaciones, además de que con el impuesto al comercio y a la industria podrían obtener mayores recursos.

La iniciativa de reforma constitucional de 1936 no fue aprobada. Se puede aventurar la idea de que este hecho se debió a que su contenido era violatorio de lo que entonces se consideraban facultades irrenunciables de los estados. Por ejemplo, ¿cómo iban a ceder las entidades ante la pretensión de que órganos ajenos como la Convención Nacional Fiscal y la Comisión Permanente dictaminaran qué medidas eran necesarias para uniformar su legislación?, ¿cómo se sugería crear oficinas recaudadoras únicas y dismantelar la parte

de las administraciones públicas estatales encargadas de esta función, cuando no existían antecedentes de colaboración administrativa entre la Federación y los estados? Por último, al federalizarse la mayoría de los impuestos, se dejaba a los gobiernos regionales un tributo, el gravamen general sobre la industria y el comercio que todavía no se creaba y con la salvedad de que tal delimitación era tentativa. Es decir, a pesar del avance del centralismo en la época cardenista, los postulados de la iniciativa eran excesivos, sobre todo si se considera que debían quedar consignados en la Carta Magna.

El proceso de coordinación fiscal tardaría todavía muchos años en conformarse. La colaboración en materia administrativa apenas se sugirió en 1947 y, en ese entonces, las facultades que se otorgaron a los estados fueron mínimas. Además, la unificación de los gravámenes indirectos se consolidó después de más de treinta años (1947-1979). En cambio, el camino de la uniformidad se allanó más fácilmente por el lado de los impuestos especiales, tanto los exclusivamente federales como los concurrentes. Por lo tanto, es probable que las ideas contenidas en el proyecto de 1936 no estuvieran imbuídas de gran sensibilidad política.

En 1940, el Presidente había enviado al Congreso una iniciativa de reforma a la fracción X del mismo artículo 73, ésta dio lugar a que la Comisión de Puntos Constitucionales de la Cámara de Diputados dictaminara que "la modificación que el Ejecutivo de la Unión [proponía] para la industria tabaquera, se [hiciera] igualmente a los impuestos sobre gasolina, explotación forestal, cerillos y fósforos, y aguamiel y productos de su fermentación".³⁴

En el año de 1942, se reformó la Constitución para delimitar campos fiscales, o más bien, para fijar una serie de tributos que, en adelante, serían exclusivos de la Federación. En el artículo 73, fracción XXIX quedó establecido que los impuestos especiales sobre energía eléctrica, producción y consumo de tabacos labrados, gasolina, cerillos y fósforos, aguamiel y explotación forestal serían federales.

Como se ha visto, algunos de estos impuestos especiales ya se habían incorporado a la jurisdicción federal. Por ejemplo, en el caso del impuesto sobre petróleo --de cuya recaudación se participó el 5% a los estados, desde 1922³⁵-- y los gravámenes sobre energía eléctrica y gasolina.

En la fracción XXIX también quedó establecido que dichos impuestos especiales deberían participarse a los estados. En las leyes secundarias respectivas se aclaraban las cuotas o tasas que se compartirían con las entidades. --recuérdese que la prohibición para gravar estas materias no se limitó a la producción o el consumo. En el caso de la industria cervecera, la Suprema Corte de Justicia opinó que gravar indirectamente esta actividad era equivalente a violar la facultad federal.³⁶

En opinión de algunos autores, los resultados de la federalización de estos gravámenes fueron positivos, ya que se uniformó la tributación, se incrementó la recaudación, y las participaciones que obtuvieron los estados fueron mayores que lo que hubieran podido rendir los impuestos locales correspondientes. En consecuencia, la Federación expidió leyes sobre impuestos especiales no exclusivos, en las que invitaba a los estados a colaborar en la

supresión de gravámenes que se superponían, derogando sus impuestos y participando de la recaudación que obtuviera el Gobierno Federal.³¹

2. La coordinación fiscal sustituye a los intentos de delimitación de competencias tributarias. 1947-1970.

Independientemente de que la uniformidad tributaria haya resultado benéfica para ambos niveles gubernamentales, lo cierto es que, a partir de la década de los cuarenta, se hizo necesario establecer una política fiscal que fortaleciera a los poderes federales para afrontar el problema del desarrollo económico del país. No es casual, de ninguna manera, que la federalización de muchos impuestos se lograra en una década, en que se hizo explícito el modelo de desarrollo que se proponía el Estado. El Gobierno Federal, a través de la inversión pública, impulsó el crecimiento económico. A la concentración de funciones de gasto público en el nivel federal correspondió una centralización de los ingresos.

Las dos circunstancias que restringieron el éxito de la delimitación de jurisdicciones tributarias estaban resueltas en este momento. En primer lugar, la preminencia política de la Federación sobre los gobiernos estatales y municipales era un hecho. En segundo término, durante el sexenio de Miguel Alemán se modernizó notablemente el sistema fiscal. En los años anteriores el objetivo de la política comercial había sido la recaudación tributaria, este hecho se evidenciaba en la preponderancia del impuesto sobre las

importaciones en la composición de los ingresos gubernamentales. A partir de 1946, se hizo explícito que el objetivo central era proteger a la industria nacional --aunque la meta de corregir los desequilibrios en la balanza de pagos todavía era importante. Dicho objetivo hizo que los impuestos al comercio exterior dejaran de constituir la base de la recaudación. En forma paralela, se decidió simplificar la imposición a la producción y al comercio y, para lograrlo, se sustituyó el viejo tributo del timbre, por el impuesto federal sobre ingresos mercantiles. En esa época también se elevó la importancia del impuesto sobre la renta.

Al dirigirse al Congreso de la Unión en septiembre de 1947, el Presidente Miguel Alemán mencionó que el Gobierno Federal se proponía una reforma fiscal para delimitar los campos de acción de la Federación, los estados y los municipios en materia tributaria. Sin embargo, el Secretario de Hacienda, Ramón Beteta, al celebrarse la Tercera Convención Nacional Fiscal en ese año, dijo: "contrastando con [la actitud de las dos primeras Convenciones], la actual administración consideró, desde su iniciación, que el problema de la concurrencia tributaria debe abordarse partiendo de la consideración inicial de que las diversas entidades político-económicas que coexisten en el país deben tener posibilidades de participar en el rendimiento del sistema tributario en proporción a las necesidades de los servicios públicos que cada uno tiene encomendados, es decir, que la cuestión fundamental a resolver no es dividir conceptos, sino asegurar la suficiencia conjunta del sistema tributario."³⁸ En su informe de 1948, el Jefe del Ejecutivo reiteró esos argumentos.

Por primera vez, la Convención Nacional Fiscal tuvo resultados concretos. Esto se debió a que ya no se intentó delimitar competencias. A la federación le interesaba armonizar el sistema fiscal y a las entidades el camino de la reforma constitucional les parecía sospechoso. A la fecha, las modificaciones habían dado lugar a una definición más amplia de la esfera tributaria federal, sin beneficiar directamente a los estados. Por lo tanto, en 1947, la Comisión de Concurrencia y Reformas Constitucionales de la Convención no pudo sesionar: los tesoreros estatales se negaron a acudir para evitar una nueva reforma a la Carta Magna.³⁹

En las conclusiones de la Convención se sugirió dejar definitivamente establecido el principio de que el reconocimiento de la facultad de legislación o de administración en materia tributaria no implicaba, en forma alguna, el derecho de aprovechar privativamente el rendimiento de los gravámenes que se establecieran.⁴⁰

Asimismo --como en las Convenciones anteriores se había discutido la constitucionalidad de otorgar cada vez más atribuciones a la Federación-- la delegación federal procuró demostrar que, si en el curso de los debates se encontraba necesario dar nuevas facultades al Gobierno Federal o subordinar algunas facultades de los estados a reglas de unificación o de coordinación, no debería interpretarse como contrario al régimen constitucional, ya que el propósito era "servir a los fines superiores de la Nación" y no vulnerar la soberanía de las entidades. En el curso de las discusiones de la asamblea, los funcionarios de Hacienda explicaron que su tesis jurídica no implicaba una tendencia política o económica de debilitar a los estados, sino que se trataba de establecer "bases firmes para su desarrollo armónico

con el desarrollo general".⁴¹

Se insistió en que debería consignarse que era obligatorio para la Federación otorgar participaciones cuando desapareciera algún impuesto local --ya que, hasta entonces, dicha práctica había sido resultado de la "buena voluntad federal" o de la necesidad de contrarrestar la oposición de los estados.

Por otra parte, el hecho de que en el régimen fiscal de los estados figuraran las participaciones como un renglón importante, no implicaba que el Gobierno Federal impidiera que las entidades federativas dedicaran sus recursos al desempeño de sus responsabilidades de servicios públicos con plena autonomía. Esta última --se dijo-- se podría conservar en un régimen de distribución congruente, armónica, racional y equitativa de los ingresos públicos. "La autonomía administrativa para disponer de los ingresos propios y de los compartidos no [podría] quedar supeditada ni limitada por ninguna autoridad".⁴²

Asimismo, se indicó que debido al régimen de desarticulación económica y de autosuficiencia fiscal en que habían vivido los estados, el único camino que habían tenido para defender a sus localidades y sostener el rendimiento de sus impuestos había sido la existencia de alcabalas. Para poner fin a esta situación se requería que la legislación sobre el impuesto general al comercio y a la industria fuera uniforme, aunque siguiera siendo concurrente.⁴³

La Convención Fiscal sugirió que los impuestos locales sobre el comercio y la industria, y el impuesto federal del timbre desaparecieran y se creara en su lugar un impuesto proporcional sobre las ventas, que sería recaudado por las autoridades fiscales de los estados y cuyo

rendimiento se repartiría entre los tres niveles gubernamentales.⁴⁴ La iniciativa de la ley federal del impuesto sobre ingresos mercantiles (ISIM) se presentó ante el Congreso de la Unión el 24 de diciembre de 1947.

Por uniformidad se entendió el establecimiento de tasas coordinadas --una de 1.8%, que le correspondía a la Federación, y otra de 1.2% para los estados. Si la entidad federativa aceptaba este sistema firmaba un convenio con el Gobierno Federal. En cuanto a la administración del impuesto, el estado podía optar por recaudarlo él mismo o por dejar que la Federación lo hiciera. Es interesante destacar que sólo se le cedió a las Tesorerías locales esta función. Según algunos autores, el ISIM fue el gravamen que tuvo más influencia en materia de relaciones administrativas intergubernamentales y de esta manera, sentó un buen precedente para la coordinación fiscal integral.

Como únicamente a la mitad de los estados les interesó coordinarse, en 1953 se expidió una ley para otorgar participaciones adicionales a los estados que aceptaran el nuevo gravamen federal.

A partir del establecimiento del ISIM, como bien se explicó en la Tercera Convención Nacional Fiscal, se propuso la idea de un sistema coordinado, por medio del cual se eliminaría el problema de la imposición múltiple, porque cada fuente sería gravada con una sola cuota impositiva y con procedimientos uniformes. El gobierno federal ya había conseguido apropiarse de los tributos más importantes, y con el impuesto general al comercio y a la industria, se abría el camino para acabar con la anarquía fiscal, si los estados colaboraban y consentían en derogar sus tributos. Por lo tanto, la intención de delimitar jurisdicciones, se sustituyó por la coordinación fiscal.

En cuanto a los gravámenes especiales concurrentes --como aquéllos que existían en los estados y territorios sobre hilados y tejidos, sobre producción y consumo de azúcar, de alcohol, de aguas envasadas y de cerveza-- se propuso que se coordinaran con los impuestos similares que la Federación tuviera en rigor.

En la Ley sobre Producción y Envasamiento de Aguas (31 de diciembre de 1947) se señaló que, como en todos los impuestos especiales de la Federación, se daría participación a los estados que no gravaran esta materia, para que paulatinamente el impuesto se pudiera aplicar en forma general. Se agregó que este régimen sería favorable para los estados porque el rendimiento de los impuestos locales era escaso debido a defectos en la legislación fiscal de los estados y a que se carecía de medios apropiados de administración y de control.⁴⁵

En la Ley del Impuesto sobre Cemento (30 de diciembre de 1948) se aclaró: "naturalmente se cuida de respetar con toda amplitud nuestro sistema político en materia de tributación, por cuanto las entidades federativas quedan en libertad para aceptar la participación que les ofrece el fisco federal".⁴⁶ En la Ley del Impuesto sobre Hilados, Tejidos y Acabados, y en la Ley del Impuesto sobre Llantas y Cámaras de Hule --ambas expedidas en 1948-- se hicieron consideraciones semejantes.

En 1949 se introdujo una reforma a la Constitución General de la República para que el impuesto sobre fabricación y consumo de cerveza se incluyera en el artículo 73-XXIX. En los considerandos de la iniciativa que se presentó al Congreso se mencionó que entre los procedimientos necesarios para favorecer el desarrollo de la industria se requería que no existieran gravámenes distintos en cada estado.

La industria cervecera, por ejemplo, no había podido desenvolverse adecuadamente porque la producción estaba gravada de manera desigual y el consumo también --ya que los estados establecían verdaderas "medidas proteccionistas". Para remediar esta situación, el Ejecutivo Federal había expedido una ley de este impuesto especial que la mayoría de las entidades federativas habían aceptado. Por lo tanto, la modificación constitucional no representaría un ensayo, sino el afianzamiento de un sistema que había tenido un "éxito halagador". Por último, se aseguró que, al federalizarse el tributo, el efecto conjunto del incremento del porcentaje participable, y del desarrollo de la industria y de la intensificación del consumo, que propiciaría la uniformidad, beneficiaría doblemente a los fiscos locales. Por si había alguna duda, se previó en la Ley de Ingresos, la creación de un fondo compensatorio para aquéllos estados en los que la participación resultara inferior al rendimiento que habían venido obteniendo.⁴¹

Con el fin de completar estas reformas, se promulgó la Ley que Regula el Pago de Participaciones de Ingresos Federales a las Entidades Federativas (30 de diciembre de 1948), ya que uno de los obstáculos más serios que había tenido el desarrollo del sistema de participaciones consistía en la demora para que los estados, los municipios, los territorios y el Distrito Federal recibieran sus recursos respectivos. Por lo tanto, se propuso que el importe de las participaciones fuera enterado al Banco de México, al mismo tiempo que el causante entregara la parte correspondiente al Fisco Federal. De esta forma se prescindía de la intervención de la Secretaría de Hacienda, en el proceso de pago de las participaciones, más no en la

revisión del monto que hubiera ingresado a los fiscos locales, para abonar o descontar las diferencias resultantes.⁴⁸

Como consecuencia de la aplicación parcial de las exenciones, la contribución federal se causaba en algunos impuestos y en algunos estados al 15% y en otros estados, en los mismos impuestos, al 5%. En el sexenio de Miguel Alemán se eliminó la contribución a través de un mecanismo gradual. En 1947 el Ejecutivo Federal otorgó un subsidio equivalente al 33% de la contribución a los gobiernos de los estados y de los territorios en que ésta era de 15%. En 1948, el subsidio se elevó a 66% --así se logró uniformar la cuota en todo el país, en 5%. En 1949 la contribución federal desapareció definitivamente -- en la Tercera Convención se había tomado el acuerdo de erradicarla. En el proyecto de Ley de Ingresos de ese año se decía que desde el establecimiento del impuesto sobre la renta en 1925 y del impuesto sobre ingresos mercantiles en 1947, el suprimir la contribución era el mayor esfuerzo de los gobiernos revolucionarios para lograr una hacienda fuerte y organizada. Se decía también, que esta medida era todavía más importante que las otras dos, porque su fin no era reorganizar el sistema tributario federal, sino sacrificar un ingreso importante de la Federación en beneficio de los fiscos locales.⁴⁹

Difícilmente se puede creer que un renglón que representaba aproximadamente el 2% de los ingresos netos totales del Gobierno Federal fuera importante.⁵⁰ Sin embargo, si se considera que la creación del ISIM y de las diversas leyes sobre impuestos especiales simplificaban el sistema fiscal y limitaban el poder tributario de los estados, es comprensible que para consolidar la uniformidad y para

compensar a las entidades, se eliminara una fuente de ingreso que se creó en una época en que se requería que los fiscos locales cooperaran con los gastos de la Federación y que, en consecuencia, se consideraba un castigo a las economías estatales y municipales. La famosa contribución o "cuarta federal" no era precisamente legítima.⁵¹

En los años cincuenta y sesenta el tema de la concurrencia fiscal pasó a un segundo plano. Es significativo que en los informes presidenciales de Ruiz Cortines, López Mateos y Díaz Ordaz, el tema no se mencionó. Se hacía referencia a las haciendas estatales, pero en relación a otras cuestiones. Así, se hablaba de condonación de adeudos a los gobiernos estatales, del otorgamiento de subsidios --por ejemplo para las Juntas Locales de Caminos y para las Juntas de Mejoras Materiales-- del gasto federal en las entidades, y de los créditos que el Banco Nacional Hipotecario Urbano y de Obras Públicas concedía a los estados y a los municipios.⁵²

Sin embargo --en esta misma época-- en el ámbito de las decisiones jurisprudenciales acerca de la concurrencia tributaria, se registraron hechos relevantes. En 1957, la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia opinó que los impuestos federales eran únicamente aquellos listados en el artículo 73-XXIX y que, en consecuencia, no había problema de coincidencia en materia fiscal. El gobierno Federal reaccionó reformando la Ley Orgánica de los Tribunales de la Federación para que sólo el pleno de la Suprema Corte pudiera conocer de los amparos en revisión por leyes impugnadas por anticonstitucionales. En ese mismo año, la Corte rectificó la resolución anterior, aclarando que, a pesar de que el artículo 73-

XIX limitaba a la Federación, la fracción VII del mismo artículo faculta al Congreso para imponer las contribuciones necesarias para cubrir el presupuesto. Según Jorge Carpizo, esta opinión "está en contra del principio de la división de competencias en el Estado Federal Mexicano que se asienta en el artículo 124 constitucional, aunque la necesidad ha hecho que la tesis predominante sea la que la Corte ha sostenido".⁵³

3. La década de los setenta: el resurgimiento del interés por la coordinación fiscal.

De 1947 a 1970, la coordinación fiscal había estado relativamente estancada. Sin embargo, durante los años setenta, en el discurso oficial, el tema del desarrollo regional fue abordado de manera distinta. Mientras que, entre 1960 y 1969, se entendía que las desigualdades generadas por el proceso de desarrollo económico tenderían a resolverse por sí mismas, en 1970 se reconoció que, para resolver la excesiva concentración en el Valle de México y para atenuar los desequilibrios regionales, era necesario que el gasto en inversión del Estado coadyudara a redistribuir el ingreso entre las regiones del país.⁵⁴ En esa época, el interés del gobierno federal por impulsar la coordinación fiscal resurgió. En las primeras reuniones con los tesoreros de los estados se decía que:

(...) la concurrencia de los funcionarios fiscales [tenía] por objeto cumplir una nueva etapa en la tarea conjunta de remodelar la política y la administración fiscal del país. Esta remodelación [estaba] enmarcada dentro de otra más amplia: la del espacio económico en su conjunto. Luchar por un desarrollo regional justo y armónico y hacer frente al desempleo, la carestía y la miseria, [constituían] los objetivos en que se [había] venido sustentando la política económica (...) del (...) Presidente (...) Echeverría.⁵⁵

A pesar de la presencia de esta retórica,⁵⁶ se puede afirmar que la reanudación de las reuniones y el nuevo impulso que se le dio a la coordinación fiscal se relacionó más con otro síntoma del agotamiento del "desarrollo estabilizador", la insuficiencia de los ingresos gubernamentales, que con la citada preocupación por el desarrollo de las entidades federativas.

Al iniciarse el sexenio del presidente Luis Echeverría, sólo la mitad de las entidades federativas estaban coordinadas en materia del ISIM. Entre los estados que habían optado por mantener sus gravámenes al comercio y a la industria estaban el Estado de México, Nuevo León, Jalisco, Chihuahua y Veracruz. Es decir, los estados económicamente más prósperos.

En 1971 Chihuahua se coordinó y las autoridades estatales consiguieron que se les dejara la facultad de realizar auditorías, "por primera vez la Federación se abrió, en cuanto a no retener rígidamente facultades en el centro del país."⁵⁷ Sin embargo, excepto Nayarit y Tamaulipas, el resto de las entidades se mantuvieron renuentes a coordinarse.

En 1972, --después de 25 años-- se realizó una nueva Reunión Nacional de Funcionarios Fiscales. En este foro se insistió en que los estados deberían derogar las exenciones fiscales estatales, ya que no constituían verdaderos incentivos para el desarrollo industrial. Asimismo, hubo propuestas en el sentido de aumentar la tasa del ISIM y dividirla en tasas iguales para la Federación y los estados, e incluso se habló de promover una reforma al artículo 73-XXIX para consignar el derecho de los estados de gravar a través del impuesto general sobre el comercio y la industria.⁵⁸

Entre los estados no coordinados existía, en palabras de un funcionario de la SHCP, la "idea fija" de que el desarrollo industrial se podía promover por medio de franquicias fiscales. Por esta razón los gobernadores se negaban a renunciar a lo que consideraban un importante instrumento de promoción. El estado de Nuevo León tenía un impuesto al comercio y a la industria de 1.6% que no se cobraba sobre las ventas, sino en el momento en que la mercancía salía de las fábricas --obviamente siendo una de las entidades productoras más importantes este sistema le convenía más que uno que gravara el consumo. En Jalisco existía una tasa de 0.9%, y no se deseaba elevarla para evitar que se perdiera el atractivo que para los industriales tenía el establecerse en dicha entidad. En el Estado de México las autoridades no querían renunciar a la posibilidad de exentar a sus contribuyentes, pues se consideraba que, gracias a ella, se había logrado el crecimiento industrial de la región.⁵⁹

En la segunda reunión de estados coordinados de 1973, se volvió a insistir en que se derogaran las franquicias y las leyes locales de fomento industrial.

En 1973, el Gobierno Federal intentó una reforma fiscal que se debió realizar por el lado de los impuestos directos (el impuesto sobre la renta), pero "la amenaza del retiro de fondos y su envío al exterior tuvo un resultado: no se eliminó el anonimato, tan sólo se subieron las tasas de impuestos que debían de retener las instituciones que pagaban los intereses y los dividendos a las inversiones que optaban por permanecer en el anonimato (...)" ⁶⁰, en cambio la tasa del ISIM se elevó del 3% al 4%. En ese año la Federación encontró el camino para vencer la

resistencia de los estados a coordinarse: al mismo tiempo que se incrementó la tasa del ISIM, se aplicó de manera general en todo el país. Es decir, antes de esta reforma la Federación cobraba el 1.8% y el estado que no se coordinaba establecía su impuesto local al comercio y a la industria. A partir de 1973, la tasa federal de 4% se causaba sobre los contribuyentes de todas las entidades. Si el estado quería además fijar una cuota propia, podía hacerlo; pero, lógicamente, impondría sobre los causantes una tasa excesivamente alta. A propósito, el tesorero de Chihuahua se quejaba de que:

(...) con la imposición de la tasa federal única incrementada a 4% con participación para los estados que suscriben convenio con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público se suprime la coordinación de impuestos --el local y el federal-- para dar lugar a simples convenios de administración de un gravamen federal, prácticamente [irrenunciables] por parte de los estados, ya que los contribuyentes no podrían soportar la carga.⁶¹

El funcionario también advirtió que el fenómeno de que, por medio de diferentes interpretaciones, la Federación había ido absorbiendo cada vez más facultades podía explicar la resistencia de las entidades federales a coordinarse, ya que tenían una reforma constitucional en el sentido de atribuir exclusivamente a la Federación el impuesto al comercio y a la industria.⁶² En su opinión, si se implantaban tasas coordinadas, desaparecería esta actitud reticente por parte de las entidades --de lo contrario, se crearía una situación de dependencia. Asimismo, se enfatizó que se tomara en cuenta que este tipo de impuestos eran la base de las haciendas públicas estatales.

En la Reunión Nacional de Tesoreros Estatales y de la Secretaría de Hacienda --que se llevó a cabo en abril de 1973-- se formaron grupos de trabajo que estudiarían la coordinación en el impuesto

sobre la renta (causantes menores) y en el impuesto sobre tenencia y uso de vehículos; la unificación del impuesto sobre producción y venta de bebidas alcohólicas; y las participaciones en impuestos especiales.

En 1975, en la Séptima Reunión de Tesoreros Estatales y Funcionarios de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, se habló de las ventajas que habían traído los cambios citados, es decir, la existencia de un impuesto único sobre bebidas alcohólicas --que logró reducir la evasión fiscal y disminuir los costos de administración-- y la coordinación en el impuesto sobre producción de aguardiente y en el impuesto sobre tenencia y uso de vehículos. Por otro lado, se incrementaron las participaciones en el caso de seis impuestos especiales. El efecto de estas medidas fue elevar las participaciones por impuestos especiales de 1350 a 3200 millones de pesos, de 1971 a 1974. En esos años, las participaciones tuvieron un comportamiento más dinámico que el conjunto de la recaudación federal.⁶³

Asimismo, se coordinó con los estados la administración del impuesto sobre la renta en lo referente a causantes menores y causantes sujetos a bases especiales de tributación. La Federación otorgó a las entidades el 45% de lo recaudado.

Como consecuencia de este nuevo interés por la coordinación y de los resultados que se obtuvieron, se propuso crear una ley de Coordinación Fiscal --que supliría a la de 1953. La idea central que se pretendía plasmar en la nueva legislación era eliminar las restricciones injustificadas al poder fiscal de los estados contenidas en las leyes federales. Por otro lado, se veía la necesidad de crear un convenio tipo de coordinación.⁶⁴

Los principios acerca de las participaciones deberían quedar asentados en la ley respectiva y no encontrarse dispersos --como sucedía entonces-- en una multitud de leyes federales. De esta forma se simplificaría la legislación tributaria. Además, el derecho de los estados y de los municipios de recibir participaciones debería derivarse de la ley de coordinación y no de los convenios.⁶⁵

En ese momento se creía que era positivo especificar qué materias, exclusivas y concurrentes, no podían gravar las entidades federativas, pero estableciendo que la competencia que tenían para imponer contribuciones sobre bienes inmuebles no debía ser limitada --es decir, la ley especificaría las restricciones tributarias justificables y eliminaría las que no lo fueran.

En las reuniones de la Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales, que se realizaron en 1977 y en 1978, se confrontaron distintas opiniones --de los tesoreros estatales y de los funcionarios de la Secretaría de Hacienda-- sobre el contenido de la nueva ley.⁶⁶

De parte de las entidades existía preocupación acerca de los incrementos que registrarían las participaciones, así como de las facultades tributarias estatales que quedarían limitadas --por ejemplo, el Tesorero del Estado de Nuevo León explicó que, de eliminarse el impuesto sobre nóminas, su entidad perdería el 20% de sus ingresos. Por otra parte, se señaló que no debería restringirse la facultad estatal de imponer sobretasas para financiar la educación superior. Los funcionarios locales pidieron que se precisara qué pasaría al entrar en vigor el impuesto al valor agregado (IVA), cuáles impuestos tendrían que derogarse y cuáles serían las implicaciones constitucionales de la Ley de Coordinación Fiscal, en

cuanto a las fuentes tributarias de los estados.

La Secretaría de Hacienda por su parte, decidió que recogería las objeciones de las entidades federativas para presentar --en la X Reunión Nacional de Funcionarios Fiscales-- un planteamiento global sobre la filosofía de la nueva ley. Dicha decisión se originó en la dificultad que entrañaba el discutir, artículo por artículo, el anteproyecto que se había expuesto. Los funcionarios federales aclararon que los estados no recibirían menos ingresos, ya que no se buscaba alterar los montos de las participaciones, sino modificar las normas que las regían --por ejemplo, se trataba de substituir el sistema de cuotas, por el de porcentajes para distribuir la recaudación de los impuestos participables.

Sobre las materias que los estados podían seguir gravando, se aclaró que el objetivo era eliminar la concurrencia, y para ello se requería que los estados no duplicaran los impuestos federales-- tampoco sería posible continuar con la práctica absurda de que los estados tuvieran tributos sobre los rubros exentos en las leyes federales. Sin embargo, las entidades podrían seguir imponiendo el impuesto predial y el impuesto sobre nóminas --aunque este último, sólo se conservaría por su importancia dentro de las estructuras fiscales estatales, siendo conveniente eliminarlo en el futuro.

Acercas de las modificaciones a la Constitución, se precisó que la intención era crear un "Sistema Tributario Nacional" y consagrarlo en la Carta Magna. Los estados, en opinión de la SHCP, no perderían su soberanía tributaria, sino que la usarían para restringir su libertad de gravar diversas materias. En cuanto al IVA, no debía existir preocupación, porque se daría una compensación a los

estados para resarcirlos de los recursos que perdieran al eliminar sus gravámenes al comercio y a la industria.

En esta primera etapa de la discusión, se pensaba en una ley de coordinación fiscal en la que se diera una participación impuesto por impuesto, pero --a raíz de que las divergencias entre los estados y la Federación eran evidentes-- se prefirió simplificar la reforma. En 1978 el coordinador con entidades federativas de Hacienda explicó que el problema principal era la repartición de recursos fiscales entre la Federación y los estados, y que por lo tanto, no se debería discutir, impuesto por impuesto, el porcentaje de participaciones. En cambio, se debería conceder una proporción determinada del total de los ingresos tributarios federales.

La nueva Ley de Coordinación Fiscal consideró que no se trataba de una cuestión cualitativa, sino cuantitativa; que no existían razones válidas, salvo las puramente recaudatorias, para otorgar o no participaciones en cada gravamen y que el problema radicaba, básicamente, en compartir recursos fiscales de la Federación con los Estados y los Municipios. Se llegó a la conclusión de que las participaciones a estos dos niveles de gobierno no necesariamente deberían ser de este o aquel impuesto, sino que la solución consistía, simplemente, en fijar la proporción que de la recaudación de todos los impuestos federales debería corresponder a Estados y Municipios.⁶⁷

Como la implantación del IVA y la nueva ley de coordinación fiscal, estaban vinculadas, esto último era lo más indicado, ya que el impuesto sobre ingresos mercantiles se declaraba y se pagaba por establecimiento, pero con el IVA el contribuyente presentaría una sola declaración en la casa matriz de la empresa. En opinión de Roberto Hoyo, este hecho dio lugar a la nueva ley de coordinación fiscal, ya que el sistema anterior de dividir lo recaudado por el ISIM en un 55% para la Federación y un 45% para los estados, era impracticable con el IVA. En la exposición de motivos de la Ley de Coordinación Fiscal se decía que:

Finalmente, la decisión de la federación de transformar y modernizar el ISIM y sustituirlo por el IVA, como en iniciativa por separado se [había] propuesto [al Congreso de la Unión, obligaba] a revisar todos los procedimientos de participación y a reunirlos en un solo sistema [...]

Para tranquilizar a los funcionarios estatales sobre los efectos que traería el nuevo régimen de participaciones, la SHCP aclaró que se estaba previendo el impacto cuantitativo que este último tendría en cada estado⁶⁹ y se señaló que se ampliarían las facultades delegadas a las entidades en materia de administración de impuestos coordinados. --para lograr este objetivo se preparó un Convenio Uniforme de Coordinación Fiscal. Es decir, la posición de Hacienda era que los estados deberían derogar sus impuestos, ya que el problema real era la suficiencia de recursos y, al resarcirlos por lo que dejaran de recaudar, ésta quedaba asegurada. La contraparte de este cambio en las haciendas estatales --la sustitución de recursos derivados de impuestos propios por participaciones-- era el ceder a las entidades la administración de algunos impuestos federales, entre ellos, del IVA.

En palabras del Tesorero de Sinaloa --en la tercera Reunión Nacional de Tesoreros Estatales y de la SHCP-- el problema se resolvía si los estados reconocían que un sistema fiscal adecuado es aquél que fortalece el ingreso federal y si la Federación aceptaba que las entidades podían asumir un número mayor de tareas administrativas en el ámbito fiscal. Una circunstancia que favorecía esta solución era el avance técnico y humano en las tesorerías estatales. El funcionario explicó:

Evidencia clara de que las administraciones fiscales de los estados continúan superando sus sistemas y procedimientos es el hecho de que la SHCP, paulatinamente está depositando en manos de las Tesorerías de los Estados mayores responsabilidades en el manejo del ISIM y, en un plazo inmediato, también lo hará por lo que se refiere al impuesto sobre la Renta en causantes menores.⁷⁰

En la misma Reunión de Funcionarios Fiscales, otro ponente expresó:

Es preciso reiterar que las mayores facultades administrativas que los estados coordinados tienen ahora delegadas obedecen al reconocimiento de su creciente capacidad y que las facultades que se ha reservado la Secretaría de Hacienda se explican por la necesidad de desarrollar políticas generales uniformes. ¹¹

El 27 de diciembre de 1978, se promulgó la Ley de Coordinación Fiscal, que entró en vigor en 1980. Entre los considerandos del Convenio de Colaboración Administrativa que el Ejecutivo Federal y los gobiernos de los estados suscribieron --al mismo tiempo que el Convenio de Adhesión al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal-- se mencionó "que la colaboración administrativa en materia fiscal [había] permitido en los últimos años un aumento importante en la recaudación de los impuestos federales y [había] sido una fecunda experiencia que [había] auspiciado el desenvolvimiento de la capacidad administrativa de las entidades federativas. Hecho este, que se reconoció al institucionalizar el procedimiento de colaboración administrativa fiscal entre Federación y Estados en la nueva Ley de Coordinación Fiscal."¹²

En 1978, Guillermo Prieto Fortún, Subsecretario de Ingresos, explicó que la proporción que las participaciones representaban respecto de la recaudación federal, estaba descendiendo. --en tal año ese porcentaje fue de 12.07%-- por lo tanto, con el nuevo sistema se buscaría impedir el deterioro de los recursos estatales, ligando ambos conceptos: el Fondo General de Participaciones se constituiría con el 13% de los ingresos federales totales.¹³ En la exposición de motivos de la ley se dijo que no se pretendía aumentar este

porcentaje, sino evitar que siguiera disminuyendo.

Asimismo, se creía factible mejorar esta situación en el futuro, en la medida en que las condiciones financieras de la Federación lo permitieran, y, siempre y cuando, la asunción de mayores funciones de servicios y obras públicas por parte de las entidades federativas lo justificara.¹⁴

El porcentaje de 13% se adicionó con el monto de los recursos que representaban, en términos de la recaudación federal, los impuestos estatales que se eliminarían. En el año siguiente, 1979 --durante la fase de implantación del sistema de participaciones-- se estimó la cuantía de los tributos locales por derogarse. La Secretaría de Hacienda realizó proyecciones sobre el comportamiento que tendrían las participaciones y se mostró optimista acerca de los resultados que se obtendrían. Asimismo, se otorgó una carta de garantía a los gobernadores.

Las consecuencias del nuevo Sistema Nacional de Participaciones fueron varias. En la década de los setenta existían impuestos federales exclusivos (como los impuestos al comercio exterior y aquellos sobre la Ley General del Timbre); impuestos federales exclusivos, pero participables obligatoriamente por disposición constitucional (como el gravamen sobre producción y consumo de cerveza); impuestos federales no exclusivos, participables opcionalmente, por medio de una declaración de que en una entidad no existían gravámenes similares (como el impuesto sobre producción de cemento); e impuestos federales que se participaban si se suscribía un convenio de coordinación (como el ISIM y el impuesto sobre tenencia y uso de vehículos). La Ley de Coordinación fiscal de 1978 eliminó

la distinción entre impuestos participables y no participables.

En la exposición de motivos se aclaraba que, debido a que el régimen de participaciones se desarrolló en distintas etapas y conforme a diferentes criterios, faltaba racionalidad en la determinación de los impuestos en que sí se otorgaban participaciones y aquellos otros cuya recaudación se destinaba exclusivamente a la Federación. Es decir, se requería armonizar el monto y el procedimiento para distribuir las participaciones entre los estados. En el primer proyecto de ley de coordinación fiscal se definieron los porcentajes de la recaudación de los diferentes impuestos que se participarían a los estados. Sin embargo, al adoptarse el sistema de distribuir una proporción¹⁵ del total de la recaudación federal, se eliminó la distinción entre impuestos exclusivos y concurrentes.

Con la creación del impuesto al valor agregado, se concluyó el proceso iniciado en 1947 con el establecimiento del ISIM. Se derogaron o dejaron en suspenso más de 400 impuestos estatales indirectos y, en consecuencia, la capacidad impositiva de las entidades se redujo, prácticamente, a los gravámenes sobre la propiedad inmobiliaria y sobre nóminas. La coordinación no era de ningún modo opcional, porque con el IVA se suprimieron la mayoría de los impuestos especiales sobre los que se otorgaban participaciones, por lo tanto, un estado no coordinado hubiera recibido escasos recursos. De cualquier manera, ya desde 1973, cuando se hizo general la coordinación en el ISIM y, más adelante, con las reuniones fiscales que se realizaron, la voluntad de los estados de oponer resistencia estaba muy disminuída. Lo que más preocupaba a los tesoreros era que sus entidades no se

vieran desfavorecidas, en términos cuantitativos, con el nuevo sistema.

Por otro lado, la idea de que las participaciones no vulnerarían la soberanía de los estados, aunque estos derogaran sus impuestos, -- ya que ellos mismos decidirían suspender sus leyes-- permitió sugerir la consagración constitucional del régimen fiscal emanado de la ley.

En cuanto a la administración coordinada de los impuestos, las experiencias de los años setenta en materia de diferentes gravámenes --ISIM, ISR (causantes menores y causantes sujetos a bases especiales de tributación), impuesto sobre tenencia y uso de vehículos e impuesto sobre erogaciones por remuneración al trabajo personal-- permitieron ceder a los estados la facultad de administración del impuesto al valor agregado. Independientemente de los problemas que se han suscitado por la dificultad de asignar este impuesto regionalmente y, en consecuencia, por las controversias entre las entidades, el hecho de hacer participar a las tesorerías locales en el proceso, ha hecho más "legítima" la federalización de los tributos. Cuando se forzó la coordinación al ISIM, las facultades administrativas de los estados se ampliaron. Actualmente, se han cedido todas las facultades sobre el IVA, excepto la de dictar su normatividad y la de evaluar. No obstante, la SHCP se ha abstenido de ejercer su facultad de calificar la eficiencia recaudatoria para no "herir susceptibilidades" entre los tesoreros estatales.

En general, se puede afirmar que paralelamente a la federalización tributaria, se ha hecho partícipes a los estados en el manejo administrativo de los impuestos.

[El Sistema Nacional de Coordinación Fiscal] prevé que la Federación y los estados compartan las funciones administrativas en algunos gravámenes, (...) que las entidades y municipios tengan derecho a recibir participaciones bajo ciertas condiciones, y, que por otra parte, la Federación se reserve la función normativa tributaria, aun cuando las entidades tienen canales para expresar y sugerir reformas al sistema tributario.¹⁶

Por último, cabe destacar que el objetivo del sistema de participaciones, tal y como se planteó en la exposición de motivos de la ley de 1978 no era incrementar los recursos con que contaban los estados, sino simplificar el régimen fiscal procurando resarcir a las entidades por la pérdida de su facultad tributaria, pero esto no quiere decir que, en términos cuantitativos, el sistema no haya sido benéfico para las entidades federativas.

Durante los años de 1981 y 1982 se registraron varios hechos que ilustran la consolidación del sistema de participaciones y las consecuencias que éste trajo en la relación entre la Federación y los Gobiernos Estatales.

En 1981, Roberto Hoyo, Coordinador General con Entidades Federativas, habló en las sesiones de la Comisión Permanente acerca de una posible coordinación en derechos¹⁷ --que se establecería en una nueva Ley Federal de Derechos. Dicha coordinación no implicaba que los estados perdieran capacidad de control sobre ciertas actividades --ya que la función reguladora se podía dar por una vía no fiscal-- sino evitar que los estados establecieran derechos que constituirían verdaderos gravámenes indirectos. Este fenómeno se presentaba, porque al entrar en vigor el IVA, algunas entidades quisieron disfrazar sus impuestos bajo la forma de ingresos no tributarios. Sin embargo, la SHCP aclaró que la coordinación era opcional, independiente de la de impuestos y que se respetaría la decisión de los estados, dada la

importancia política de esta materia.⁷⁸

La mayoría de las entidades aceptaron la coordinación en derechos. Seguramente no sólo debido a que, después de que se implantó la coordinación fiscal, la resistencia de los estados se vio menguada, sino a que, en términos cuantitativos, a la mayoría de ellos les favorecía recibir un 0.5% adicional de la recaudación federal. Algunos otros, como Jalisco, Nuevo León y el Estado de México la rechazaron, considerando que era "el colmo" orillar a los estados a renunciar prácticamente a todos los ingresos propios y al mecanismo básico para financiar el otorgamiento de diferentes servicios públicos.⁷⁹

Por otra parte, la crisis económica hizo necesario crear un "fondo especial", que se constituyó reteniendo a las entidades federativas el 4% del Fondo General de Participaciones, en 1981, el 3% en 1982 y el 10% en 1985. Ante la queja de los tesoreros estatales por la merma que esto significaba en sus ingresos, los funcionarios de Hacienda señalaron que los órganos de coordinación fiscal no podían hacer nada, ya que los gobernadores se habían comprometido con el Presidente de la República a colaborar en el esfuerzo de austeridad del Gobierno de la República.⁸⁰

Adicionalmente, el grupo de trabajo sobre armonización tributaria pretendía elaborar un estudio sobre los impuestos estatales para hacerlos concordar con los objetivos de la Ley de Coordinación. Las protestas de los tesoreros hicieron rectificar la posición de la SHCP, y se aclaró que no se elaborarían criterios acerca de los impuestos estatales que debían existir, sino simplemente un catálogo de los gravámenes vigentes y de los gravámenes suspendidos.⁸¹ Dicha

rectificación es importante si se considera que existía la idea de crear un código tributario único y de derogar prácticamente todos los tributos estatales y municipales.⁸²

4. El sexenio 1982-1988: un nuevo intento de delimitación de competencias tributarias.

Al iniciarse el sexenio del presidente Miguel de la Madrid se planteó un cambio en la "filosofía" de las relaciones fiscales intergubernamentales. En su discurso de toma de posesión, el Presidente se refirió a la necesidad de delimitar las competencias fiscales, si se quería hacer realidad la descentralización. Señaló que, a pesar de las ventajas, en cuanto a uniformidad fiscal que se habían conseguido, se desalentó el esfuerzo tributario de las entidades y se elevó su dependencia, respecto de las participaciones. Asimismo, habló de la reforma al artículo 115 constitucional, que, en el plano tributario, tendría consecuencias graves para los estados, pues el impuesto predial se cedería a los municipios y la Federación entregaría las participaciones a estos últimos, aunque de acuerdo a las bases y montos que fijaran las legislaturas locales.⁸³

Respecto a la reforma al artículo 115,⁸⁴ la opinión de la SHCP fue que la decisión había emanado de la "Consulta Popular" y había sido sancionada por el Congreso de la Unión, por lo tanto, a los órganos de coordinación fiscal sólo les tocaba coadyuvar a implementarla, y --en opinión de Roberto Hoyo-- la interpretación más apegada al texto constitucional era que la Federación debería pagar las participaciones.⁸⁵

Los tesoreros estatales se opusieron decididamente a dicha interpretación --desde que se logró la coordinación en el ISIM no se había dado una negativa tan "radical" a los designios federales. Las críticas principales eran tres. En primer término se aseguraba que los estados deberían ser resarcidos por la pérdida del impuesto predial, ya fuera aumentando el porcentaje del Fondo General de participaciones, creando nuevos tributos cuyo rendimiento sería para las entidades federativas, o transfiriéndoseles impuestos federales --el Secretario de Finanzas del Estado de México señaló que este era el camino congruente con el mensaje presidencial de diciembre de 1982.

En segundo lugar, se argüía que, si bien era necesario fortalecer económicamente a los municipios, estos no tenían capacidad administrativa para absorber mayores ingresos y que, además, era común que en ese nivel de gobierno se hiciera un uso ilícito de los recursos. Se comentó -- por ejemplo-- que era inadecuado transferir el catastro a las autoridades municipales, y se sugirió que se les entregara únicamente el monto de la recaudación, después de haber deducido los gastos administrativos. Por último, los estados se oponían firmemente a que la Federación entregara las participaciones, era claro --argumentaban-- que se violaría la soberanía estatal.

La posición de los estados y la de la Secretaría de Hacienda permanecieron inflexibles, pero, repentinamente, los funcionarios federales aseguraron que no tenían ningún interés en dar una reglamentación determinada al artículo 115.⁶⁶

Finalmente, se concedió a los estados que fueran ellos quienes entregaran las participaciones a los municipios, siempre y cuando el

pago se hiciera en efectivo y sin condicionamiento.

Para estudiar la propuesta de delimitación de competencias fiscales que hizo el Presidente de la República, se convocó a una Reunión Nacional Extraordinaria de Funcionarios Fiscales en 1983. Sin embargo, la posición de la SHCP era claramente adversa a esta idea. El 7 de enero de ese año, el coordinador general con entidades federativas explicó que el objeto de la reforma al artículo 115 era que los municipios contaran con mayores recursos y no resolver los problemas del federalismo fiscal en México, por la vía de la distribución de las fuentes de ingreso.⁸⁷

En el mes de marzo de ese año se realizó la XV Reunión Nacional Extraordinaria, en la Ciudad de México. En sus conclusiones se mencionó que se estaba en "una posición crucial de reordenación integral", semejante a la de las Convenciones Nacionales Fiscales, pero en mejores circunstancias. Sin embargo, la delimitación tributaria debería estar asociada a la política de descentralización, ya que sólo si se transferían mayores responsabilidades de gasto se justificaba transferir, simultáneamente, mayores recursos. La pregunta a resolver era qué tipo de recursos: participaciones, impuestos propios o subsidios.⁸⁸

Se reconoció que los impuestos federales tenían que ser administrados uniformemente en toda la República y que una forma de fortalecer al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal era ampliando las facultades estatales en el área de la administración tributaria federal. A este respecto, se habló de la dificultad que entrañaba la duplicidad de gastos administrativos provocada por la existencia de las tesorerías estatales --autoridades federales delegadas-- y de las

Administraciones Fiscales Regionales --instancias desconcentradas. Se dijo que "este paralelismo [debería] encontrar un punto de conciliación". Sin embargo, sería imprudente ampliar las facultades de los estados de manera precipitada.⁸⁹

En la reunión se formaron cuatro comisiones para estudiar la posible reforma al sistema de Coordinación Fiscal. Los temas a estudiar eran: la delimitación de competencias tributarias, el artículo 115 constitucional, la descentralización de la vida nacional y la colaboración administrativa entre la Federación y los estados. Las conclusiones de estos grupos deberían estar listas para presentarse en la XVI Reunión Nacional de Funcionarios Fiscales.

El 22 de julio de 1983, en la reunión de la Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales se presentó un avance de los trabajos emanados de las comisiones. En principio, se comentó que la coordinación fiscal había sido benéfica para los estados, ya que les había permitido contar con mayores recursos, además de conseguirse la armonización tributaria. No obstante, el Secretario de Finanzas del Estado de México advirtió que con la reforma al artículo 115, se planteaba la oportunidad de equilibrar las competencias entre los tres niveles de gobierno, y que se debería cuidar no reducir a los estados al papel de meros administradores al servicio de la Federación --ya que la soberanía implicaba facultades propias y autónomas. Este funcionario propuso que aunque inicialmente se aumentaran los fondos de participaciones, no se descartara la opción de transferir a los estados, por ejemplo, la recaudación del impuesto al valor agregado y hacerlos colaborar en la función normativa.⁹⁰

Un mes más tarde, la SHCP presentó un documento sobre los temas a tratar en la Reunión Ordinaria. La esencia de la propuesta era conservar los rasgos esenciales del sistema y consagrar constitucionalmente que los impuestos y derechos sobre hidrocarburos que estableciera el Congreso de la Unión se repartirían entre la Federación y los estados, en la proporción que la ley federal respectiva estableciera. Asimismo, se consignaría que la administración tributaria correspondería al gobierno federal, que la podría delegar a los estados. Para "compensar" a las entidades, la Secretaría de Hacienda agregó que todas las facultades administrativas --excepto la normatividad y la evaluación-- en materia del IVA se les cederían. Sin embargo, se aclaró que la Federación podría ejercer directamente cualquiera de las funciones, cuando lo estimara conveniente, y que, por el momento, no se consideraba oportuno delegar la administración de otros impuestos federales. Por otro lado, se dijo que la SHCP apoyaría la posición estatal acerca de la reforma al artículo 115.⁹¹

En general, los tesoreros estatales estuvieron de acuerdo con el planteamiento de la Secretaría, aceptando que la Federación contaba con pocos recursos fiscales y que no era posible que los cediera. Solamente el Secretario de Finanzas del Estado de México "agradeció" la comprensión que mostraban las autoridades federales acerca de los problemas financieros de los estados y previno que no era factible consagrar el sistema de participaciones en la Carta Magna, pues se perdería el "carácter contractual de la coordinación". Además, recordó que el estudio de la redistribución de competencias estaba pendiente.⁹²

Los funcionarios de Hacienda explicaron que el documento presentado incorporaba las propuestas de las cuatro comisiones en que estaban representadas todas las entidades y que era, únicamente, una base para la discusión. Según el Subsecretario de Ingresos, el aspecto más importante era el Convenio de Colaboración Administrativa entre la Federación y los estados, ya que la única forma de elevar la recaudación era aumentando la eficiencia en la administración fiscal.

En septiembre de 1983, el Tesorero del Estado de México propuso una solución tentativa para ceder el IVA a las entidades. Sin embargo, la postura de Hacienda era clara: redistribuir competencias era inviable. El caso del IVA ya se había estudiado y además, no era conveniente que se dependiera de un solo tributo: los ingresos locales gozaban de mayor estabilidad gracias a que a los estados se les repartía un porcentaje del total de la recaudación federal. Por otra parte, la Federación no estaba en posibilidad de otorgar una mayor cantidad de recursos. En palabras de Roberto Hoyo, una cosa era lo teóricamente deseable y otra, muy distinta, lo factible.⁹³

En la XVI Reunión de Funcionarios Fiscales se expresó que "tanto los grupos de trabajo de funcionarios estatales como la SHCP no [encontraban] adecuado en este momento y, por ese camino, acrecentar los esquemas estatales con otros conceptos impositivos (...) la propia Comisión Permanente decidió en consecuencia, que era más oportuno por ahora buscar el perfeccionamiento de los mecanismos de Coordinación Fiscal."⁹⁴ Se argumentó que "la coordinación constituía] un mecanismo ventajosamente redistributivo del ingreso nacional y que el Sistema de Coordinación Fiscal cumplía su objetivo

de fortalecer a estados y municipios, ya que los incrementos de las participaciones eran superiores a las tendencias que habían mostrado los impuestos estatales y los impuestos federales participables.

Se explicó que, aunque en la primera y en la segunda Convenciones Nacionales Fiscales se había propuesto la delimitación de competencias, la falta de criterios para realizar dicha delimitación había hecho necesario proponer que se le diera rango constitucional a la Convención. Por el contrario, la decisión de armonizar los diferentes sistemas tributarios, que surgió en la Convención de 1947, había constituido una solución eficiente al problema de la concurrencia fiscal.

El estudio sobre redistribución de competencias que se había llevado a cabo, demostró que --tomando en cuenta que el régimen fiscal de la Federación estaba compuesto sólo por cinco fuentes: los impuestos al comercio exterior, el impuesto especial sobre producción y servicios, el impuesto sobre la renta, el impuesto al valor agregado y el régimen especial de PEMEX-- en todos los casos, ya fuera por la naturaleza propia del tributo, porque su recaudación se concentraba en muy pocas entidades, porque al atomizarse su fuente se perdería el principio de equidad basado en la globalización, o bien porque su recaudación era poco significativa, no era aconsejable trasladar ningún impuesto a los estados.⁹⁵

En consecuencia, se proponía que la coordinación fiscal "una verdadera solución ya aquilatada en la práctica"-- se consagrara en el artículo 73, fracción XXVIII de la Constitución, en el que se hablaría del "ingreso compartido", formado por los impuestos y derechos sobre hidrocarburos y minería, en tanto las entidades

mantuvieran su adhesión al Sistema de Coordinación Fiscal.⁹⁶

De acuerdo con la opinión de los funcionarios de la SHCP, en la vertiente del ingreso, la "solidaridad" se traduciría en la utilización de un mismo fondo común y único de recursos nacionales, por los tres niveles de gobierno. El "ingreso compartido" surgiría, tanto de este concepto de "solidaridad nacional" como de la decisión de los estados de restringir su ámbito fiscal en beneficio del país. Según ellos, "esto es, indudablemente, ejercicio de la actividad fiscal perteneciente a la jurisdicción estatal, de la cual se originan ingresos que, en consecuencia, le son 'propios'".⁹⁷

Durante 1985, la Secretaría de Hacienda propuso a los estados la firma de un "documento compromiso" para mejorar la administración tributaria. Sin embargo, se aclaró que su firma no implicaría derechos ni obligaciones. El subsecretario de Ingresos explicó que, la crisis económica, podía afectar la recaudación, por lo tanto, era necesario mejorar la administración de los impuestos coordinados.⁹⁸ En febrero de 1986, se informó que la recaudación real había disminuido y que la carga fiscal del IVA estaba descendiendo. Se enfatizó que --descartando la inflación-- la recaudación del impuesto al valor agregado había caído un 11%. Esto confirmaba la necesidad de lograr un mayor control sobre el cumplimiento de las obligaciones fiscales, por parte de las entidades federativas --ya que la administración del IVA está enteramente en sus manos y representa el 90% de la recaudación de impuestos coordinados que se realiza a través de las tesorerías estatales.⁹⁹

Por su parte los tesoreros pidieron que un 2% del Fondo General de

participaciones se destinara a premiar el esfuerzo recaudatorio y que el gobierno federal aportara una cantidad igual destinada al mismo fin. En consideración de algunos funcionarios de las entidades federativas, el sistema vigente desalentaba el esfuerzo fiscal. Sin embargo, según la SHCP, el modo adecuado de promoverlo era a través del Convenio de Colaboración Administrativa en el que se premiaban actos específicos, ya que así se ponderaba más adecuadamente la eficiencia tributaria.¹⁰⁰

Parece que, tras desechar la idea de cambiar en esencia el sistema de participaciones, la discusión que se da entre los funcionarios de los estados y de la Federación acerca de las relaciones fiscales, se centra en el aspecto de la colaboración administrativa entre ambos niveles. Es decir, en la preocupación de la SHCP de que las tesorerías estatales se ocupen de la recaudación de los impuestos coordinados, especialmente del IVA, como si se tratara de sus propios gravámenes. A pesar de esto, la Secretaría de Hacienda ha actuado con cautela en lo referente a la evaluación del grado de eficiencia recaudatoria de las entidades federativas.

Asimismo, en 1984 se crearon, en el seno de la Comisión Permanente, cuatro grupos de trabajo para estudiar el ámbito del sistema de coordinación fiscal, la integración de los fondos de participaciones, así como su repartición, y la colaboración administrativa. Más adelante se revisará el contenido de las propuestas estatales sobre estos tópicos. Lo que importa destacar aquí es que se piensa en perfeccionar el sistema tal y como está definido ahora y, no se pretende intentar un esquema diferente --como una nueva distribución de competencias fiscales. De parte de los

tesoreros de las entidades federativas existe la creencia de que las participaciones les han permitido contar con recursos mayores de los que se hubieran derivado de sus propias fuentes de ingreso-- el impacto cuantitativo de la coordinación fiscal sobre las finanzas locales también se analizará más adelante. Por esta razón, parece no haber gran empeño en cuestionar el sustento filosófico de la coordinación y de la eliminación de la capacidad tributaria de los estados, sino en asegurar que los recursos seguirán creciendo.

Conforme a lo expuesto en este capítulo se puede afirmar que las competencias fiscales de la Federación se han ampliado de manera gradual y en una dimensión considerable. Recuérdese que lo que aquí se ha revisado es la federalización de los impuestos, es decir que, dentro del análisis de la relación fiscal entre la Federación y los estados, se ha visto el problema de la distribución de las competencias tributarias entre ambos niveles gubernamentales. Originalmente nos referíamos al problema de una facultad concurrente, pero la distribución ha evolucionado de tal forma que, en la actualidad, casi todos los tributos son federales -- no en el sentido de que constitucionalmente se definan como exclusivos de la Federación, sino en el de que, en la práctica, el Congreso de la Unión es quien establece los gravámenes.

En los años veinte y treinta, la expedición de leyes sobre los impuestos especiales -- en las que se previó el mecanismo de las participaciones -- y los convenios que exentaban a los estados del pago de la contribución federal fueron los medios para convertir un buen

número de gravámenes (sobre petróleo, sobre producción y consumo de gasolina, etc.) en "federales" y para uniformar, en alguna medida, la legislación fiscal.

El respeto por la capacidad impositiva de las entidades llevó a las Convenciones Nacionales Fiscales a proponer que la normatividad sobre los impuestos especiales y sobre el impuesto general al comercio y a la industria se realizara de manera conjunta por la federación y los estados.

En el plano administrativo --excepto por la mención, en la propuesta de reforma constitucional de 1936, de que se crearan oficinas recaudadoras únicas-- no se dio ninguna colaboración entre ambas autoridades.

En 1942 y 1949 se consagró en la Constitución una lista de impuestos exclusivos de la Federación que, de hecho, ya pertenecían a esta última. En 1947 --después de que por la vía de la federalización de los impuestos especiales más importantes se había logrado cierta uniformidad tributaria-- se propuso la unificación del impuesto general al comercio y la industria. En ese momento se desechó la idea de delimitar jurisdicciones tributarias y se propuso armonizar el sistema fiscal, atendiendo a las necesidades de recursos que tenía cada esfera gubernamental con base en sus atribuciones en materia de gasto público. Esto significaba que el Gobierno Federal, quien tenía la responsabilidad de conducir el desarrollo económico debía contar con las fuentes de ingreso más importantes.

En 1970 resurgió la cuestión de la coordinación fiscal y el primer paso fue vencer la resistencia para uniformar el impuesto sobre

ingresos mercantiles. Logrado este objetivo, la imposición al comercio y la industria cayó en el ámbito fiscal de la Federación, si bien los impuestos indirectos de las entidades sobrevivieron algunos años más. Para algunos tesoreros estatales el problema era el antiguo miedo de que, tras la unificación, vendría la reforma constitucional y con ella la federalización del tributo.

En esa época se aumentaron los porcentajes de participación en impuestos especiales y se coordinaron varios impuestos. Por ambos caminos se facilitó proponer una ley de coordinación fiscal, que acabó estableciendo un sistema distinto al que constitucionalmente define las relaciones "fisco-fisco" en nuestro país.

La ley eliminó la diferencia entre esferas exclusivas y concurrentes, federalizó el ingreso fiscal, y convirtió los ingresos tributarios estatales en un porcentaje de la recaudación federal --ya que desaparecieron la mayoría de los gravámenes estatales y las entidades dependen en más del 50% de las participaciones. Para culminar esta reforma hace falta definir en la Carta Magna el concepto de "ingreso compartido", que implica que las participaciones son recursos propios de las entidades federativas. La Secretaría de Hacienda ha intentado dar cauce a esta reforma, sin que, hasta ahora, se haya concretado. Sin embargo, la manera en que la SHCP dirigió las conclusiones de los grupos de trabajo que analizaron la delimitación de competencias fiscales hace pensar que, con reforma constitucional o sin ella, los funcionarios federales no están dispuestos a dar marcha atrás en este esquema. Para ellos, la uniformidad que se ha logrado, el incremento en los recursos estatales, y la inviabilidad técnica de otras alternativas hacen del sistema actual el más adecuado.

Cabe destacar que durante el proceso de federalización tributaria nunca se pretendió que el objetivo fuera dotar a los estados de mayores ingresos. La tarea principal fue simplificar el régimen impositivo y, como al hacerlo se eliminaron los impuestos estatales que duplicaban el gravamen federal, se tuvo que resarcir a los estados, para que colaboraran en esta simplificación. Por lo tanto, cuando se arguye que los estados tienen ahora menos recursos propios debería considerarse que, efectivamente, las participaciones han ido supliendo a dichos recursos, pero que, en principio, esto no tiene porqué implicar un deterioro en la situación financiera de los estados.

Paralelamente a la federalización, la SHCP ha hecho colaborar con ella a las tesorerías estatales en la administración de los impuestos. A este respecto, se ha visto cómo las facultades delegadas a las entidades se han ido ampliando. No obstante, tampoco se puede afirmar que la SHCP haya cedido totalmente en este terreno. Por una parte, las administraciones fiscales regionales siguen coexistiendo con las tesorerías. Por otra, los funcionarios federales, por motivos de toda índole --que se explicarán en el último capítulo-- no han querido dejar a las entidades la administración de más impuestos. Sin embargo, tal parece que los términos de la relación son: la Federación dicta la normatividad y los estados administran los tributos que a la Federación le interesa que sean coordinados. La pregunta es si, en el futuro, desaparecerán las administraciones regionales de la SHCP y si se ampliará la "confianza" en la capacidad administrativa de las tesorerías locales.

A pesar de que lo anteriormente descrito parece apuntar hacia una preponderancia casi absoluta del gobierno federal, no hay que olvidar

que la centralización tributaria ha encontrado varios límites. Por ejemplo, con todo y la intención de la SHCP de consagrar constitucionalmente el sistema nacional de participaciones, el "veto" del tesorero del Estado de México impidió que la reforma se llevara al cabo.

El Estado de México solicitó se hiciera constar su "voto de abstención razonado" por considerar que el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, aún no consolidado, [modificaba] el régimen de distribución de fuentes y competencias tributarias consagrado por el pacto federal y por estimar que modificaciones constitucionales en la materia [debían] ser estudio de un análisis, no agotado por instancias políticas que [rebasaban] ámbito de [dicha] reunión técnica. Sugiriendo se [profundizara] en una revisión integral del sistema que [comprendiera] asignación de fuentes, bases y mecanismos de coordinación y distribución de rendimientos; preservando el respeto al principio de autonomía financiera consecuente a la soberanía de de las Entidades Federativas.¹⁰¹

Por otro lado, la idea de crear un código tributario único y de definir criterios sobre los impuestos estatales que podrían seguir existiendo, fue rechazada por la mayoría de los Secretarios de Finanzas y de los Tesoreros estatales. En este sentido, parece que una centralización total no será posible y que, si bien no es viable delimitar competencias fiscales, ni aumentar el porcentaje de la recaudación federal que constituye el Fondo General de Participaciones, definir la situación a favor del Gobierno Federal de manera tajante, tampoco será posible.

En el caso de las modificaciones al artículo 115 constitucional, se demostró que el control financiero que los gobiernos estatales ejercen sobre las autoridades municipales es un terreno en el que la Federación no podrá suplir a las entidades federativas. De hecho, las participaciones siguen siendo entregadas a través de las tesorerías locales y la administración del predial ha permanecido en manos de los estados.

Notas

1) Aunque según el artículo 124 constitucional las competencias no reservadas expresamente a la Federación son facultades de las entidades federativas, el artículo 73, fracción VII, faculta al Congreso de la Unión para imponer todas las contribuciones necesarias para cubrir el presupuesto. Por esta razón, se considera que la fracción XXIX del 73 no limita las facultades tributarias de la Federación, sino, únicamente, las de los estados.

2) Lorenzo Meyer: "Un tema añejo siempre actual: el centro y las regiones en la historia mexicana", en Blanca Torres, comp.: Descentralización y democracia en México (México: El Colegio de México, 1986) p. 31.

3) México. Secretaría de Hacienda y Crédito Público: La hacienda pública federal. Obra de la Revolución (1917-1960) (México: SHCP, 1972) pp. 24-28. En 1926, los ingresos ordinarios del gobierno federal fueron de 312 millones de pesos y la contribución federal de 21.5 millones, es decir, esta última representó el 6.9% de los ingresos. En aquella época, la importancia del impuesto sobre la renta fue reducida --constituyó, aproximadamente, el 4% de los ingresos totales del gobierno.

4) México. Secretaría de Hacienda y Crédito Público: La hacienda pública a través de los informes presidenciales (México: SHCP, 1963) Vol. 2, p. 13.

5) Ibid. pp. 49-50.

6) México, SHCP: Segunda Convención Nacional Fiscal. Memoria (México: SHCP, 1947) Vol. 1, pp. 4-5.

7) Ibid pp. 4 y 6.

8) Alberto J. Pani: La política hacendaria y la Revolución (México: Editorial Cultura, 1926) pp. 663, 665 y 666.

9) Ibid. pp. 676-677.

10) Ibid. p. 681.

11) Ibid. p. 675.

12) México. SHCP. La hacienda pública... ed. cit. pp. 76-77.

13) Ibid. pp. 96-100.

14) Roberto Hoyo: "Ley de coordinación fiscal" [ponencia presentada en una Reunión Nacional de Funcionarios Fiscales o en una sesión de la Comisión Permanente] (s.p.i.) p. 6

15) México. SHCP: La hacienda pública... op. cit. pp. 14-17.

16) Ibid pp. 98-99.

17) Ibid. p. 113.

18) Ibid. p. 122.

19) Ibid.

20) Ibid. pp. 171-173.

21) México. SHCP. Segunda Convención... ed. cit. pp. 244-247.

- 22) Ibid. pp. 176-177.
- 23) Ibid p. 248.
- 24) Ibid pp. 196-200.
- 25) Ibid. p. 248.
- 26) Ramón Beteta: Tres años de política hacendaria (1947, 1949, 1949) (México: SHCP, 1951) pp. 129 y 146, y México. SHCP: La hacienda pública ... Obra de la Revolución, ed. cit., p. 28. En 1935, los ingresos ordinarios del gobierno federal fueron de 331 millones de pesos y la contribución de 12.4 millones, es decir, esta última representó el 3.8% de los ingresos.
- 27) México. SHCP. Subsecretaría de Ingresos: La coordinación fiscal en México. Anexos. (s.p.i.) pp. 18-20.
- 28) Roberto Hoyo. art. cit. p. 12.
- 29) México. SHCP. Subsecretaría de Ingresos. op. cit. p. 32.
- 30) Lorenzo Meyer, art. cit., p. 32.
- 31) Ibid. pp. 24-26.
- 32) Ibid. p. 27.
- 33) Ibid. p. 32.
- 34) Jorge Carpizo: "La facultad tributaria en el régimen federal de México" en Trimestre Fiscal (Guadalajara: Adetec) no. 1, abril-junio, 1978. p. 95.
- 35) Ibid. p. 94.
- 36) Roberto Hoyo. art. cit. p. 13.
- 37) Ibid.
- 38) México. SHCP. Subsecretaría de Ingresos. "Alcances y perspectivas de la política de coordinación fiscal". (Ponencia presentada en la X Reunión Nacional de Funcionarios Fiscales) (s.p.i.).
- 39) Roberto Hoyo. art. cit. p. 10.
- 40) Ramón Beteta. op. cit. p. 145.
- 41) Ibid. pp. 151-152.
- 42) Ibid. p. 150.
- 43) Ibid. p. 160-161.
- 44) Ibid. p. 170-171. La imposición al comercio y a la industria estaba constituida por el impuesto general sobre compraventa, cuya tasa media era de 1.5% cuando la enajenación fuera igual o mayor a 20 pesos (Fracción 19 de la Ley del Timbre); por el impuesto de 0.2% sobre recibos (Fracción 49 de la Ley del Timbre), que era un gravamen sobre los ingresos brutos; y por la contribución federal que gravaba los impuestos locales indirectos. Los estados tenían tributos sobre el capital utilizado en funciones de lucro sin discriminación de la clase de giro, sobre el importe total

de los ingresos percibidos y sobre las operaciones de compraventa --los procedimientos de control incluían prácticas alcabalatorias como, el registro de la mercancía y de la documentación que la acompañaba.

45) Ramón Beleta, op. cit. p. 335.

46) Ibid. p. 361.

47) Ibid pp. 361-64.

48) Ibid. p. 413.

49) Ibid. pp. 127, 147 y 148.

50) Ibid. Calculado a partir de los datos de los cuadros T y B. En promedio, para el período 1939-48, la contribución representó, anualmente el 2.1% de los ingresos netos totales de la Federación.

51) Ibid. pp. 127 y 148.

52) México. SHCP: La hacienda pública... ed. cit. En su informe de 1954, Ruiz Cortines anunció que ya estaba vigente la Ley de Coordinación Fiscal y que la Comisión Nacional de Arbitrios había empezado a funcionar en 1954 para prevenir y sancionar prácticas alcabalatorias (pp. 355-56). Excepto por esta referencia, en los tres sexenios mencionados no se le dio mayor impulso a la coordinación fiscal.

53) Jorge Carpizo, art. cit. p. 102.

54) Pedro Pérez: "Modalidades de desarrollo y política regional en México, 1960-1980", en Revista Mexicana de Sociología (México: UNAM. Instituto de Investigaciones Sociales) enero-marzo, 1983. pp. 149-168.

55) "Acuerdos y conclusiones de la IV Reunión Nacional de Tesoreros Estatales y Funcionarios de la Secretaría de Hacienda", en Indetec: Acuerdos y Conclusiones de las Reuniones Nacionales de Funcionarios Fiscales (s.p.i.) p. 17.

56) Roberto Hoyo, art.cit. p. 23.

57) Recomendaciones de la Primera Reunión de Chihuahua de Estados Coordinados en Indetec: Acuerdos y conclusiones de las Reuniones Nacionales de Funcionarios Fiscales (Guadalajara: Indetec) (s.f.) p. 8.

58) Roberto Hoyo, art. cit., pp. 21-22.

59) Una expresión adicional de la preocupación por el desarrollo regional en el sexenio de Echeverría fue la creación de los Comités Promotores para el Desarrollo Económico (COPRODES). El primero de ellos se estableció, mediante un decreto presidencial, en 1971, en el Estado de Yucatán. Le siguieron los Comités de Oaxaca y Chiapas. El objetivo era apoyar a los estados de menor nivel de desarrollo con relación a la media nacional, así como planear y programar la acción conjunta de la Federación y de los estados. En 1975, los COPRODES se instalaron en todas las entidades federativas, al mismo tiempo que se asignó a los gobernadores la presidencia de dichos Comités y a la Federación el secretariado técnico. Así se inició la coordinación entre ambos niveles gubernamentales, en materia de gasto público. Véase Gustavo Martínez Cabañas: La administración estatal y municipal de México (México: INAP y CONACYT, 1985) p. 278.

60) Carlos Tello: La política económica en México (México: Siglo XXI, 1979) p. 61.

61) Tesorero General de Chihuahua: "Participación estatal en el rendimiento del Impuesto sobre Ingresos Mercantiles", en Gobierno del Estado de Sinaloa. III Reunión Nacional de tesoreros estatales y de la SHCP. Memoria (Secretaría de Finanzas, 1973) p. 213.

62) Ibid. pp. 212-213.

63) Director General de Impuestos Interiores de la SHCP: "Resultados Cualitativos y cuantitativos de la participación de algunos impuestos especiales", en Gobierno del Estado de Campeche: Memoria de la Séptima Reunión Nacional (Campeche: Gobierno del Estado, 1975) p. 41.

64) Roberto Hoyo: "Principios rectores de una nueva ley de coordinación fiscal", en Gobierno del Estado de Tabasco: VIII Reunión Nacional de tesoreros de las entidades federativas y funcionarios de la SHCP. Memoria (Villahermosa: Gobierno del Estado de Tabasco, 1975).

65) Ibid.

66) La información se obtuvo de las actas de las reuniones de la Comisión Permanente (CP), que se realizaron durante 1977 y 1978. Véase Coordinación de la Comisión Permanente: Reuniones de la Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales (desde enero de 1977 a la fecha) (Guadalajara: Indetec).

67) Roberto Hoyo: "Las participaciones en la Coordinación Fiscal", en Investigación Fiscal (México: SHCP Instituto Nacional de Capacitación. No. 3, mayo-junio, 1982. p. 43.

68) Citado en Alfredo del Mazo: "Demanda de anulación de los actos violatorios cometidos en perjuicio de la Hacienda Pública del Estado de México en relación a la distribución del impuesto asignable que realizó PEMEX en su declaración de IVA de 1983." El documento fue dirigido a Jesús Silva Herzog el 28 de noviembre de 1985, Toluca. pp. 2-3.

69) En esos mismos años, el Ejecutivo Federal decidió crear un fondo de nivelación para compensar a los estados con menor desarrollo. Con excepción de la modalidad de repartir la recaudación de los impuestos especiales entre las entidades productoras y las consumidoras, la política tributaria federal no había contado con un mecanismo para redistribuir el ingreso fiscal regionalmente. Las opiniones de los estados acerca de dicho mecanismo se dividieron. Mientras que el tesorero de Veracruz consideró que la equidad debería lograrse a través de la política de gasto público y no del sistema de participaciones, los tesoreros de Durango y de Oaxaca pidieron que la creación de este fondo no afectara la política de subsidios del Gobierno Federal. La Subsecretaría de Ingresos de la SHCP explicó que el fondo era necesario y que los criterios para distribuirlo serían la población de la entidad y el inverso del gasto federal per cápita. Además se pidió a los estados que evitaran el "regateo", ya que se trataba de una aportación que el Gobierno Federal hacía. Coordinación de la CP. op. cit. Estas ideas se expresaron en las reuniones de 1979.

70) Secretario de Finanzas del Estado de Sinaloa: "La coordinación estatal y federal en el desarrollo de las finanzas públicas", en Gobierno del Estado de Sinaloa, op. cit., p. 34.

71) Jorge Flores: "Actualización de convenios de coordinación en el ISIM". Ibid. p. 86.

72) "Convenio tipo de Colaboración Administrativa en materia fiscal", en Investigación Fiscal. ed. cit. p. 140.

73) Guillermo Prieto Fortún en Coordinación de la CP, op. cit., reunión del 8 de diciembre de 1978.

74) "Exposición de motivos de la Ley de Coordinación Fiscal", en México. SHCP: Ley del IVA y Ley de Coordinación Fiscal. 1980 (México: SHCP, 1979) Vol. 2 p. 52.

75) Con la adición del monto de los impuestos estatales que se derogaron el porcentaje que el Fondo General de Participaciones representaba del total de ingresos de la Federación se elevó a 15.9% en 1980 y a 16.9% en 1981. Coordinación de la CP, op. cit., reuniones del 12 de enero de 1980 y del 16 de enero de 1981.

76) Indetec: "Sistema Nacional de Coordinación Fiscal" (Guadalajara: Indetec, agosto de 1986) p. 6.

77) Coordinación de la CP, op. cit., reuniones de la Comisión Permanente del 12 de junio y del 23 de octubre de 1981.

78) Coordinación de la Comisión Permanente, op. cit. Actas de las reuniones de la CP del 12 de junio y del 23 de octubre de 1981.

79) Es interesante señalar que Jalisco, Nuevo León y el Estado de México recibieron respectivamente el 6.3%, el 6.1% y el 11.8% del Fondo General de Participaciones (FGP), en 1981. Junto con el Distrito Federal, Tabasco y Veracruz eran, y son, las entidades a las que les correspondía un monto mayor de participaciones, por lo tanto, para dichos estados no era tan importante la compensación adicional que se ofreció a aquéllos que se coordinaron en derechos. Otras tres entidades federativas no aceptaron este tipo de coordinación: Guerrero, Morelos y Sinaloa, que recibieron el 1.4%, el 0.9% y el 2.9% del FGP en 1981. Véase el "Cuadro comparativo del Fondo General de Participaciones por el período enero-junio, 1985-1986", en Indetec (Guadalajara: Indetec) No. 44, julio-agosto, 1986, p. 33, y Coordinación General con Entidades Federativas, "Factores de distribución del FGP (1980-1986)", en estadísticas presentadas en la XVIII Reunión Nacional de Funcionarios Fiscales (julio de 1986), (s.p.i.), p. 43.

80) *Ibid.* Reunión de la CP del 11 de junio de 1982.

81) *Ibid.* Reuniones de la CP del 11 de junio y del 20 de agosto de 1982.

82) Carmen Beyer y Alberto Rodríguez: "La coordinación fiscal y las legislaciones de los estados", en Investigación Fiscal (México: SHCP. Instituto Nacional de Capacitación Fiscal) mayo-junio, 1982, pp. 97-126. Pocos estados optaron por derogar los impuestos locales que se oponían a la coordinación fiscal. La mayoría decidieron suprimir determinados rubros en sus leyes de ingresos o consignar en sus leyes de Hacienda que, en tanto la entidad se mantuviera adherida al Sistema de Coordinación seguirían en suspenso los impuestos contrarios al IVA. Sin embargo, en opinión de los autores, ambas soluciones eran imprecisas y la meta deseable habría sido la derogación de esos tributos. Según Beyer y Rodríguez, con el tiempo, los estados y municipios sólo tendrían algunos impuestos a la propiedad raíz y otros sobre actividades muy específicas relativas a la producción y al comercio. El objetivo final sería tener un código tributario único. Beyer presidió el grupo de trabajo sobre armonización tributaria en la Comisión Permanente, en 1981.

83) Coordinación de la CP, op. cit. La discusión respecto al artículo 115 y a la redistribución de competencias se siguió en las actas de las sesiones realizadas en 1983.

84) La idea de que la Federación pagara directamente participaciones --que evidentemente se opone a las reglas de nuestro sistema político, ya que el control político y, por lo tanto, financiero de los municipios lo ejercen los estados-- surgió en la Contraloría de la Federación. Más adelante, la Secretaría de Gobernación intervino y sugirió a la SHCP que dejara a las entidades federativas seguir entregando los recursos (Entrevistas con José Antonio Zarzosa, 13 de enero de 1987, y con Alfredo Baranda, 13 de marzo de 1987).

85) Coordinación de la CP, op. cit. Palabras de Roberto Hoyo en la sesión de la CP del 7 de enero de 1983.

86) *Ibid.* Reunión del 22 de julio de 1983.

87) *Ibid.* Reunión del 7 de enero de 1983.

88) Conclusiones y acuerdos de la XV RNFF, en XV Reunión Nacional Extranordinaria de Funcionarios Fiscales. Memoria (México: SHCP, 1983).

89) *Ibid.*

90) Coordinación de la CP, op. cit. Reunión del 22 de julio de 1983.

91) *Ibid.* Reunión del 26 de agosto de 1983.

92) *Ibid.*

93) Ibid.

94) Gobierno del Estado de Colima: XVI Reunión Nacional...Memoria (Colima: Tesorería General, 1983) p. 40.

95) Ibid. p. 167.

96) Ibid.

97) Ibid. p. 40.

98) Coordinación de la CP, op. cit. Actas de las reuniones del 19 de abril y del 16 de agosto de 1985.

99) Ibid. Reunión de la CP, 21 de febrero de 1986.

100) Ibid. Reunión del 23 de mayo de 1986.

101) "Conclusiones de la XVIII RMFF", en Indetec (Guadalajara: Indetec) no. 44. Julio-agosto, 1986, p. 42.

II Los organismos de Coordinación Fiscal.

En la medida en que a las autoridades Federales les interesó la coordinación fiscal se promovieron reuniones con los funcionarios estatales que, de acuerdo a la época, obedecieron a diferentes propósitos.

En 1925 y 1933 el objetivo de realizar las Convenciones Nacionales Fiscales fue estudiar una posible reforma constitucional para deslindar jurisdicciones tributarias y preparar el consentimiento de los estados que se requería para que dicha reforma se pudiera dar.

Como se ha visto, la primera Convención Nacional Fiscal se reunió en 1925 con el fin de estudiar el problema de la concurrencia y encontrar una solución. Sin embargo, se reconoció que, si bien era urgente delimitar competencias, no era posible hacer una distribución definitiva, pues no convenía realizar tal delimitación atendiendo sólo a criterios técnicos. Recuérdese que, como se señaló en el primer capítulo, se consideraba importante, por razones políticas, reconocer que los estados habían empleado "tradicionalmente" los gravámenes a la producción y al consumo. Por lo tanto, la reforma constitucional que surgió de los trabajos de la Convención se consideró tentativa en lo referente a la delimitación de facultades tributarias.

Para ejecutar los acuerdos de la Convención, se creó una Comisión Permanente --dentro del Departamento Técnico Fiscal de la Secretaría de Hacienda-- para estudiar las propuestas de la primera Convención y para preparar las subsecuentes reuniones.¹ Entre los

trabajos que realizó la Comisión, se encontraron la ley del impuesto sobre sucesiones y donaciones y el proyecto de reforma a los artículos 74, 117, 118, 121 y 131 de la Carta Magna.

Como las prevenciones relativas a la distribución de competencias fiscales se incluyeron en la proyectada reforma con carácter transitorio, se consideró que era necesario pensar en la sustitución de este régimen y en la existencia de un procedimiento para modificarlo. Por esta razón, se definieron en el artículo 131, las funciones que realizaría la Convención Fiscal², órgano encargado de proponer las modificaciones que el sistema fiscal requiriera.

"La regla que el proyecto [estableció] para la adopción de los acuerdos que la Convención [tomaría era] una mera transcripción de la regla establecida para las reformas constitucionales"³, ya que "los acuerdos que la Convención [adoptara estarían] destinados, en la mayoría de los casos, a convertirse en prescripciones semejantes a las constitucionales en cuanto [que serían] obligatorias para los estados y la Federación"⁴, los Ejecutivos estatales y el Ejecutivo Federal tendrían que presentar las iniciativas de la Convención a las legislaturas locales y al Congreso de la Unión respectivamente "(...) salvándose así el obstáculo que la inercia o la no comprensión momentánea de parte del Poder Ejecutivo pudiera representar para la aprobación de los proyectos que se [formaran]"⁵. Si tales iniciativas eran aprobadas por los poderes legislativos, los gobernadores y el Presidente de la República deberían promulgar las leyes y reglamentos necesarios para su ejecución.

Las atribuciones de la Convención Fiscal serían proponer los impuestos, tasas y derechos que habrían de causarse en los estados y en todo el país; uniformar los sistemas de tributación, fijando sus bases; y establecer la competencia de las distintas autoridades fiscales en cuanto a la legislación, la administración y el aprovechamiento de los gravámenes. Para tal efecto, se reuniría cada cuatro años o a iniciativa del Gobierno Federal o de la mayoría de los gobiernos estatales.

Entre los artículos transitorios de la citada reforma constitucional, se decía que el Congreso de la Unión expediría, a la brevedad posible, la ley orgánica de la Convención, que entraría en funciones, al aprobarse la modificación constitucional, aun cuando no se hubiera expedido dicha ley.

Dicha aprobación no se dio nunca, ya que la reforma de 1926 ni siquiera se discutió en el Congreso. De cualquier manera, la pretensión de que un organismo de esta naturaleza funcionara era extraña --aunque se sostuviera que la medida propuesta no era "(...) en modo alguno desconocedora de las facultades que al Congreso y las Legislaturas [competían]"⁶-- dado que la Convención tendría un carácter de "legislador" en materia fiscal y sus decisiones, si eran apoyadas por la mayoría de las entidades federativas, serían obligatorias para el resto, aun cuando no hubieran sido consentidas por todos los estados. Además se pretendía que, cuando las entidades quisieran establecer un impuesto nuevo cuya atribución a un nivel de gobierno determinado no se hubiera realizado, se requeriría previamente del acuerdo de la Convención, que se reuniría a petición del estado en cuestión.

Se puede suponer que, políticamente, no era lo más adecuado pretender crear un órgano que tendría la posibilidad de sugerir cambios a la legislación tributaria local.

Así pues, ni la reforma fue discutida, ni la Convención volvió a reunirse, hasta 1933, año en que se volvió a pretender convertirla en un órgano permanente.

Debido a la dificultad que entrañaba uniformar la legislación fiscal, a través de este procedimiento, se siguió el camino de concertar acuerdos particulares con las entidades --los citados convenios para exentar a los estados del pago de la contribución federal-- y de que el Gobierno de la República expidiera algunas leyes de impuestos especiales que virtualmente se convirtieron en facultad exclusivamente federal. En 1933, el intento de institucionalizar a la Convención Nacional fracasó nuevamente.

En 1936, el Presidente Cárdenas propuso una delimitación definitiva de fuentes fiscales. Sin embargo, en cuanto a la Convención Nacional Fiscal se reiteró la idea de convertirla en un órgano que podría modificar la distribución de competencias, si sus sugerencias eran aprobadas por el Congreso de la Unión y, cuando menos, por dos terceras partes de las legislaturas estatales --ya que la iniciativa de la Comisión Permanente de la Convención Nacional se consideraría como un proyecto de adición a la Ley Fundamental. Otra función de la Convención sería aprobar las conclusiones necesarias para uniformar los sistemas tributarios relativos a los gravámenes privativamente locales. Como en el caso de las leyes federales no existía nada que uniformar, sus recomendaciones no vincularían al Congreso, pero, en cambio, los gobernadores sí estarían obligados a presentar

iniciativas de ley, en las que se incorporaran las bases emitidas por la Comisión Permanente, ante las cámaras locales. En caso de incumplimiento de esta mecánica, como sanción "lo bastante enérgica para obligar a los ejecutivos y las legislaturas", se impediría el cobro de la contribución correspondiente¹. Esta reforma tampoco fue aprobada.

Así pues, las pretensiones de institucionalizar los organismos de coordinación fiscal durante los años veinte y treinta fracasaron. El objetivo de convocar a las reuniones de funcionarios estatales y federales fue el convencer a los primeros de la bondad de delimitar las jurisdicciones tributarias, pero dada la situación precaria de las finanzas públicas, se pretendía que esa distribución tuviera el carácter de un ensayo y que se puliera con las recomendaciones que surgieran de los estudios realizados por la Convención y por la Comisión Permanente.

Sin embargo, estas instituciones se superpondrían a los poderes legislativos de los estados y al Congreso de la Unión. La uniformidad --como se ha visto en este trabajo-- avanzó a través de las leyes de impuestos especiales, y, en 1942 y 1949, se sancionó constitucionalmente el campo impositivo exclusivo de la Federación. Para entonces, las entidades federativas ya tenían el mecanismo de los cambios a la Carta Magna y el Gobierno Federal prefirió el concepto de armonizar el sistema tributario, por medio de la Coordinación, al de atribuir a cada nivel gubernamental fuentes propias. En consecuencia, el sentido de las Convenciones se perdió, ya que su objetivo había sido el tratar de encontrar una distribución óptima de los impuestos, que se consagrara en la Constitución. Cuando en 1947 se creó el

impuesto sobre ingresos mercantiles, ya no se habló de atribuirlo en forma exclusiva a la Federación, sino de concertar con cada una de las entidades, la existencia de tasas coordinadas. Los estados que no aceptaron este mecanismo mantuvieron sus tributos al comercio y a la industria. Al Gobierno Federal no le interesó forzar la uniformidad, probablemente, debido al conocimiento de las fricciones políticas que se podrían generar y tampoco volvió a convocar a una reunión con los tesoreros estatales. De cualquier forma, el régimen tributario de la Federación estaba consolidado y las discusiones con las entidades federativas no volvieron a interesar hasta la década de los setenta. Sin embargo, para impedir la existencia de gravámenes alcabalatorios, el 28 de diciembre de 1953 se creó la Comisión Nacional de Arbitrios --al mismo tiempo que se expidió la ley para pagar participaciones adicionales a los estados que se coordinaron al ISIM.

Este órgano --que teóricamente tenía la función de coordinar las haciendas estatales con la hacienda federal, de hacer más equitativa la distribución de los ingresos, de actuar como consultor técnico en materia de legislación fiscal y de servir como conducto a los estados para proponer cambios a dicha legislación --se limitó a vigilar que los estados no violaran el artículo 117 de la Constitución.

El procedimiento que se seguía era el estudiar las legislaciones estatales y, en caso de que se encontraran restricciones al comercio, se proponía un programa para suprimirlas. Para resarcir a los estados de la pérdida de recaudación que sufrirían al eliminar estas alcabalas, se sugería la creación de nuevos arbitrios locales, se proporcionaba auxilio técnico para mejorar las leyes o los sistemas de

recaudación, se incrementaban las participaciones en impuestos federales, se le entregaba a la entidad el rendimiento de las empresas públicas ubicadas en su territorio, o bien, un subsidio. Si, transcurrido un plazo determinado, el programa no se cumplía, se le retenían las participaciones al estado respectivo⁴.

Es factible que la intención de crear la Comisión Nacional de Arbitrios haya sido prevenir --dado que más de la mitad de las entidades no se adhirieron al ISIM-- que los impuestos estatales indirectos que continuaban existiendo, se opusieran al texto constitucional. Seguramente, la lógica política fue advertir a los estados no coordinados que, a pesar de su rechazo, se tendría un órgano encargado de vigilar su legislación fiscal --en apoyo de esta idea, se puede mencionar que la ley que creó la Comisión se expidió al mismo tiempo que la ley para otorgar participaciones adicionales a los estados que se coordinaran al ISIM. En palabras de un funcionario de la SHCP, la Comisión cumplió, en su momento, una función "restrictiva y punitiva".

No obstante, en el sexenio de Luis Echeverría, las funciones de la Comisión fueron rebasadas, ya que se quería volver a fomentar la comunicación con las autoridades fiscales de los estados, para lograr que la coordinación en materia del ISIM fuera completa y para convencer a los tesoreros de la escasa efectividad de los estímulos o exenciones fiscales de carácter local --de hecho, la Comisión Nacional de Arbitrios había dejado de operar en la práctica.

En 1972, los tesoreros de las entidades coordinadas se reunieron en Chihuahua. Un año más tarde, el Secretario de Finanzas de Sinaloa al recibir en su entidad a los funcionarios fiscales de todo el país, se

preguntaba: "¿Porqué tuvieron que transcurrir más de cinco lustros para que fuera posible una nueva reunión de todos los responsables de las finanzas públicas de los Estados y la Federación?"⁹ y respondía: "no podemos explicar ese amplio letargo en la coordinación fiscal en función de una ignorancia con respecto a las ventajas de la comunicación directa, de parte de quienes manejaron o manejamos los sistemas fiscales".¹⁰ La razón era más bien que en esos años había sido necesario fortalecer al poder federal y que "indudablemente existía desconfianza, recelo, creencia de que los intereses de los Estados, y de la Federación eran contrapuestos".¹¹

A partir de esa fecha, el Gobierno Federal continuó promoviendo el acercamiento y en 1975, cuando se presentó el anteproyecto de ley de Coordinación Fiscal, se habló de la necesidad de institucionalizar las reuniones fiscales y de reestructurar la Comisión Nacional de Arbitrios. Roberto Hoyo, que es actualmente el Coordinador General con Entidades Federativas dijo entonces:

El sistema coordinado de impuestos se ha desarrollado, en los últimos años, a través de la actuación de las Reuniones Nacionales de Tesoreros de la Comisión Permanente de la Federación y Estados Coordinados y del Indetec (Instituto Nacional para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas). La utilidad de estos órganos, determina la consecuencia de formalizar su existencia en la ley, que precisará su integración y funciones.¹²

En la XI Reunión de Tesoreros y Funcionarios de la SHCP de 1979, la Comisión Permanente presentó una ponencia donde se explicaba que "los progresos indudables" que en materia de coordinación se habían obtenido no habrían sido posibles "de no haberse establecido un nuevo tipo de relación entre la Federación y los Estados basada en la

confianza recíproca y en un trato entre funcionarios (...) en un plano de igualdad (...)" . Asimismo se apuntaba que "las reuniones Nacionales de Tesoreros [habían] constituido un foro técnico en el cual sin la solemnidad ni resonancia de las Convenciones Nacionales Fiscales, se [habían] tratado (...) los problemas de la coordinación con resultados concretos (...)" .¹³

En la ley de 1978 se definieron las funciones de los organismos encargados de la coordinación: La Reunión Nacional de Funcionarios Fiscales, la Comisión Permanente y el Instituto Nacional para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas (Indetec).¹⁴

A diferencia de lo que se pretendió hacer con la Convención Nacional Fiscal y con su Comisión Permanente, los actuales organismos de coordinación fiscal no tienen la facultad de imponer sus decisiones ni a la Federación ni a los estados. Es decir, su carácter es únicamente deliberativo, ya que "las acciones que obligan a las partes coordinadas derivan de las leyes tributarias aprobadas por los gobiernos federal y estatales, así como de los convenio firmados [entre ellos], y [las] reformas [a la legislación] no necesariamente derivan de acuerdos de la Reunión Nacional".¹⁵ Las conclusiones y los acuerdos de esta última dan lugar a que se formen grupos de estudio sobre ciertos temas, en el seno de la Comisión Permanente.

De acuerdo con un diagnóstico presentado por el Indetec, diversos factores --como el amplio número de asistentes y la manera de organizar los trabajos, que impide que se desarrollen análisis cuidadosos que permitan tomar decisiones-- han hecho que la Reunión Nacional de Funcionarios Fiscales funcione más bien como "una instancia política y de información".

En la Comisión Permanente es donde se discuten los temas de interés de los estados y del Gobierno Federal. Los grupos de trabajo que se crean informan a este órgano sobre el avance de sus estudios. Sin embargo, al igual que en la Reunión, es difícil conseguir un acuerdo entre las entidades federativas. Los tesoreros opinan, sobre todo, acerca de la integración y distribución de los Fondos de Participaciones, pero como, desde el punto de vista técnico,¹⁶ no cuentan con la capacidad necesaria para justificar sus propuestas y concretarlas en una fórmula específica, la Federación encuentra sencillo descartar las consideraciones de los funcionarios estatales. En este sentido, es ilustrativo que la Tesorería del Estado de Aguascalientes --al presentar sus puntos de vista sobre el sistema de participaciones-- solicitó que, en el proceso de reformas, se discutiera en primer término, la filosofía del sistema, se llegara a un acuerdo sobre los objetivos de éste y, más adelante, se hiciera el análisis cuantitativo de sus implicaciones.¹⁷ Según el Director del Indetec, es común que la Secretaría de Hacienda contraponga, a los argumentos de los tesoreros, estimaciones estadísticas que demuestran que una determinada alternativa no es viable. Por otro lado, los funcionarios de las entidades tienen temor de presentar sugerencias a la federación, debido a un sentido de la "disciplina política" que está muy extendido. A pesar de estas deficiencias, se considera que "las reuniones de estos órganos del Sistema han sido piedra angular para su desarrollo e instancia insustituible de comunicación entre ambos niveles de gobierno y de intercambio de experiencias administrativas".¹⁸

Asimismo, si bien para la SHCP el acercamiento con los tesoreros no

significa ceder poder --por las razones que se han expuesto-- se cree que la negociación que estas reuniones han permitido representa un avance importante en las relaciones Federación-Estados, ya que , por lo menos, los canales de comunicación están abiertos y también la posibilidad de que las entidades lleguen a un mayor desarrollo técnico.¹⁹

Sin embargo, si se revisan las actas de las reuniones de la Comisión Permanente, se constata la multitud de vicios que priva en el desarrollo de las discusiones. Evidentemente, la Secretaría de Hacienda es quien dicta los lineamientos y se presta poca atención a las consideraciones de los tesoreros. Bastan algunos ejemplos.

Primero. En el caso del estudio de la redistribución de competencias, la SHCP argumentó que los puntos de vista de los representantes de los estados ya se habían tomado en cuenta, al haber considerado las propuestas de las cuatro comisiones que se formaron. Sin embargo, las objeciones que --desde antes de la Reunión Extraordinaria de Funcionarios Fiscales-- presentó la Coordinación con Entidades Federativas de la SHCP dan lugar a pensar que las conclusiones de tal estudio se encauzaron de acuerdo a los criterios de los funcionarios federales.²⁰

Segundo. En 1984 se crearon cuatro grupos de estudio sobre el ámbito del Sistema de Coordinación Fiscal, la integración de los fondos, su distribución y la colaboración administrativa. Ninguna de las propuestas formuladas fue aceptada por la SHCP.

Tercero. El 19 de abril de 1985, el Secretario de Finanzas del Estado de Mexico presentó un documento sobre el Sistema Nacional de Participaciones, que "(...) produjo una profunda impresión sobre los

miembros de la Comisión Permanente y divergencias de opinión con los representantes de la SHCP. Los temas tratados fueron criticados viva y apasionadamente por el [Coordinador con Entidades Federativas]". Sin embargo, el Acta de la reunión consigna únicamente que se pidió a los asistentes que estudiaran las implicaciones contenidas en el trabajo que expuso el Estado de México. No obstante, se añade que "el Coordinador de la Comisión Permanente dio lectura al informe de los trabajos que han desarrollado cada una de las cuatro subcomisiones; hizo notar que algunos de ellos planteaban la necesidad de que las entidades federativas cuenten con mayores recursos (...) aunque [estas últimas] están plenamente conscientes de que en los momentos actuales es muy difícil que se puedan tener recursos adicionales (...) por lo anterior los autores de los citados trabajos (...) solidarizándose con la política de austeridad presupuestal del Gobierno Federal dejan en suspenso sus peticiones".²¹

Por último, en un documento del Indetec, se señala que, "a juicio de algunas entidades, se requiere un mayor grado de receptividad por parte de la Secretaría de Hacienda hacia las reformas que (...) sean sugeridas por aquéllos".²²

Las reuniones de la Comisión Permanente se dedican, fundamentalmente, a exponer las ideas de la SHCP sobre la actitud que se espera de los tesoreros estatales. Por ejemplo, el 19 de abril de 1985, el Subsecretario de Ingresos señaló que la XVII Reunión Nacional de Funcionarios Fiscales sería muy importante, ya que "[era] un compromiso para los funcionarios fiscales del país ofrecer al señor Presidente de la República una respuesta a la problemática señalada [la reducción en las posibilidades de financiamiento del gasto

público], en especial porque la crisis económica [permitía] vislumbrar una posible disminución de la recaudación federal".²³

El 21 de febrero de 1986, "hizo hincapié en la preocupación de la Secretaría de Hacienda por el fenómeno señalado [el descenso en la recaudación real del IVA] lo que consideró como un indicio de que las acciones de administración tributaria no [estaban] rindiendo los frutos deseados, salvo por unas pocas entidades que han mejorado sustancialmente su control de cumplimiento de obligaciones y sus tareas de fiscalización".²⁴

Otro medio de control que la SHCP utiliza es el manejo de las divergencias entre las entidades federativas.

Las pugnas entre los tesoreros sobre la integración y distribución de los fondos, naturalmente se deben a que cada entidad sugiere que se "premie" aquella variable que la beneficiaría, ya sea el esfuerzo fiscal, la población o el grado de desarrollo económico. Los problemas técnicos que ya se han mencionado --en cuanto a la carencia de información estadística y de expresiones cuantitativas-- han permitido que la Federación deje que las propuestas estatales se pierdan-- dado que no alcanzan el grado de concreción necesario. Además de este factor técnico, en la opinión de los representantes del Estado de México, existe una dificultad todavía mayor:

La razón de fondo es otra y consiste en la imposibilidad de lograr un acuerdo general simple y sencillamente, porque la mecánica que subyace en la actualización de los coeficientes parte del principio de "suma cero", es decir, habiendo un monto fijo a repartir independientemente de los esfuerzos recaudatorios de cada entidad, lo que unos pudieran obtener de más otros lo pierden inexorablemente, de manera que pretender lograr un consenso general sobre estas bases es, a todas luces, imposible.²⁵

En una reunión privada entre los funcionarios fiscales del Estado de México y la SHCP --que se realizó a finales de 1985-- el

entonces Secretario de Hacienda reconoció que "es bien cierto que el sistema actual tiene sus problemas, pero también indicó que debe comprenderse que se trata de conjugar los intereses de treinta y dos entidades federativas muy disímbolas".²⁶

Lo cierto es que la SHCP ha encontrado el mecanismo ideal para evitar que la mayoría de las entidades llegue a un acuerdo, cuando una de ellas presenta alguna propuesta. Dicho mecanismo consiste en demostrar que a tales o cuales estados les perjudicaría la alternativa que se está discutiendo.

En un trabajo que presentó la Tesorería de Aguascalientes se expresó que:

Una de las dificultades con que se ha enfrentado todo intento que se ha hecho hasta el presente de cambiar el sistema de participaciones en cualquiera de los tres fondos vigentes es el temor que lógicamente tienen las autoridades fiscales de las entidades federativas respecto a experimentar en su detrimento un cambio brusco en los montos en que se deje de utilizar una fórmula y se empiece a trabajar con otra diferente.²⁷

Además, los intereses de los distintos estados son efectivamente disímbolos. Lógicamente, "(...) los estados de menor desarrollo desearían que se fortaleciera el Fondo Financiero Complementario a costa del Fondo General; por su parte, las entidades más desarrolladas, aunque en principio están de acuerdo en que se ayude a las primeras, no consideran estar en posición de hacerlo a costa de sus, en términos relativos, escasos recursos; sus planteamientos han sido en el sentido de que la política de redistribución regional de participaciones debe financiarse con fondos adicionales del gobierno federal".²⁸

En este momento, cabe hacer mención de dos problemas que, intencionalmente, se han dejado de lado a través de la tesis: la

concentración en el Distrito Federal y las desigualdades regionales.

Como se sabe uno de los efectos de la centralización ha sido la concentración política y económica en el Distrito Federal. Si bien es cierto que esta entidad federativa recibe casi una cuarta parte del Fondo General de Participaciones, no hay que olvidar que en este lugar se recauda el 45% del impuesto al valor agregado, el 63% del impuesto sobre la renta, el 97% del impuesto a las ventas de gasolina, el 90% del impuesto sobre producción y servicios, el 34% del impuesto sobre tenencia de vehículos y el 89% del impuesto sobre comercio exterior.²⁹

El D.F. recibe una suma de participaciones per cápita 87% superior a la media nacional. La razón es simple: el PIB per cápita de esta entidad es 91% mayor que el promedio nacional.³⁰ Además, mientras que para el conjunto de las entidades federativas la relación recaudación bruta federal-PIB es de 16%, para el D.F. es de 40%.³¹ Es decir, la gran cantidad de participaciones que la capital de la República absorbe es un reflejo de la concentración de la actividad económica y, por lo tanto, de la recaudación tributaria, en la Ciudad de México.

En las reuniones fiscales, varios tesoreros han expresado que el D.F. debería recibir un tratamiento específico, debido a que su situación privilegiada no es equiparable a la del resto de las entidades. Esta inconformidad evidencia un problema de orden político: la escasa legitimidad que la concentración metropolitana tiene desde la perspectiva de los estados de la República. Sin embargo, dicha crítica no se ha concretado, ni se ha propuesto un sistema alternativo. En realidad, la discusión no ha alcanzado el tono de un

verdadero debate.³²

Respecto al segundo problema, las desigualdades regionales, también se puede afirmar que la cantidad de participaciones que los estados reciben está condicionada por la recaudación que se obtiene en cada uno de ellos, que, a su vez se deriva de su capacidad fiscal. Dicha capacidad está determinada por el PIB de la entidad, por su riqueza petrolera, por el tamaño de sus municipios y por la densidad de población. Con relación al primer elemento, se ha calculado que el monto de participaciones que percibe un estado se debe en 95% a su PIB.³³

Para ejemplificar lo anterior, cabe mencionar que, en 1980, las seis entidades federativas que produjeron el 59% de producto nacional recibieron el 60% de las participaciones del Fondo General.³⁴

Naturalmente, el Sistema de Coordinación Fiscal se podría utilizar para mitigar las profundas diferencias que existen entre los estados. En la actualidad, existe un fondo --el Financiero Complementario-- con el cual se pretende cumplir esta función. No obstante, si bien se distribuye de acuerdo al inverso de las participaciones per cápita que cada entidad obtiene, su monto es mínimo --equivale, aproximadamente, al 1% de la recaudación federal-- comparado con el Fondo General, y se puede hacer poco para subsanar los desequilibrios regionales con este instrumento. Lo ideal sería considerar, simultáneamente, las participaciones y la inversión federal en los estados, para tratar de compensar a las regiones menos favorecidas. Sin embargo --como se señaló en la Introducción-- la coordinación ingreso-gasto en nuestro país constituye todavía una quimera.

Es importante destacar que, según encuestas realizadas por el Indetec, la mayoría de los tesoreros estatales --casi el 80%-- no está consciente de la necesidad de vincular el Sistema de Coordinación Fiscal con las políticas de desarrollo regional del gobierno federal.³⁵

Sin embargo, las divergencias entre los tesoreros mucho tienen que ver con los distintos niveles de desarrollo de sus estados. Las entidades "ricas" quisieran que el fondo compensatorio no creciera y que la Federación utilizara otros instrumentos para disminuir las desigualdades. Los estados "pobres" pretenden que se destine un porcentaje mayor de la recaudación federal a procurar el equilibrio entre las entidades. Adicionalmente, algunos estados han propuesto que lo relativo al Fondo Financiero Complementario se debata en un "foro político", y no en uno de carácter técnico, como las reuniones fiscales.

Frente a ciertas propuestas que han integrado las vertientes del gasto y del ingreso, como la que presentó el Secretario de Finanzas del Estado de México en 1983 --sugiriendo que la inversión federal se utilizara como factor equilibrador de los recursos fiscales que cada entidad recibiera, de tal forma que el crecimiento de la primera variara en relación inversa al incremento en la recaudación del IVA-- la Secretaría de Hacienda ha respondido que la vinculación de ambos instrumentos "[implicaría] involucrar las áreas de competencia de la Secretaría de Programación y Presupuesto, lo cual siendo altamente deseable, requiere todavía un trabajo profundo y continuado".³⁶ Asimismo, en 1985, el Subsecretario de Ingresos, Prieto Fortún, sugirió a los tesoreros de Nuevo León y de Aguascalientes que, si

estaban preocupados por el tema de la coordinación ingreso-gasto, deberían llevar sus planteamientos ante las autoridades federales respectivas, de manera "concreta y fundamentada", pues la Comisión Permanente no era el ámbito adecuado para presentarlos.^{3f}

Finalmente, es indudable que a pesar del tamaño del Fondo Financiero Complementario y , no obstante su dudosa eficacia, su existencia cumple una función política importante, ya que la Secretaría de Hacienda asume la responsabilidad de atenuar las desigualdades interestatales. El argumento de que la Federación tiene la capacidad de manejar un fondo nivelador y de actuar en favor de las entidades más débiles ha sido útil, en diversas ocasiones, para justificar la mediación de la SHCP entre los estados y para subrayar las desventajas que la "independencia" fiscal representaría para casi todas las entidades.

Otro problema que se aprecia en el funcionamiento de los organismos de coordinación es la escasa iniciativa de la mayoría de los tesoreros estatales. La única entidad que, de manera sistemática, ha cuestionado los lineamientos de la SHCP es el Estado de México. La oposición de dicho estado se dio en torno a la reforma al artículo 115 constitucional y a la intención de Hacienda de consagrar constitucionalmente el "ingreso compartido". Por otra parte, se presentó una propuesta para que los estados recibieran el producto de la recaudación del IVA. Además, el Estado de México ha argumentado que es necesario que las entidades tengan facultades tributarias propias. En materia de coordinación de gasto público, se ha pedido que los estados tengan una mayor intervención en la asignación y administración de la inversión pública federal.

Desde el año de 1983 hasta el de 1986, el Estado de Mexico y la

Secretaría de Hacienda y Crédito Público se enfrascaron en un conflicto que comenzó cuando esta entidad federativa se incorporó a la Comisión Permanente como representante del Grupo Zonal VI. Su ingreso coincidió con el inicio de la discusión acerca de la posible redistribución de competencias que surgió de la iniciativa del Presidente de la República.

En una primera fase, el Secretario de Finanzas del Estado de México insistió en que la esencia del Federalismo implica no sólo dar mayores recursos a los estados, sino que cada nivel de gobierno cuente con facultades de tributación propias. En este sentido, se justificaba la propuesta mexiquense de tomar la decisión de transferir el impuesto al valor agregado a los estados, aplicando inicialmente un régimen transitorio --el Fondo General se constituiría con el 70% de la recaudación del IVA, el Fondo Financiero con el 5%, y el restante 25% se repartiría conforme a la población y a la participación de cada entidad en el PIB nacional-- que se adecuaría perfectamente al espíritu de cambio contenido en la reforma al artículo 115 y en la intención de delimitar jurisdicciones tributarias. En un comunicado que se envió al Subsecretario de Ingresos en 1983, se decía: "se trata de una solución perfectamente viable en tanto se estudian posibilidades de reestructurar el sistema".³¹

A pesar de que, en principio, el Estado de México defendió que se transfiriera alguna facultad fiscal a los estados, la suerte que corrió ese proyecto hizo ver al Secretario de Finanzas que la delimitación de competencias no era posible, ya que --en sus propias palabras-- se provocaba "demasiada irritación" en los funcionarios

federales. Por esta razón, el Estado de México optó por concentrar sus críticas en las fallas del actual sistema.³⁹

El principal defecto de este último, en consideración de los funcionarios del Estado de México, es que las reglas del domicilio fiscal obligan al uso de la forma H-IVA4 cuyo llenado queda en manos del causante, que asigna el IVA de manera arbitraria. "En conclusión, el problema de la asignación del IVA es intrincado de resolver, su reglamentación no es precisa, crea problemas entre las entidades y distorsiona la asignación de los coeficientes."⁴⁰ La oposición del Estado se agudizó en enero de 1984 cuando, a consecuencia de la información contenida en la declaración de IVA de Petróleos Mexicanos, su coeficiente de distribución del Fondo General se redujo.

A partir de esa fecha, se enviaron comunicados, se calcularon los efectos del perjuicio que se causaba a la entidad, se realizaron entrevistas con los funcionarios federales y se presentaron reiteradamente inconformidades para intentar que la SHCP excluyera la declaración de PEMEX para efectos de la asignación del IVA.⁴¹

La intransigencia de la Secretaría de Hacienda llevó las cosas a tal punto que --tras esperar que se diera curso a una demanda de anulación del procedimiento que la Federación había utilizado para tramitar las quejas del Estado de México-- el Gobierno del Estado redactó una demanda en contra del Poder Ejecutivo Federal para reclamar ante la Suprema Corte de Justicia el incumplimiento de la Ley de Coordinación Fiscal y los convenios relativos (9 de abril de 1985).⁴²

Para los efectos de este capítulo es relevante señalar las cuestiones que se plasmaron en el proyecto de demanda, ya que ilustran

claramente los problemas relacionados con la actuación de las entidades federativas en los órganos de Coordinación Fiscal y el rechazo de la SHCP a escuchar las propuestas estatales.

El primer aspecto que se reclamaba era que dado el carácter contractual de la Coordinación Fiscal, la relación jurídica se establece entre las dos partes involucradas --en este caso la SHCP y el Estado de México-- "sin que sea dable otorgarle ingerencia a órganos ajenos a la relación contractual, como lo es la Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales".⁴³ Esta queja obedeció a que una y otra vez la Secretaría de Hacienda se negaba a recibir oficialmente las propuestas y reclamos del Estado de México y los turnaba a la Comisión Permanente, evadiendo así la necesidad de dar respuesta a estos planteamientos.

Otro de los puntos era que "la Secretaría de Hacienda y Crédito Público [eludía] sistemáticamente las reiteradas peticiones del Estado de México con respecto a la inequidad del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal".⁴⁴ El 8 de junio de 1984, debido a la insistencia del Estado de México, se crearon cuatro grupos para estudiar los fondos de participaciones en la Comisión Permanente. De las sugerencias que se formularon, ninguna fue aceptada por la Secretaría. Sin embargo, para atenuar los problemas que habían surgido se elaboraron dos reglamentos: uno sobre la validación de la información contenida en la declaración del IVA y otro sobre el funcionamiento de los organismos de Coordinación Fiscal. La constitución y las reglas de distribución de los fondos permanecieron idénticas.⁴⁵

Como resultado del primero de los reglamentos mencionados se

integró un Grupo Técnico encargado de validar la información de la forma H-IVA4, que resolvió que no se consideraba procedente la inconformidad presentada por el Estado de México.

El mismo día --11 de octubre de 1985-- que dicho grupo entregó su informe, el Coordinador General con Entidades Federativas dijo que, aunque el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal funcionaba satisfactoriamente en lo general, existían inquietudes de parte de algunos estados, que hacían necesario revisar el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal. Aseguró que este último era flexible y pidió al Indetec que resumiera las propuestas de los estados para que la Comisión Permanente las analizara. En opinión del director del Instituto, es fundamental que las iniciativas que presentan las entidades sean discutidas y que se agote su estudio, en lugar de que simplemente "se tome nota" de ellas, como se ha venido haciendo.

En respuesta a la decisión del Grupo Técnico, el Gobernador Alfredo del Mazo envió al Secretario de Hacienda una demanda de "anulación de los actos violatorios cometidos en perjuicio de la Hacienda Pública del Estado de México" (28 de noviembre de 1985). En el texto de dicha demanda se decía que la entidad había hecho esfuerzos para llevar a cabo el equilibrio entre las tres instancias de gobierno que el Presidente deseaba, que la SHCP había violado el artículo 12 de la Ley de Coordinación Fiscal por no sustanciar directamente las inconformidades del Estado de México y por desviar las impugnaciones a esferas incompetentes; y que los organismos que menciona el capítulo IV de la Ley no tenían facultades para conocer de controversias entre la SHCP y los estados, que, en cambio, se debían resolver con base en lo previsto en el artículo 105

constitucional y en la Ley de Coordinación Fiscal (art. 12).⁴⁶

Como tampoco se atendió a esta demanda, se preparó otra, pero esta vez se dirigió a la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Sin embargo, en esa época se dio la renuncia del Secretario de Hacienda y, tanto el nuevo titular de la dependencia federal, como el nuevo Subsecretario de Ingresos "mostraron mayor apertura" ante el problema con el Estado de México. De tal forma que se suscribió un convenio para llegar a un acuerdo sobre los adeudos que tenían el Estado y la Secretaría, en el que se incluyó una cláusula que reza:

IV. (...)durante el año de 1987 se propone diseñar un nuevo sistema de coordinación contando para ello con la colaboración de todas las entidades federativas. El nuevo sistema habrá de corregir hasta donde sea posible afectaciones como las señaladas para las zonas conurbadas (ésta era la demanda específica del Estado de México).⁴⁷

Como se mencionó en el primer párrafo de este capítulo, las reuniones fiscales entre los estados y el Gobierno Federal se han realizado a iniciativa y según los intereses de este último. De modo general, se puede afirmar que en momentos en que se ha requerido introducir cambios en la atribución de las facultades tributarias se ha convocado a estos encuentros.

En la década de los veinte y en la de los treinta, el fracaso en el establecimiento de una delimitación de competencias impidió que se le diera continuidad a estas reuniones. Sin embargo --aún sin foros para convencer a las entidades de que aceptaran las reformas constitucionales-- el Gobierno Federal fue ampliando su campo fiscal sin necesidad de consultar con los tesoreros estatales.

En 1947 se sabía --como lo explicó Ramón Beteta-- que "(...) el mismo espíritu de progreso que [estaba] inspirando la modernización de la industria debería [introducirse] en el terreno

de nuestros sistemas impositivos".⁴⁸ La expresión de este cambio fue el impuesto sobre ingresos mercantiles y, tras pretender convencer a los estados de que ni la coordinación ni la federalización de los tributos irían en detrimento de las haciendas estatales, no se volvió a convocar a una reunión fiscal. Seguramente, ya existía molestia entre los funcionarios de las entidades por las reformas a la Carta Magna y por la expedición de un buen número de leyes federales sobre tributos especiales, y también es probable que el hecho de que se convocara a los estados se asociara con estos cambios. Además, la Federación desechó la idea de delimitar competencias y prefirió la coordinación, que se desarrolló por medio de convenios bilaterales. Para los estados no coordinados se creó la Comisión Nacional de Arbitrios que no era precisamente un órgano de "comunicación" entre ambos niveles gubernamentales, sino de vigilancia.

En los años setenta, la Federación decidió llevar a cabo una "reforma fiscal" que consistió en elevar la tasa del ISIM y en aplicarla de manera uniforme en todo el país y para preparar a las entidades federativas volvieron a celebrarse las reuniones. Varios tesoreros pensaban que la reanudación de los encuentros era el preámbulo de una reforma constitucional.

A través de las reuniones se promovió la coordinación en algunos impuestos --el impuesto sobre la renta (causantes menores), el impuesto sobre tenencia y uso de vehículos y otros. Gracias a que, al reanudarse la comunicación Federación-estados en las reuniones fiscales, se favoreció el intercambio de puntos de vista y la labor de convencimiento de la SHCP, se facilitó que las entidades aceptaran el impuesto al valor agregado y el nuevo régimen de participaciones.

Ya que ahora los estados son administradores de los impuestos federales coordinados y su ingreso depende fundamentalmente de las participaciones es explicable que a la SHCP le haya interesado conservar las reuniones. Hay quien opina que las sesiones de la Reunión Nacional de Funcionarios Fiscales y de la Comisión Permanente son, para decir lo menos, "aburridas e inútiles", y constituyen foros donde se exhibe el "servilismo" de la mayoría de los tesoreros y el desprecio de la Federación por la capacidad técnica y administrativa de las entidades. O si se prefiere, en términos del diagnóstico que elaboró el Indetec, en los organismos de coordinación se enfrenta el problema del curioso juego que se da entre la "disciplina política" --"(...) un sentido de disciplina que a menudo hace pensar que las opiniones de los representantes federales son decisiones ya tomadas a niveles superiores"⁴⁹-- y la falta de sensibilidad de la SHCP para escuchar los planteamientos de las entidades federativas.

El conflicto entre la SHCP y el Estado de México demuestra que los organismos de coordinación no son el cauce ni para sugerir modificaciones al sistema de participaciones, ni para discutir abiertamente las inconformidades de los estados. La sorpresa y enojo con que se recibían los trabajos elaborados en la Secretaría de Finanzas del Estado de México ilustran que el ambiente que priva no es precisamente de apertura. La Secretaría de Hacienda ha encontrado conveniente turnar la resolución de los conflictos a la Comisión Permanente, para "disfrazar" el hecho de que las negativas provienen de los funcionarios federales. Sin embargo, finalmente el enfrentamiento se resolvió por cauces informales. Y, aun cuando se ha tomado la decisión de reformar el sistema, no se involucró a las demás

entidades.

En opinión de Alfredo Baranda, el problema es que las reuniones de funcionarios fiscales "son foros para que la Secretaría de Hacienda defienda un proyecto, su proyecto",⁵⁸ por lo tanto, es difícil que se acepten ideas nuevas. Considero que este es el meollo del asunto, ya que el sistema tal y como funciona ahora bloquea casi cualquier alternativa. Aunque el impulso de cambio venga desde afuera --como en el caso de la propuesta del Ejecutivo Federal para delimitar competencias fiscales-- se pueden dirigir las conclusiones de los grupos o comisiones de estudio.

Notas

- 1) Alberto J. Pani: La política hacendaria y la Revolución (México: Editorial Cultura, 1926) pp. 43 y 44.
- 2) Ibid., pp. 688-689.
- 3) Ibid., p. 678.
- 4) Ibid., p. 679.
- 5) Ibid.
- 6) Ibid.
- 7) México. SHCP. Subsecretaría de Ingresos: La coordinación fiscal en México. Anexos (México: SHCP) (s.f.) pp. 27-29.
- 8) Roberto Hoyo: "Las participaciones en la Coordinación Fiscal", en Investigación Fiscal (México: SHCP. Instituto Nacional de Capacitación Fiscal) No. 3, mayo-junio, 1982, pp. 32 y 34. La Comisión Nacional de Arbitrios se integraba con el Secretario de Hacienda, un representante de la SHCP, el Secretario de Gobernación, un representante de la SG, cinco representantes de los estados y tres representantes de los causantes.
- 9) Secretario de Finanzas de Sinaloa: "Coordinación estatal y federal en el desarrollo de las finanzas públicas", en Gobierno del Estado de Sinaloa: III Reunión Nacional de tesoreros estatales y de la SHCP. Memoria (Secretaría de Finanzas, 1973) p. 31.
- 10) Ibid. p. 32.
- 11) Ibid.
- 12) Roberto Hoyo: "Principios rectores de una nueva ley de coordinación fiscal", en Gobierno del Estado de Tabasco: VIII Reunión Nacional de tesoreros de las entidades federativas y funcionarios de la SHCP. Memoria (Gobierno del Estado de Tabasco y SHCP, 1975) p. 48.
- 13) Comisión Permanente: "Ley de Coordinación Fiscal", en Gobierno del Estado de Michoacán: XI Reunión de tesoreros y funcionarios de Hacienda (Tesorería General del Estado de Michoacán, 1979) p. 74.
- 14) La Reunión Nacional de Funcionarios Fiscales se integra con el Secretario de Hacienda y Crédito Público y con los tesoreros estatales, y se reúne anualmente. Su función consiste en proponer al Ejecutivo Federal y a los ejecutivos estatales --por medio de los funcionarios fiscales respectivos-- las medidas pertinentes para mejorar el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal. La Comisión Permanente se integra por el Secretario de Hacienda --que puede ser reemplazado por el Subsecretario de Ingresos-- y por representantes de ocho estados --las entidades se agrupan en ocho zonas y el cargo de representante de cada una de ellas se rota entre todos los integrantes. Las funciones de la Comisión son preparar las reuniones nacionales, vigilar la creación, incremento y distribución de los fondos señalados en la ley; vigilar la liquidación y el pago de participaciones a los municipios, que la SHCP y los estados deben efectuar. Asimismo, formula los dictámenes técnicos acerca de violaciones a los artículos 73, 117 y 118 constitucionales o a los convenios de coordinación. La Secretaría de Hacienda toma en cuenta dichos dictámenes --además de oír al estado-- al decidir la disminución de las participaciones de la entidad infractora. El Indetec es un organismo descentralizado que se encarga de estudiar la legislación y la administración tributaria de los estados y la Federación, de actuar como consultor técnico de las haciendas públicas y de capacitar a funcionarios fiscales. Véase "Ley de Coordinación Fiscal", en Código Fiscal de la Federación (México: Ediciones Andrade, 1974) pp. 1194-11/1194-16.

- 15) Indetec: "Sistema Nacional de Coordinación Fiscal" (Guadalajara: Indetec, agosto de 1986) p. 15.
- 16) Entrevista con José Antonio Zarzosa, director del Indetec, 13 de enero de 1987.
- 17) Subgrupo para el estudio de alternativas sobre la distribución de participaciones federales. Tesorería del Estado de Aguascalientes en Coordinación con Indetec: "Informe de trabajo y proposiciones" (Ponencia presentada en la reunión de la Comisión Permanente, 19 de abril de 1985) 23 pp.
- 18) Indetec, op. cit., p. 16.
- 19) Entrevista con J.A. Zarzosa, 13 de enero de 1987.
- 20) Coordinación de la Comisión Permanente: Actas de las reuniones de la CP (de enero de 1977 a la fecha) (Guadalajara: Indetec).
- 21) Ibid. Reunión del 19 de abril de 1985.
- 22) Indetec, op. cit., p. 10.
- 23) Coordinación de la CP, op. cit., 19 de abril de 1985.
- 24) Ibid., 21 de febrero de 1984.
- 25) Comunicado dirigido por Alfredo Baranda a Guillermo Prieto Fortún, Toluca, 20 de septiembre de 1983, p. 2, en Gobierno del Estado de México: "Bitácora I".
- 26) "Resultado de la entrevista con el Secretario de Hacienda", 11 de diciembre de 1985, en Gobierno del Estado de México: "Bitácora I".
- 27) Subgrupo para el estudio... Tesorería del Estado de Aguascalientes, op. cit. p. 21.
- 28) Indetec, op. cit., p.
- 29) México. Secretaría de Programación y Presupuesto. INEGI: Cuaderno de información oportuna regional (México: INEGI) No. 7, primer trimestre. 1986, pp. 122-129.
- 30) Ibid. pp. 3-5
- 31) Ibid. p. 5.
- 32) Indetec: "Sistema Nacional de Coordinación Fiscal" (Guadalajara: Indetec, agosto de 1986) p. 39.
- 33) Pablo Armida: Federalismo fiscal, el caso de México (Tesis de Licenciatura en Economía) (México, ITAM, 1983) pp. 116-135. El autor estimó, mediante una serie de regresiones la relación entre las participaciones y diferentes variables y entre el gasto federal en las entidades y otra serie de variables. Con respecto al gasto federal, encontró que la densidad de población era la variable más explicativa, es decir, que entre más municipios urbanos tuviera un estado, la Federación gastaba más en él. Otra variable importante resultó, como era de esperarse, la importancia del sector petrolero en el PIB del estado. El PIB en sí mismo y el gasto estatal propio mostraron una fuerza explicativa relativamente débil y nula en términos per cápita. Otras variables que no se tomaban en cuenta al distribuir el gasto federal eran el nivel mínimo de bienestar en las entidades, el porcentaje de población rural y la recaudación de impuestos federales per cápita. Es decir, el gasto federal no se empleaba para subsanar los desequilibrios regionales, ni existía una coordinación con la política fiscal. Ambos problemas subsisten en la actualidad.
- 34) Véase Cuadro VIII.

- 35) Indetec: "Análisis de la encuesta sobre criterios de distribución de participaciones" 29 de abril de 1985.
- 36) Coordinación de la CP, op. cit., Reunión de la CP del 23 de septiembre de 1983.
- 37) *Ibid.*, reunión de la CP del 1 de febrero de 1985.
- 38) Comunicado dirigido por A. Baranda a G. Prieto Fortún..., p. 12.
- 39) Entrevista con Alfredo Baranda, 13 de marzo de 1987.
- 40) Nota dirigida a Roberto Hoyo como respuesta a la nota del 24 de diciembre de 1984 que el Secretario de Hacienda envió a Alfredo del Mazo, en Gobierno del Estado de México: "Bitácora I".
- 41) El 24 de agosto de 1985 el Secretario de Finanzas del Estado de México envió un telegrama a G. Prieto Fortún, que decía: "Ruego a usted tener formalmente presentada y en tiempo convenido, último día de agosto, nuestra inconformidad asignaciones referidas y comunico procedemos informar Poder legislativo y municipios entidad, reservándonos todas las instancias para defender intereses superiores del Estado, virtud desatención a reiterados planteamientos razonados sobre la ausencia de criterios que afectan severamente la situación de esta entidad federativa." Véase Gobierno del Estado de México: "Bitácora I".
- 42) "Demanda ante la Suprema Corte de Justicia que presenta el Gobierno Libre y Soberano del Estado de México en contra del Poder Ejecutivo Federal", Proyecto para estudio, 9 de abril de 1986. en Gobierno del Estado de México: Bitácora II.
- 43) *Ibid.*
- 44) *Ibid.*
- 45) Gobierno del Estado de México: "Bitácora I", p. 10.
- 46) Alfredo del Mazo, Gobernador Constitucional del Estado de México, "Demanda de anulación de los actos violatorios cometidos en perjuicio de la Hacienda Pública del Estado de México, en relación a la distribución del impuesto asignable que realizó PEMEX en su declaración del IVA de 1983", Toluca, 28 de noviembre de 1985. El documento fue dirigido al Secretario de Hacienda, pp. 24-30.
- 47) "Convenio que celebran la SHCP y el Gobierno del Estado de México", enero de 1987, p. 3 en Gobierno del Estado de México: "Bitácora II".
- 48) Ramón Beleta: Tres años de política Hacendaria (1947, 1948, 1949) (México: SHCP, 1951) p. 282.
- 49) Indetec, op. cit. p. 15.
- 50) Entrevista con Alfredo Baranda, 13 de marzo de 1987.

III Posibles alternativas al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal

Entre los ingresos impositivos que pueden tener las entidades federativas, se encuentran los tributos propiamente estatales; los impuestos colectados bajo la legislación nacional, pero cuyas tarifas las determinan las autoridades regionales; y los gravámenes establecidos y, en ocasiones, administrados por el gobierno central de cuya recolección se comparte un porcentaje con los estados. Como se ha señalado, en México, los ingresos tributarios de los estados están compuestos casi exclusivamente por participaciones en gravámenes federales. Las ventajas y desventajas de este sistema son la uniformidad y el aumento en la recaudación de un lado, y la dependencia y pérdida de discrecionalidad, del otro.

En este capítulo se tratará, en primera instancia, el impacto que ha tenido la coordinación fiscal en la estructura tributaria estatal y, por último, qué cambios reclaman las entidades federativas en el sistema actual y cuál es la actitud de la Secretaría de Hacienda ante estas posibles modificaciones.

1

Tal y como se planteó en la introducción de este trabajo, acerca del aspecto cuantitativo de la relación fiscal entre la Federación y los estados no se pueden hacer comentarios que vayan más allá de señalar la situación de dependencia que viven las entidades

federativas.

Es bien conocido que el porcentaje del total de los ingresos nacionales que corresponde al Gobierno Federal es cercano al 80%, mientras que el de los estados no llega al 10%. También se sabe que esta disparidad se ha acentuado con el tiempo. Si bien a mediados de la década de los treinta los ingresos estatales constituían el 16% de los ingresos nacionales, esta proporción decreció gradualmente hasta que, en la primera mitad de los sesenta, llegó a ser de 9.5%. Al iniciarse el sexenio de Luis Echeverría, las entidades federativas contaban, nuevamente, con más del 15% de los ingresos fiscales del país. Sin embargo, el impulso que la coordinación fiscal recibió en esa época condujo a que el porcentaje descendiera a menos del 9% y tal situación se mantiene en la actualidad.¹

La disminución porcentual de los ingresos de los estados en el total se debió a la sustitución de sus impuestos propios por impuestos federales de cuya recaudación reciben un porcentaje. Por lo tanto, hay que revisar simultáneamente el crecimiento de estas participaciones fiscales con respecto a los ingresos tributarios del país. Esta razón, que en 1940 era de más de 7%, cayó al inicio de los sesenta hasta al 4% y en 1970 al 2.6%. La coordinación elevó este porcentaje a casi 14%, en 1975.²

Sin embargo, en 1978, se veía que la proporción que las participaciones representaban de los ingresos tributarios federales estaba disminuyendo nuevamente --en ese año, fue de 12.07%. Para justificar la Ley de Coordinación Fiscal, se pensó en repartir a las entidades un 13% de la recaudación federal con el fin de evitar que los recursos participables siguieran deteriorándose. Los incrementos

que ha experimentado el Fondo General de Participaciones --como consecuencia de los impuestos estatales que se han derogado y de la compensación correspondiente que reciben los estados-- han elevado dicho porcentaje a casi 20%-- si se suman el Fondo Financiero y el de Fomento Municipal.

Desde la perspectiva de la estructura fiscal de los estados estos cambios significaron que su facultad propia de tributación se fue reduciendo hasta ser casi nula en la actualidad. Mientras que en 1970, el 43% de los ingresos de las entidades se derivaba de la recaudación de impuestos propios, en 1982, sólo el 6% se originó en este concepto.³ Obviamente, una proporción más elevada de los ingresos estatales fue correspondiendo a las participaciones. Si bien en los años cincuenta y sesenta la dependencia respecto de este tipo de recursos federales estaba disminuyendo --ya que, en 1950, las participaciones representaron el 23% de los recursos estatales y en 1963 únicamente el 5%⁴-- en 1970 subió a 10% y, a lo largo de la década, creció considerablemente hasta llegar a más del 50% en 1983.

En forma paralela a la disminución de los tributos estatales y al incremento correlativo de las participaciones, la importancia de las diversas fuentes de ingresos tributarios también cambió.⁵ En 1970, el 65% de los impuestos estatales eran indirectos y un 40% lo constituían los gravámenes sobre la industria y el comercio. De los tributos directos, que representaban el 25%, el predial era el más importante. Los impuestos adicionales constituían el 10% restante. Debido al proceso de centralización tributaria, las entidades pasaron a depender de los impuestos directos en un 80% -- especialmente de

predial -- mientras que la recaudación indirecta se redujo al 10%, en 1982. Sin embargo, con la reforma al artículo 115 constitucional, los tributos a la propiedad inmobiliaria pasaron a los municipios y el impuesto sobre nóminas se convirtió en el impuesto principal --en 1984, representó casi la mitad de los ingresos tributarios de las entidades federativas.⁶

El crecimiento que los recursos de las entidades federativas han experimentado como consecuencia de la coordinación es difícil de medir. A precios constantes de 1978, el crecimiento de los ingresos estatales fue de 15% anual, entre 1970 y 1979. De esta fecha hasta 1983, fue solamente de 9.0%. Empero, hay que considerar que la crisis económica ha hecho descender la recaudación, y este menor incremento en los recursos estatales es un reflejo de esa situación. Lo que se observa es que --mientras los impuestos estatales crecieron un 13% anual en el primer período y disminuyeron en casi un 30% anual en el segundo período-- la tasa anual promedio de crecimiento de las participaciones, en términos reales, no se ha elevado en forma considerable pues pasó de 31% a 41% en las etapas anterior y posterior a la ley de coordinación fiscal.⁷

Sin embargo, cabe recordar que "la esencia de las participaciones en el Fondo General proviene de la necesidad de resarcir a las entidades por lo que pudiesen recaudar con gravámenes propios, que han sido derogados".⁸ Así pues, no se puede pretender que el sistema de coordinación fiscal hubiera mejorado sustancialmente la situación financiera de las entidades federativas.

A pesar de que, dadas las tendencias, las participaciones tendrían que haberse elevado más, a precios constantes, para que se hubiera

mantenido el ritmo de crecimiento de los ingresos estatales, los tesoreros y la Secretaría de Hacienda creen que, como en la fórmula de participaciones se prevé una "dinámica global", es decir, se reparte un porcentaje del total de la recaudación federal, es de esperarse que los recursos estatales y municipales hayan experimentado un incremento mayor del que se hubiera dado de no existir la coordinación "ya que entre los componentes más importantes de los tributos federales está el Impuesto sobre la Renta, que, por su naturaleza progresiva, crece en mayor proporción que la base gravable, en tanto que los tributos locales derogados eran en general de tipo proporcional o de cuotas, no relacionados con el valor del acto gravado".⁹

Según se expresa en un documento elaborado por el Indetec, "el Fondo General de Participaciones ha proporcionado recursos a las entidades federativas en una proporción mucho mayor de lo que éstas hubiesen recaudado con sus propios impuestos; de ello no hay duda alguna, y esta situación es altamente apreciada por todas las entidades de la República; el alto crecimiento de las participaciones federales es el argumento de mayor peso para responder a quienes piensan que el sistema no es adecuado".¹⁰

No obstante, desde otro punto de vista, las entidades han perdido varias cosas. Por un lado, discrecionalidad para variar las tarifas impositivas y hacer frente a incrementos marginales en el gasto. Por otro, capacidad para ajustar su estructura fiscal a las responsabilidades de prestación de servicios públicos que tienen asignadas --por ejemplo, algunas modalidades de financiamiento del desarrollo urbano en cooperación con los beneficiarios han

desaparecido.¹¹

Al tratar de evaluar el alcance de la pérdida de autonomía fiscal de las entidades federativas, hay que tomar en cuenta que la concentración de los ingresos es común a todo tipo de regímenes, que un impuesto no puede ser regionalizado sin antes ponderar diferentes criterios y que --según algunos autores-- la relación entre la dependencia financiera y la pérdida de discrecionalidad no es directa.

En nuestros días, existen pocos países en los que las asignaciones centrales --ya sean participaciones, subsidios o créditos-- no estén creciendo en proporción de los ingresos regionales --obviamente esto se debe a que los recursos nacionales aumentan más rápidamente. Cuando se argumenta que es preferible que los estados cuenten con impuestos propios se piensa que la autonomía es intrínsecamente positiva --y que las autoridades estatales harán un esfuerzo fiscal mayor si administran sus gravámenes. Sin embargo, en la mayoría de los casos, las fuentes de ingreso del gobierno central son más fuertes, por razones políticas, técnicas y redistributivas.

Para ponderar la conveniencia de regionalizar un impuesto se deben tomar en cuenta criterios tan diversos como la aceptabilidad política --a este respecto se cree que la población está más dispuesta a tolerar gravámenes locales que nacionales, ya que la conexión con los beneficios está más a la vista-- el grado de distorsión que puedan provocar las variaciones regionales en las tarifas, la capacidad técnica del estado para recaudar el impuesto eficientemente, la dificultad para asignar el tributo entre diferentes regiones --y la escasa capacidad de incentivar la actividad económica que, en general,

tienen los impuestos regionales, ya que su incidencia sobre la base gravable no es tan grande como la de los tributos nacionales.¹²

Además, si bien hay quienes afirman que las participaciones son muy semejantes a los subsidios y que no se comparan con la capacidad de imposición directa que deberían tener los estados, esta cuestión es imposible de resolver en abstracto, pues depende de la importancia de los impuestos que se comparten y del monto mismo de las participaciones. En este sentido, el sistema nacional de participaciones tiene la ventaja de que se distribuye entre los estados la recaudación de todos los tributos federales, incluyendo el impuesto sobre la renta --que antes de la coordinación fiscal representaba casi el 40% de la recaudación federal y cuyas tasas de crecimiento eran superiores a la del resto de los gravámenes-- que no era participable. Por otra parte, se dice que la uniformidad que se logró con el impuesto al valor agregado ha permitido elevar la recaudación por encima de lo que se venía obteniendo por concepto del impuesto sobre ingresos mercantiles y de los tributos estatales al comercio y a la industria. Así pues, no existen dudas acerca de la simplificación que se ha logrado con la coordinación fiscal, y del incremento en los recursos estatales que esta última ha traído consigo.

Desde otro ángulo, parece que no hay evidencia de que la proporción en que los gobiernos estatales dependen financieramente del gobierno federal y un control central mayor se correlacionan directamente.¹³ Sin embargo, cabe aclarar que, aunque es verdad que la autonomía y la discrecionalidad no se correponden de manera perfecta, en el caso de México, los estados han perdido su poder fiscal casi completamente y están indefensos ante el comportamiento de

los impuestos federales y ante las decisiones de la Secretaría de Hacienda.

A pesar de que los ingresos de los estados, como proporción de la recaudación fiscal, han aumentado del 13% que se había propuesto originalmente al 20%, una demanda generalizada de parte de los estados es que se aumente este porcentaje. Si bien al garantizarse en la Ley de Coordinación Fiscal que las entidades recibirían --por concepto del Fondo General de Participaciones-- una cantidad igual a la que hubieran obtenido el año anterior --lo que quiere decir que en términos nominales se ha garantizado la estabilidad de sus ingresos fiscales-- lo cierto es que los estados quisieran contar con mayores recursos. Por su parte, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público ha expresado que, debido a la crisis, esto no es posible.

Por otro lado, las entidades están expuestas a que, dependiendo de la dinámica de la recaudación federal, se les retenga algún porcentaje de las participaciones que deberían recibir, para que la Federación pueda hacer frente a la disminución de sus ingresos. En 1981, 1982 y 1985, el Fondo General de Participaciones se redujo en 4%, 3% y 10%, respectivamente. Cabe destacar, que el artículo noveno de la Ley de Coordinación Fiscal establece que "las participaciones que corresponden a las entidades y municipios son inembargables; no pueden afectarse a fines específicos, ni estar sujetas a retención, salvo para el pago de obligaciones contraídas por las entidades o municipios, con autorización de las legislaturas locales e inscritas a petición de dichas entidades en el Registro de Obligaciones y Empréstitos de Entidades y Municipios, a favor de la Federación". Por lo tanto, las mencionadas retenciones se oponen abiertamente al

espíritu de la ley.

Ante estas circunstancias y, de manera más general, ante la escasez de recursos que padecen, los estados pueden hacer poco, ya que la posibilidad de crear nuevos impuestos o derechos o de elevar los existentes está muy limitada. En opinión del Director del Indetec, la disminución de la presión sobre los causantes, que la concurrencia fiscal causaba, fue uno de los principales méritos de la coordinación; en consecuencia, para las entidades federativas, esta solución --es decir, la restauración de la concurrencia-- resultaría muy costosa en términos políticos.¹⁴ Por otra parte, en alguna ocasión, el Subsecretario de ingresos de la SHCP explicó a los tesoreros que, debido a la crisis económica, el Sistema de Participaciones no podía dar más de sí, y les recomendó que "inventaran nuevas fuentes de ingreso."¹⁵ Naturalmente, esta idea se contradice con los propósitos del actual sistema. En conclusión, parece existir un "cuello de botella": ni la Federación puede aumentar las participaciones, ni quiere ceder impuestos, ni los estados pueden crear nuevos tributos. La SHCP ha hecho un llamado para que se mejore la administración de impuestos coordinados y ha explicado que ésta será la única vía para que los ingresos estatales crezcan.

de 1983, se puso a consideración de los funcionarios de Hacienda y de los tesoreros estatales, el estudio de la redistribución de competencias fiscales. Según se ha visto, desde antes de la Reunión, la SHCP, a través de la Coordinación con Entidades Federativas, había mostrado su desaprobación a una nueva división de fuentes de ingreso entre los tres niveles de gobierno. En un documento, donde se sintetizaron las conclusiones de los grupos de trabajo que se formaron en marzo de 1983, se expresaban las razones principales que, a juicio de los funcionarios de Hacienda, hacían imposible tal redistribución. A grandes rasgos, los argumentos eran que la uniformidad --que se persigue como objetivo central del sistema-- hacía necesario que la legislación y la normatividad fueran emitidas por el nivel federal; que la filosofía específica de los diferentes gravámenes impedía fragmentar su administración; que la sustitución de las participaciones por la recaudación de un solo tributo en ningún caso sería favorable para la mayoría de los estados; y que el control fiscal se deterioraría, y en consecuencia, se propiciaría la evasión.

Según se expresó entonces, el objetivo de crear una Comisión encargada de analizar la delimitación de facultades tributarias era considerar una alternativa que permitiera la autonomía financiera de los estados, tomando en cuenta la traslación de algunos impuestos federales a las entidades, otorgando al sistema de participaciones un carácter únicamente compensatorio.¹⁶

Los integrantes de la Comisión I consideraban factible trasladar el IVA, el ISR, el impuesto sobre erogaciones por remuneración al trabajo personal, el impuesto sobre automóviles nuevos, el impuesto sobre

adquisición de inmuebles, el impuesto sobre tenencia y uso de vehículos, y el impuesto especial sobre producción y servicios (gasolina). El argumento que esgrimieron fue que las administraciones públicas estatales se enfrentaban a una demanda creciente de servicios públicos y de infraestructura, por esta razón deberían contar con mayores recursos. Si se les cedían impuestos, reconociéndose su capacidad, las fuentes serían más productivas, debido a que las autoridades locales tienen un contacto estrecho con los causantes. Es decir, sería más legítimo que "el dinero público se empleara donde se genera".¹⁷ A este respecto, el Director General del Indetec opina que "los estados quieren antes que nada, más recursos y, con ellos, mayor poder de gobierno" --la crisis política está empujando la descentralización y, si bien la Federación se resiste, habrá que ceder recursos a las entidades para descongestionar al centro y tratar de recuperar legitimidad; en los estados, existe conciencia de que esto es necesario y de que pueden negociarlo con el gobierno federal.¹⁸

Los miembros de la citada Comisión enfatizaron que, si las entidades "en un acto de solidaridad" se habían coordinado, no podía ser en menoscabo de sus recursos. Sin embargo, se reconocían varias dificultades. Por un lado, la Federación debería conservar "el poder tributario de legislación" y los estados "la competencia tributaria" --ya que la uniformidad que se ha logrado no se puede eliminar. Por otro, se hablaba de que, en 28 entidades, la Federación recaudaba menos de lo que posteriormente les entregaba por concepto de participaciones, y que, por lo tanto, era necesario crear un mecanismo compensatorio, si se trasladaban impuestos a los estados. Estos mismos

argumentos fueron utilizados por la SHCP para negarse a realizar la redistribución de competencias.¹⁹

En el caso del impuesto sobre la renta, la Comisión explicó que --dada la escasa productividad del rubro de causantes menores-- era oneroso para las entidades administrar parcialmente este tributo, ya que se requería una estructura administrativa muy compleja. Sugirieron que, para equilibrar dicho costo, se cediera a las entidades la administración de tres renglones más que, en términos del monto de la recaudación no eran importantes para la Federación. Estos tributos eran: premios, intereses y bases especiales de tributación.²⁰

Algunos estados como Sonora, Baja California y el Estado de México habían pedido respectivamente, que se entregara a los estados el 100% de la recaudación de los conceptos impositivos que cubren los contribuyentes menores; que se delegara a los estados la administración del ISR; y que se les cediera a los estados los renglones relativos a inversiones de capital en instituciones bancarias y a enajenación de inmuebles.

La Dirección de Coordinación con Entidades Federativas declaró que no era posible ceder el impuesto sobre la renta a los estados,²¹ ya que el mérito de este tributo era globalizar el ingreso de los contribuyentes. Si el tributo se traspasaba, las sociedades mercantiles tendrían que presentar su declaración por establecimiento e integrar la contabilidad de esta manera, y el ingreso de las personas físicas ya no se podría acumular, por lo tanto el sistema perdería progresividad. Además, se originarían varios problemas administrativos, ya que se perdería el Registro Federal de Causantes

como clave única; el estado estaría limitado a la información y documentación que pudiera "fabricarse" para cada establecimiento -- sin poder gravar la renta obtenida realmente en cada sucursal-- las auditorías y liquidaciones irían perdiendo efectividad y se erosionaría el "riesgo subjetivo" en la conducta del contribuyente. En cuanto a las personas físicas, se fraccionaría el domicilio fiscal y la ubicación de las diferentes fuentes de ingresos. Todas estas dificultades relajarían el control sobre los causantes y, en consecuencia, aumentaría la evasión, ya que la única forma de resolver este problema sería un mecanismo de coordinación horizontal entre las entidades federativas --porque la fiscalización a contribuyentes de otros estados estaría limitada por la "competencia territorial" de cada entidad-- que difícilmente se podría realizar en la práctica.

La SHCP también proporcionó datos sobre las repercusiones financieras que conllevaría la sustitución de las participaciones por el impuesto sobre la renta. La conclusión fue que sólo se beneficiarían 12 entidades, en las que se concentraba el 90% de la recaudación del ISR -- y que recibían el 60% de las participaciones.²²

A pesar de que la pérdida del carácter globalizador del ISR es una razón suficiente como para impedir la regionalización de este tributo, es interesante mencionar otros argumentos utilizados por la SHCP --que también se esgrimieron en el caso de otros gravámenes-- que no parecen igualmente contundentes. En primer lugar, se señaló que, debido a que la legislación debería seguir siendo federal -- para preservar la uniformidad-- si se cedía la administración del

gravamen, existía el "peligro" de que más adelante, los estados pretendieran que también se les diera la facultad legislativa. En segundo término, se analizó la posibilidad de transferir solamente el ISR, y con ello se implicó que se acabarían los fondos participables y que se suprimiría la colaboración administrativa en impuestos coordinados. En tercer lugar, se partió del supuesto de que no se aumentarían los recursos de los estados, es decir, como la recaudación del ISR es superior a las participaciones, el 23% del producto de este impuesto se debería entregar al Gobierno Federal²³ Por último, se previno sobre el riesgo de depender de un solo impuesto, y se explicó que la consecuencia de atribuir a las entidades el ISR sería consagrar el impuesto al comercio y a la industria como exclusivo de la Federación.

A la intención de los estados de que se les cedieran los regímenes relativos a personas físicas sujetas a bases especiales de tributación y a causantes menores, se respondió que sería factible, sólo si la ley se transfería íntegramente, ya que el Gobierno Federal quería que estos causantes tributaran dentro del régimen general de dicha ley.²⁴

En la reunión de la Comisión Permanente del 23 de septiembre de 1983 --previa a la XV Reunión Extraordinaria-- el Secretario de Finanzas del Estado de México expuso que era importante "(...) establecer nuevas bases y principios que, desde el punto de vista financiero y jurídico-constitucional, [permitieran] un sano equilibrio de competencias y facultades entre las tres instancias de gobierno"²⁵ Si bien reconoció que la coordinación había permitido la uniformidad fiscal y había propiciado una canalización

de recursos adicionales para los estados de menor desarrollo relativo, destacó que esto había sido posible a costa de ceder mayores facultades a la Federación y de que los estados más prósperos subsidiaran al resto.²⁶

Asimismo, mencionó que, si se eliminaba el régimen de participaciones, sólo dos impuestos podrían resarcir a los estados: el ISR y el IVA. Sin embargo, con el primero se tenía el problema de que el ingreso de los causantes debía globalizarse. Por el contrario, las dificultades que presentaba el IVA se podrían salvar --de cualquier manera su regulación debería realizarse conjuntamente entre la Federación y las entidades para preservar la uniformidad. El camino para solucionar el hecho de que la recaudación estimada del IVA para 1983 era 40% mayor que el monto de las participaciones era disminuir el ritmo de crecimiento de la inversión pública federal en las entidades y, como el que la recaudación del IVA estuviera sumamente concentrada se debía, en buena medida, a las reglas del domicilio fiscal, si se obligaba a los contribuyentes a declarar y a pagar el tributo por cada establecimiento, dicho problema se resolvería en parte, con las ventajas adicionales de aumentar la liquidez de las haciendas estatales, de reestablecer nuevamente una relación directa entre las autoridades locales y los causantes --lo cual incidiría favorablemente en la reducción de la evasión fiscal-- y de terminar con los problemas para la asignación del impuesto.²⁷

Baranda también destacó que “[la autonomía impositiva] no [descansaba] en el manejo administrativo o financiero de los gravámenes, que únicamente [tenía] un carácter secundario, sino

que [radicaba] en la facultad absoluta del estado para utilizar los instrumentos tributarios conforme a sus propios criterios y de acuerdo a sus políticas de desarrollo(...)"²⁸ Insistió en que llevar a la práctica el régimen transitorio propuesto por el Estado de México --consistente en integrar los fondos de participaciones con la recaudación del IVA-- sería compatible con el discurso presidencial de transferir recursos financieros a los estados, para que estos dependieran menos de las participaciones, y por ello urgió a "tomar desde ahora decisión de descentralizar el IVA".²⁹

En respuesta a Alfredo Baranda, Roberto Hoyo explicó que ya se había estudiado transferir el IVA y se había llegado a la conclusión de que no era conveniente hacerlo. Señaló además, que el hecho de que se repartiera a los estados un porcentaje de la recaudación federal total, le daba mayor estabilidad a sus ingresos y que --a través del Congreso de la Unión-- se compartía la normatividad de todos los impuestos con las entidades federativas.³⁰

Por su parte, Guillermo Prieto Fortún le agradeció a Baranda su interés, pero aclaró que la Federación no estaba en posibilidades de ceder mayores recursos a los estados.

La Comisión Permanente acordó que la propuesta de Baranda se estudiara después de la XVI Reunión Nacional de Funcionarios Fiscales,³¹ es decir, después de que se hubieran presentado las conclusiones de la SHCP en el sentido de que redistribuir competencias no era posible y de que, en consecuencia, era mejor conservar los rasgos esenciales del Sistema de Participaciones, procurando una reforma constitucional para consagrarlo definitivamente.

Al tiempo que la Secretaría de Hacienda sugirió esta idea,

propuso incrementar el Fondo Financiero Complementario, revisar el Fondo de Fomento Municipal y dijo que apoyaría el punto de vista de los estados de que el pago de las participaciones municipales se hiciera a través de las tesorerías locales.³² Tal parece que estas propuestas se expusieron mañosamente con el propósito de subsanar la negativa a ceder alguna facultad tributaria, con un "esto es lo que ha logrado la SHCP en favor de las entidades federativas".

En el documento en que se recopilan los estudios de la Comisión encargada del estudio de la redistribución de competencias fiscales, se consigna que, respecto al impuesto al valor agregado, los miembros de la Comisión solicitaron dos cambios principales. El primero se referí a la modificación del concepto de domicilio fiscal y a la eliminación del sistema de distribución del impuesto asignable a partir de la declaración del contribuyente. De lo anterior se derivaba que el IVA debería participarse de acuerdo al esfuerzo recaudatorio realizado por cada entidad.³³

El Estado de Jalisco --a través de su Tesorería-- presentó una ponencia para demostrar la viabilidad de transferir el IVA. En la propuesta se sugería que la legislación federal se supendiera, pero que su estructura y reglamentación fueran adoptadas por las 32 entidades. Dicha legislación se modificaría conjuntamente por la Federación y los estados. Asimismo, estos últimos podrían delegar algunas funciones administrativas a la SHCP.³⁴

El argumento más importante que se mencionó fue que ésta "[resultaba] una de las mejores posibilidades de transferir competencias fiscales a las entidades federativas sin que [representara] grandes complicaciones de tipo administrativo y económico para

[éstas]³⁵, ya que los estados administraban el IVA. Esta consideración es fundamental, porque --tal y como lo expresó la Secretaría de Hacienda-- en el caso del impuesto sobre la renta y del impuesto especial sobre producción y servicios, el personal y las estructuras administrativas que se requerían en las tesorerías locales para asumir su administración, implicarían un costo elevado, en términos del tiempo que se requeriría para adaptar las estructuras estatales a estas nuevas funciones. En lo relativo al impuesto al valor agregado esta dificultad no existía.

Por otra parte, se mencionó que si las entidades administraban su propio impuesto, harían un esfuerzo fiscal mayor. Es importante destacar que, en el trabajo de la Tesorería de Jalisco, se señaló explícitamente que los estados mejorarían la administración del impuesto si, en lugar de ser coordinado, fuera exclusivamente estatal. Asimismo, en diversas ocasiones, los tesoreros de las entidades federativas han expresado que el régimen de participaciones vigente desalienta el esfuerzo tributario. El hecho de que los funcionarios de las entidades federativas reconozcan este problema indica que, en las condiciones actuales, ese esfuerzo no se realiza o, por lo menos, no se pone el mayor empeño posible. A su vez, la SHCP se ha quejado de la disminución en la recaudación del IVA, y ha conminado a los tesoreros a manejar este impuesto más eficientemente. Dicha situación es preocupante, ya que en ambos lados se tiene conciencia de que el Sistema de Coordinación no funciona como debiera hacerlo.

El Director del Indetec, considera que para la Federación es conflictivo calificar el desempeño de los estados, y que, en materia de colaboración administrativa entre ambos niveles de gobierno, la

evaluación no se ha practicado "por motivos políticos". A partir de la Reunión de Funcionarios Fiscales de 1985, se creó un documento compromiso para intentar una evaluación conjunta SHCP-Estados y mitigar así las posibles fricciones.

La Tesorería de Jalisco también opinó que, para traspasar el IVA, se requería que el cumplimiento de las obligaciones fiscales se hiciera por establecimiento y no a través de la casa matriz. Sin embargo, como a diferencia del ISR, este impuesto no era progresivo, sino proporcional, no resultaría grave fragmentar su base. Además, el conocimiento que las tesorerías locales tienen de las sucursales que operan en sus estados facilitaría el control --para los casos en que el causante acreditara el gravamen con facturas falsas provenientes de otros estados, sería necesario crear convenios de coordinación horizontales para facilitar la fiscalización.³⁶

Las repercusión económica del traspaso de este impuesto sería la concentración de los beneficios en tres entidades, ya que sólo en el Distrito Federal, en Nuevo León y en el Estado de México, la recaudación del IVA superaba a las participaciones --tomando en cuenta las reglas de domicilio fiscal vigentes. Por lo tanto, sería necesario crear un Fondó de Nivelación. Además, para el conjunto de los estados, la suma de las participaciones era inferior a la recaudación del IVA en todo el país, en consecuencia, se debería entregar al Gobierno Federal el 40% de lo recaudado.³⁷

Las conclusiones del estudio de la Tesorería de Jalisco fueron que era posible transferir el IVA a los estados, "salvo los aspectos de tipo político que pudieran influir en la decisión"³⁸, y que la ventaja de hacerlo sería la autonomía financiera de las entidades

federativas.

No obstante, la SHCP respondió que el cambiar el concepto de domicilio fiscal alteraría la estructura y la filosofía del IVA, y ocasionaría problemas en los acreditamientos y en las devoluciones, cuando éstas involucraran a varios estados, por lo tanto, más que un tributo sobre el valor agregado parecería un impuesto en cascada a la actividad mercantil. Se argumentó que al declararse el IVA por establecimiento no sería posible cruzar esta información con la del ISR y se dificultaría el control sobre los contribuyentes. Por su parte, estos últimos tendrían que llevar tantas contabilidades como sucursales tuviera la empresa. Los problemas de fiscalización y de coordinación interestatales también tendrían que resolverse de alguna manera.³⁹

Por último, el informe de la dependencia federal cuestionaba si era posible hablar de autonomía, cuando las entidades reconocían que la ley debería seguir siendo federal y la interpretación uniforme. Las dificultades que entrañaba la creación del fondo equilibrador -- ¿quién lo administraría?, ¿se podría compensar mensualmente a los estados, como lo hace la Federación?-- y los riesgos que conllevaría la dependencia de un solo impuesto fueron destacados por la Secretaría de Hacienda.

La Comisión I también había sugerido que se entregara a los estados el impuesto especial sobre producción y servicios, pero la SHCP opinó que esta propuesta era inviable. Por un lado, dicho impuesto engloba varias fuentes --cerveza, gasolina, gas avión, tabacos, seguros y teléfonos-- que corresponden exclusivamente al Gobierno Federal, según lo dispuesto en el artículo 73 de la

Constitución. Otras categorías --aguas envasadas, jarabes y concentrados, y refrescos-- se refieren a materias cuya política fiscal es de "interés nacional" por lo que habría que mantener la legislación federal.⁴⁰

Como en 1983 el impuesto especial sobre producción y servicios se había transformado en un tributo al valor agregado --ya que se permitía el acreditamiento en cada etapa de la producción, los problemas que ocasionaría la transferencia de este impuesto serían semejantes a los citados en el caso del IVA-- es decir, habría que cambiar las reglas del domicilio fiscal. La realización de los acreditamientos y devoluciones requeriría que los estados se coordinaran entre sí, y se perdería el Registro Federal de Causantes como clave única.⁴¹

Otro argumento que se empleó fue el de la concentración de los causantes en unas cuantas entidades, que se reflejaba en que, únicamente en Nuevo León, la recaudación de este tributo era superior al monto de las participaciones que el estado recibía. Como para el total de los estados, la suma de los fondos participables superaba al producto del impuesto especial sobre producción y servicios, se debería mantener el sistema de participaciones, con carácter compensatorio. Sin embargo, aun al aplicarse las participaciones para resarcir a las entidades, sólo siete de ellas se beneficiarían.⁴² Así pues, a juicio de la Secretaría de Hacienda, no representaba una solución el reservar a los estados el rendimiento y la administración de este gravamen.⁴³

En cuanto a la iniciativa de la Comisión para que se eliminara completamente la concurrencia fiscal, atribuyendo de forma exclusiva a

las entidades el impuesto sobre adquisición de inmuebles y el impuesto sobre erogaciones por remuneración al trabajo personal, la respuesta consistió en señalar que la recaudación del primero estaba sumamente concentrada. El argumento, sin duda, es endeble. Estos dos tributos no representan recursos importantes para la Hacienda Federal, y el primero de ellos ha sido objeto de una coordinación especial entre los estados y la Federación, que frecuentemente se opone a los programas de desarrollo urbano de las entidades.⁴⁴

Así pues, la moción del Presidente de la República encaminada a delimitar competencias fiscales se topó con la negativa de la Secretaría de Hacienda a ceder un factor de poder fundamental: la coordinación de las relaciones fiscales con los estados.

En efecto, en la XVI Reunión Nacional de Funcionarios Fiscales en la que se presentaron las conclusiones de las comisiones encargadas de estudiar posibles cambios al sistema de coordinación fiscal, se dijo que se había cumplido el objetivo de fortalecer a estados y municipios, que los incrementos en sus ingresos habían sido superiores a los que mostraban los de los impuestos estatales y los impuestos federales participables, y que la universalidad de las fuentes en las que las participaciones se originaban las ponía a salvo de "variaciones cíclicas".

Si bien es cierto que existen motivos de peso que impiden la traslación de algunos tributos a los estados -- como la globalización de los ingresos del causante que requiere el impuesto sobre la renta-- también lo es que los funcionarios de la SHCP desconfían de la capacidad técnica de las tesorerías locales y existe temor acerca de las implicaciones políticas que tendría el

ceder un gravamen cuyo monto es importante para el Gobierno Federal. Por último, se considera la pérdida financiera que provocaría el atraso en la entrega de la recaudación.⁴⁵

Con respecto a la desconfianza en la capacidad administrativa estatal, cabe destacar que, en opinión del director del Indetec, las tesorerías locales son más eficientes que las Oficinas Federales de Hacienda. Por su parte, el exsecretario de Finanzas y el exdirector de Ingresos del Estado de México consideran que la administración del rubro de causantes mayores del ISR y del impuesto especial sobre producción y servicios es menos compleja, que la del rubro de causantes menores del ISR --actualmente, los primeros son recaudados por la Federación y el último por las entidades-- por lo tanto, el problema no lo constituye primordialmente el desprecio técnico hacia los estados, sino el empeño de Hacienda por conservar el control sobre los grandes causantes, es decir, la naturaleza del conflicto es más bien política.

Naturalmente, la capacidad técnica de las entidades federativas es disímbola. Los mejores sistemas de recaudación se asocian con los mayores niveles de desarrollo. Si bien no se ha realizado algún estudio que lo demuestre, se considera que los estados con una administración fiscal más eficiente son Coahuila, Chihuahua, el Estado de México, Jalisco y Nuevo León.

Es conveniente enfatizar que, en los estudios de la Secretaría de Hacienda acerca de la traslación de los diferentes impuestos, se supuso que el mecanismo consistiría en ceder sólo uno de ellos, reservando el resto para la Federación y eliminando la colaboración administrativa en materia de impuestos coordinados. Adicionalmente, se

aclaró que no se trataba de dar a las entidades más recursos que aquéllos que ya estaban recibiendo a través de los fondos de participaciones, y se insistió en el perjuicio económico que representaría para casi todas las entidades la sustitución del sistema actual por otro basado en un solo tributo. Con todas estas limitaciones no es difícil entender porqué se concluyó que no era conveniente redistribuir las facultades tributarias. Sin embargo, si se hubieran analizado peticiones como la de ceder a los estados el impuesto sobre erogaciones por remuneración al trabajo personal, el impuesto sobre tenencia y uso de vehículos o los conceptos que cubren los contribuyentes menores -- sin asumir la desaparición de las participaciones y habiéndose pensado en algún mecanismo para compensar a los estados con menos recursos-- probablemente se habría podido devolver a las entidades alguna capacidad impositiva.⁴⁶

En 1984, el Estado de México presentó una "nota propositiva sobre la integración y distribución de los fondos", que se sometió a la consideración de la Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales. En un principio se decía: "de antemano advertimos pocas probabilidades de éxito en las posibles sugerencias (...) si la respuesta es no a (...) incrementar, de alguna manera, los recursos canalizables a las entidades de la República".⁴⁷

Por medio de ese documento se solicitó a la Secretaría de Hacienda que definiera su posición acerca de los siguientes temas: la pérdida de facultades impositivas propias que habían sufrido los estados, la necesidad de aumentar el 16.9% de la recaudación federal que constituía el Fondo General, el imperativo de que la inversión federal se ejerciera de acuerdo a parámetros básicos de

distribución; la creación de algún incentivo para alentar el esfuerzo fiscal de los estados; la definición de criterios para establecer qué entidades se consideraban poco desarrolladas; y el costo que representaba mantener una doble estructura fiscal.

El Estado de México propuso ceder alguna facultad autónoma a las entidades y elevar el 16.9% a 33% en un plazo máximo de seis años.

En cuanto al primer punto, se sugirió que la Federación suspendiera el impuesto sobre erogaciones por remuneración al trabajo personal --que sólo representa el 0.9% de la recaudación federal prevista para 1987-- donde existe concurrencia con los tributos estatales sobre nóminas, que son el principal ingreso autónomo de los estados. También se pidió que el Gobierno Federal derogara el impuesto sobre adquisición de inmuebles --que actualmente es objeto de una coordinación especial-- "ya que limita los efectos extrafiscales del tributo en relación con el ordenamiento de los asentamientos humanos", que los estados deben regular, de acuerdo a políticas inmobiliarias que deben ser diferentes en cada región. Por último, se solicitó que los estados administraran y recibieran la recaudación del impuesto sobre la renta (depósitos a plazo fijo), del impuesto sobre automóviles nuevos y del impuesto sobre tenencia y uso de vehículos --los dos últimos constituyen en conjunto apenas el 1% de los ingresos tributarios federales-- y que administraran el impuesto especial sobre producción y servicios.

Acerca de la distribución de los fondos, se propuso cambiar las reglas del domicilio fiscal para requerir la declaración del IVA por establecimiento --y disminuir así los problemas de evasión y asignación del impuesto-- y repartir el Fondo General de acuerdo a la

población y al potencial recaudatorio --participación en el PIB-- de cada entidad federativa. El Fondo de Fomento Municipal y el Financiero Complementario deberían distribuirse de acuerdo al inverso de la suma de la inversión federal y las participaciones per cápita.

El 8 de junio de 1984 --debido a la presión del Estado de México-- se crearon cuatro subgrupos de trabajo para estudiar el ámbito de la Coordinación Fiscal, la integración de los fondos de participaciones, la distribución de dichos fondos, y el sistema de información y control. Las sugerencias de los cuatro corrieron la misma suerte: ninguna se llevó a la práctica.

La SHCP arguyó que, debido a la crisis, no era posible incrementar los fondos, y que no era factible otorgar facultades adicionales a los Estados, porque la Federación no tendría con qué resarcirse por lo que dejaría de percibir.⁴⁸

El 19 de abril de 1985, el Estado de México presentó otra nota propositiva --donde se trataron cuestiones relativas a la administración fiscal, al ámbito del Sistema de Coordinación Fiscal, a los estímulos a la recaudación, a la distribución de los tres y al domicilio fiscal-- en la que se reiteraron los planteamientos de 1984.⁴⁹

En esa misma reunión, la Tesorería del Estado de Aguascalientes presentó un estudio sobre las alternativas para distribuir los fondos. En el se mencionaba que los propósitos que debería atender el Sistema de Participaciones --dado que el 20% de la recaudación federal no da para más-- eran satisfacer las necesidades que la inercia de su desarrollo económico planteaba a los estados-- esta inercia se podría medir por la contribución de cada entidad al Valor

Agregado Nacional --e incentivar claramente la recaudación, dejando a los fondos redistributivos un papel meramente simbólico.⁵⁰

En el análisis se destacó que, en general, los encargados de las finanzas públicas de los estados --estaban de acuerdo en que la coordinación había sido benéfica, pero la consideraban perfectible en aspectos particulares. Se pedía asimismo, que se contemplara un período de transición entre la fórmula actual y la futura --para evitar el rechazo de algunas entidades, provocado por el temor de que la cuantía de sus ingresos se alterara bruscamente-- y que se discutieran primero los objetivos del sistema, auscultando la opinión de todas las entidades al respecto, y, más adelante, su expresión matemática.

El Coordinador General con Entidades Federativas rebatió firmemente el contenido del trabajo que presentó la Secretaría de Finanzas del Estado de México y concluyó que la mayoría de los tesoreros --estaban conformes en posponer sus demandas por mayores recursos, en solidaridad con el Gobierno Federal.

En un documento que el Indetec elaboró en 1986 --a solicitud del nuevo Subsecretario de Ingresos-- se resumieron las propuestas que las entidades federativas habían presentado hasta esa fecha. Se puede apreciar que, aun cuando se ha pedido que los estados puedan alterar algún impuesto de acuerdo a sus circunstancias particulares, conservando parámetros comunes --por ejemplo el IVA-- para los tesoreros estatales, la delimitación de competencias no es una preocupación fundamental, más bien les interesa que se les hagan llegar recursos adicionales por medio del sistema vigente. La demanda principal no se refiere a la disminución de la dependencia respecto de

la Federación, sino a que se responsabilice a las entidades de todas las funciones administrativas en materia de impuestos coordinados. En marzo de 1983 --en una reunión de la Comisión Permanente-- se expuso que el objetivo a largo plazo era que en cada territorio, un solo nivel administrara los gravámenes. Es decir, en cuanto al ámbito del sistema, las entidades desean que se les den mayores facultades en los impuestos que ya manejan y que se les encargue la administración de otros tributos federales.⁵¹

Por otra parte, es significativo que, en una encuesta que realizó el Indetec para conocer los criterios de los tesoreros sobre la distribución de las participaciones, la mitad de las entidades se hayan mostrado a favor de considerar nuevas variables en el Fondo General, pero al preguntárseles cuáles serían éstas, el 50% no contestó o no tuvo alguna proposición específica y más del 80% no aventuró ninguna idea sobre el peso relativo que cada variable tendría.⁵²

Con base en lo expuesto en este capítulo, se podría intentar responder a la pregunta de qué está dispuesto a hacer el Gobierno Federal, o más propiamente la Secretaría de Hacienda, en relación con el reclamo de los estados de que se les asignen mayores recursos. Esta cuestión está limitada por dos factores de los que ya se ha tratado: la federalización de la competencia tributaria y el control de las propuestas estatales que se da a través de los órganos de coordinación fiscal.

En general, podemos hablar de dos opciones: la sustitución del Sistema de Coordinación por uno diferente o su perfeccionamiento. La primera de dichas alternativas --ha quedado claro-- no es viable. La

SHCP ha aducido todo tipo de razones en contra de la redistribución de facultades tributarias, ya no hablemos de entregarle el IVA a las entidades, sino de cederles impuestos de poca significación recaudatoria para el Gobierno Federal, pero que para las haciendas locales representarían un alivio importante.

En segundo término, para analizar en qué sentido se podría mejorar el actual sistema habría que preguntarse cuáles son sus carencias. Lo primero que viene a la mente es que el porcentaje de la recaudación tributaria federal --20% aproximadamente-- que conforma los fondos participables, es insuficiente. Pero a ello, la Secretaría de Hacienda ha respondido que la Federación no está en posibilidades de incrementarlo.

Si bien algunos tesoreros están inquietos porque se ha convertido a los estados en meros administradores de los impuestos federales y del impuesto predial, lo cierto es que, una de las principales demandas de las entidades es que se amplíe el ámbito de la administración coordinada y que se aumente el número de facultades en los tributos que actualmente manejan. Aun cuando la SHCP se ha resistido a este cambio, es indudable que eliminar la duplicidad que constituye la existencia paralela de las Administraciones Fiscales Regionales y de las tesorerías locales redundaría en un sistema recaudatorio más eficiente y menos costoso. Sin contar con que, desde el punto de vista de los funcionarios federales, tendría la ventaja de consolidar el papel de "autoridades delegadas" de las administraciones estatales.

La fuente más importante de tensiones entre las entidades federativas la constituye la asignación de los tributos entre las diferentes regiones, sobre todo del impuesto al valor agregado. La SHCP

ha intentado solucionar este problema proponiendo la expedición del "Reglamento de Validación de la Información Contenida en las Declaraciones del IVA" y la creación de un grupo técnico para resolver los conflictos que se susciten a este respecto.⁵³ La Secretaría de Hacienda cedió, ante la petición de los estados, que se incluyera en el Reglamento de la Ley de IVA la obligación de las sucursales de presentar a las autoridades locales copia de la declaración emitida por su casa matriz.⁵⁴ Asimismo se ha pedido que prosigan los estudios para ampliar la normatividad sobre asignación de impuestos, incluyendo las sanciones para aquellos estados que la infrinjan. Por otra parte, a solicitud del Coordinador General con Entidades Federativas, el Grupo Técnico de HIVA-4 revisa los procedimientos de cálculo que la SHCP hace sobre la información de los montos asignables⁵⁵, aunque, naturalmente, la Secretaría se reserva la facultad de hacer los cálculos. Lo que se pretende, en fin, es evitar que los estados "sigan discutiendo cada año, acerca de la asignación de los impuestos".⁵⁶

El director del Indetec opina que la SHCP ha tratado de no participar en estos conflictos interestatales y que con el actual sistema de validación se procura que los propios estados generen un procedimiento de control.⁵⁷ En alguna ocasión, el Subsecretario de Ingresos, Prieto Fortún, explicó que la SHCP actuaba como árbitro, bajo una posición neutral, dentro del Sistema de Coordinación Fiscal y que "el pastel repartible es uno y que a ellos, en última instancia les es indiferente cómo se reparta".⁵⁸

A consecuencia del enfrentamiento entre la SHCP y el Estado de México, se ha prometido una reforma a la Ley de Coordinación Fiscal

que intentará resolver el problema del que estamos hablando. Sin embargo, se ha soslayado la dificultad central, es decir, las reglas actuales del domicilio fiscal son las que inducen este tipo de conflictos, ya que se tiene que dejar la asignación del IVA en manos de los contribuyentes. Varios tesoreros han hecho hincapié en las ventajas que tendría que dicho impuesto se declarara por establecimiento. No sólo se eliminaría este foco de tensiones entre los estados, sino que --al lograrse una vinculación más estrecha entre causante y autoridad fiscal-- disminuiría la evasión y sería más sencillo medir el esfuerzo recaudatorio de los estados y premiarlo. En la actualidad la fórmula de distribución del Fondo General de Participaciones tiene dos factores, uno de ellos pondera los impuestos asignables a cada estado entre el total nacional asignable, y así se pretende estimar la eficiencia recaudatoria de la entidad.

En la medida en que el sistema fuera más transparente --como seguramente sucedería si desapareciera la necesidad de "asignar" los impuestos --se evitarían los conflictos suscitados por el problema de que, debido a la existencia de un mecanismo de "suma cero", es imposible llegar a un consenso entre las entidades. Lógicamente, siempre habrá estados perjudicados y beneficiados en cuanto al porcentaje del total de participaciones que reciben. Pero si fuera más clara la relación entre este último y la eficiencia, los desacuerdos se podrían mitigar.

En una entrevista con funcionarios del Estado de México --en la que estuvo presente el Subsecretario de Ingresos-- el entonces Secretario de Hacienda pidió que se mostrara una mayor apertura en la revisión de los coeficientes del Fondo General de Participaciones y de

la Coordinación Fiscal.⁵⁹ Sin embargo, en una reunión previa con algunos diputados mexiquenses, Prieto Fortún había expresado que: "(...) cualquier cambio en el sistema sería como abrir la Caja de Pandora, donde las inconformidades de otras entidades saldrían a relucir".⁶⁰ Creo que sería difícil encontrar una frase acerca de la resistencia de los funcionarios de la SHCP para alterar las reglas del régimen de participaciones vigente que sea más transparente que la arriba citada. Lo que preocupa es que no juegan únicamente la conveniencia, en cuanto a la uniformidad o el aumento en los ingresos estatales, que el sistema haya podido lograr, sino el deseo de un sector de la burocracia de conservar este factor de poder --la relación fiscal con los estados-- que se justifica con el argumento de que las entidades federativas son tan diversas, que no se puede "complacer" a todas. De esta manera, escudándose en una aparente neutralidad --"nos es indiferente cómo se reparta el pastel"-- que se refiere a la forma de distribución de las participaciones, la SHCP evade la discusión de los aspectos sustantivos de la coordinación fiscal y, con el pretexto de no provocar un enfrentamiento entre los estados, se mantiene una actitud poco flexible que, sin duda, es absurda, ya que existe una coincidencia general en la opinión de que el sistema todavía debe perfeccionarse. Y quién más, sino los tesoreros estatales están capacitados para discutir en qué sentido se debe avanzar. Claro está que esto sólo es válido en la medida en que a los funcionarios fiscales de las entidades les importe no únicamente la estabilidad de sus ingresos, sino también, y sobre todo, la defensa de los intereses de sus regiones.

Por lo pronto, con el relevo en la Secretaría de Hacienda y en la

Subsecretaría de Ingresos se percibe una actitud más abierta. Habrá que esperar al próximo sexenio para ver qué respuesta da la burocracia federal a la cuestión de las finanzas de los estados que, paradójicamente, se debe resolver desde el centro. Es seguro que, si prevalece la visión centralista o si se conduce un intento de revisión del Sistema de Participaciones con tan escasa decisión política como en el presente sexenio, la relación fiscal entre la Federación y los estados no sufrirá cambios sustanciales.

Notas.

1) Ver cuadro I.

2) La razón participaciones-producto interno bruto registró un comportamiento semejante al de la relación participaciones-ingresos tributarios. En 1940, la citada proporción fue de 0.5% y para 1970 había disminuido a 0.2%. Como consecuencia de la coordinación fiscal promovida a partir de esa fecha, el porcentaje se elevó a 1.5% en 1975 y a 2.7% en 1980. Ver cuadro II.

3) Ver cuadro III.

4) Considerando la aportación total de la Federación a los ingresos estatales --incluyendo participaciones, subsidios y empréstitos-- encontramos que ascendía a 23% en 1950 y al 10% en 1963. Véase Pablo González Casanova, op. cit. pp. 38 y 245.

5) Ver cuadro IV.

6) Como resultado de la reforma al artículo 115 constitucional el predial pasó a ser un tributo exclusivo de los municipios. Actualmente, los principales impuestos propios de los estados son el impuesto sobre nóminas; el impuesto sobre compraventa de bienes muebles usados no gravados por el IVA; el impuesto sobre espectáculos públicos; el impuesto sobre negocios jurídicos e instrumentos notariales; el impuesto sobre herencias, legados y donaciones; el impuesto sobre juegos permitidos, rifas y sorteos; y los impuestos adicionales (para la universidad, para la educación media y superior, y para obras públicas). Véase el cuadro "Impuestos vigentes en las entidades federativas contemplados en las leyes de Hacienda y de Ingresos de los Estados de 1984", en Indetec (Guadalajara: Indetec) no. 36, octubre-noviembre, 1984.

7) Ver cuadros V-1 y V-2.

8) Indetec: "Sistema Nacional de Coordinación Fiscal" (Guadalajara: Indetec, agosto de 1986) p. 17.

9) Ibid. p. 18.

10) Ibid. p. 23.

11) Por ejemplo, en Baja California existía una junta de urbanización que se financiaba por medio "[...] de impuestos, derechos, cuotas o cooperaciones locales voluntariamente aceptadas por los beneficiarios y con un régimen administrativo cuya supervisión [estaba] al alcance de los mismos. A partir de la implementación de diferentes medidas de coordinación fiscal, dichos impuestos, derechos y cooperaciones han tenido que desaparecer por incompatibilidad; duplicidad o superposición a las nuevas medidas fiscales de la Federación. En estos casos, los nuevos impuestos federales garantizan, en teoría retribuir al Estado y Municipios una suma igual por concepto de participaciones (...). Esto en la práctica ha motivado la pérdida del interés de los beneficiarios. Véase Miguel A. Cárdenas y Sergio Noriega: "El proceso de descentralización y el desarrollo urbano regional: el caso de México" (ponencia presentada en la Segunda Reunión Subregional "Descentralización y desarrollo urbano: ámbitos de competencia, decisión y participación", BID y CEODU, 1983).

12) Kenneth Davey: Financing regional government (Chichester: John Wiley and Sons, 1983) pp. 34-40.

13) Ibid. p. 168. Esto debido a que, por ejemplo, en un municipio se podría elevar o crear un impuesto para proporcionar un servicio público adicional --como un parque o una biblioteca pública-- sin embargo, las funciones de los gobiernos estatales son mucho más complejas y, por lo tanto, no es tan fácil asociar la autonomía financiera y la discrecionalidad.

- 14) Entrevista con José Antonio Zarzosa, Director del Indetec, realizada el 15 de enero de 1987.
- 15) Ibid.
- 16) Comisión I: "Comisión para el estudio de distribución de competencias fiscales de la Federación, estados y municipios y revisión del Sistema de Participaciones", en México: SHCP: Subsecretaría de Ingresos: Memoria de los trabajos realizados por las comisiones creadas en la XV Reunión Nacional Extraordinaria de Funcionarios Fiscales (México: SHCP, 1983) Vol. 1, p. 64.
- 17) Ibid. pp. 76-77.
- 18) Entrevista con José Antonio Zarzosa, 15 de enero de 1987.
- 19) Comisión I, op. cit. p. 77.
- 20) Ibid. pp. 71-80.
- 21) Dirección de Coordinación con Entidades Federativas: "Posibilidad de Transferencia del Impuesto sobre la Renta como fuente de ingresos total o parcial para los estados", en México: SHCP, op. cit., pp. 83-103.
- 22) Ibid., pp. 106 y 107.
- 23) Ibid., p. 86. La recaudación del ISR estimada para 1983 sería de 581000 millones de pesos y las participaciones de 450 000 aproximadamente, por lo tanto, los estados podrían retener el 77% de la recaudación.
- 24) Ibid., pp. 101-102.
- 25) Comunicado dirigido a Guillermo Prieto Fortuín por Alfredo Baranda, Toluca, 20 de septiembre de 1983, p. 3. Dicho comunicado fue leído en la reunión de la Comisión Permanente del 23 de septiembre de ese mismo año.
- 26) Ibid., p. 4.
- 27) Ibid., pp. 7-9.
- 28) Ibid., p. 13.
- 29) Ibid., p. 11.
- 30) Coordinación de la Comisión Permanente: Actas de las reuniones de la Comisión Permanente (de enero de 1977 a la fecha) (Guadalajara: Indetec) Reunión del 23 de septiembre de 1983.
- 31) Ibid.
- 32) Ibid. Reunión del 26 de agosto de 1983.
- 33) Comisión I, op. cit. p. 81.
- 34) Tesorería General de Jaksco: "Ponencia sobre la viabilidad de transferir el IYA a las entidades federativas" en México. SHCP, op. cit. pp. 127-158.
- 35) Ibid., p. 131.
- 36) Ibid., pp. 133-134.

37) Ibid. pp. 143-144. Se estimó que la recaudación del IVA para 1983 sería de 813 000 millones de pesos y las participaciones de 465 000, por lo tanto los estados sólo podrían retener el 60% de la recaudación.

38) Ibid. p. 158.

39) SHCP: "Consideraciones en torno al proyecto sobre la viabilidad de transferir el IVA a las entidades federativas", en México, SHCP, op. cit. pp. 159-167.

40) SHCP: "Posibilidad de transferencia del Impuesto sobre Producción y Servicios como fuente de ingresos total o parcial para los estados", en México, SHCP, op. cit. pp. 171-225.

41) Ibid., pp. 194-199.

42) Ibid., p. 179. Para 1983 la recaudación del impuesto especial sobre producción y servicios sería de 345 000 millones de pesos y las participaciones de 457 000, en consecuencia éstas últimas deberían mantenerse con un carácter compensatorio.

43) Ibid., p. 201.

44) Comisión I, op. cit. p. 63.

45) Entrevista con José Antonio Zarzosa, 13 de enero de 1987.

46) Una propuesta específica de los estados, es que se les ceda la fracción del impuesto sobre la renta referente a la enajenación de inmuebles, ya que se podrían cobrar en un solo acto este tributo y el impuesto sobre traslación de dominio, y un solo avalúo serviría para estos dos gravámenes y para el predial. Entrevista con J. Antonio Zarzosa, 13 de enero de 1987.

47) "Nota propositiva sobre la integración y distribución de los fondos, que se somete a la consideración de la reunión permanente de funcionarios fiscales", presentada en la sesión de la CP del 8 de junio de 1984 (?).

48) Gobierno del Estado de México: "Bitácora I", p. 10. En esta "bitácora" y en una segunda se han recopilado los documentos relacionados con la actuación de la Secretaría de Finanzas del Estado de México en los foros de Coordinación Fiscal y con el conflicto que se suscitó entre esta entidad federativa y la SHCP a propósito de la reducción del coeficiente del Fondo General de la primera.

49) "Nota propositiva sometida a consideración de los miembros de la Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales" por el Secretario de Finanzas del Estado de México, 19 de abril de 1985.

50) Tesorería del Estado de Aguascalientes en Coordinación con Indetec. Subgrupo para el estudio de alternativas sobre distribución de participaciones federales: "Informe de trabajo y proposiciones", (s.l.), abril de 1985. 23 pp.

51) Indetec, op. cit., pp. 31-34.

52) Indetec: "Análisis de la encuesta sobre criterios de distribución de participaciones", 29 de abril de 1985 (s.p.). La encuesta se aplicó a 26 entidades federativas.

53) Indetec: "Sistema Nacional de Coordinación Fiscal" (Guadalajara: Indetec, agosto de 1986). pp. 41-42.

54) Coordinación de la Comisión Permanente, op. cit., reunión del 11 de octubre de 1985.

55) Ibid.

56) Ibid., reunión del 29 de noviembre de 1985.

57) Entrevista con José Antonio Zarzosa, 13 de enero de 1987.

58) Visita de varios diputados del Estado de México al Subsecretario de Ingresos, 4 de septiembre de 1985, en Gobierno del Estado de México: "Bitácora I".

59) "Resultado de la entrevista con el Señor Secretario de Hacienda", 11 de diciembre de 1985, en Gobierno del Estado de México: "Bitácora I". Estuvieron presentes Jesús Silva Herzog y Guillermo Prieto Fortún, Roberto Hoyo, Alfredo Baranda y Alfonso Martínez Baca (en esa fecha Director de Ingresos del Estado de México).

60) Visita de varios diputados del Estado de México al Subsecretario de Ingresos de la Secretaría de Hacienda, 4 de septiembre de 1985, en Gobierno del Estado de México: "Bitácora II".

Conclusiones.

A lo largo de esta tesis se han revisado dos vertientes de la relación fiscal entre la federación y los estados. Por una parte, se ha visto cómo la tendencia de uniformar el sistema fiscal tenía una justificación de orden económico, ya que, desde los años veinte y treinta, se sabía que era necesario acabar con la anarquía impositiva, porque sólo la unidad económica del país podría favorecer el desarrollo. En 1934, Cárdenas expuso que las áreas estratégicas, como el petróleo, las aguas, la energía eléctrica... debían ser, y de hecho ya eran, federales, lo mismo que su tributación. A fines de los cuarenta se fortaleció el papel del Gobierno Federal como promotor del crecimiento económico y, como signo de la modernidad a la que ingresaba el país, se creó el ISIM y la mitad de los estados se coordinaron.

A través del primer capítulo se expuso que el área de los impuestos indirectos era el reducto fiscal de los estados, no sólo por los recursos que representaba o por la "obsesión" de los gobernadores de conservar el instrumento de promoción que constituían las franquicias, sino por un factor político: las alcabalas habían sido un medio para contener al centro. Sin embargo, no es posible afirmar que la resistencia de las entidades haya sido el factor que marcó el ritmo con que se logró la uniformidad; lo principal fue sin duda, lo que se esperaba de la política de ingresos del gobierno federal.

En 1893, para disminuir en parte el problema de la dependencia de los

ingresos gubernamentales respecto de los impuestos al comercio exterior "(...) se impuso(...) una Ley del Timbre que concentraba y aumentaba diversos impuestos que recaían sobre el comercio interno (...) En 1895 se [hizo] realidad un mandato de la Constitución de 1857: la supresión de las alcabalas, paso totalmente lógico [porque] la generalización de los intercambios hacía estorboso y antieconómico este tipo de impuesto (...) políticamente los estados ya no tenían fuerza suficiente como para imponer al gobierno federal el sacrificio de parte de sus ingresos".¹

En 1947, desapareció definitivamente el Timbre --si bien desde la Primera Convención Nacional Fiscal se había reconocido que era necesario modernizar la imposición a la producción y al consumo-- y se recomendó a los estados que se coordinaran al impuesto sobre ingresos mercantiles-- el nuevo tributo federal que respondía "al mismo espíritu de progreso" que se percibía en todos los ámbitos.

En 1973, el Gobierno Federal intentó una reforma fiscal que se debió realizar por el lado de los impuestos directos, pero finalmente la "solución" consistió en elevar la tasa del ISIM del 3% al 4%, y en aplicarla de manera general en todo el país, acabando con el sistema de coordinación de tasas para obligar a los estados renuentes a aceptar, por fin, el impuesto federal. Lo principal era pues, la intención de la Federación de elevar sus ingresos por medio de los gravámenes indirectos.

En 1978, se envió al Congreso de la Unión, junto con la Ley de Coordinación Fiscal, la Ley del Impuesto al Valor Agregado y en la exposición de motivos de la primera se dijo textualmente que la segunda "obligaba" a revisar los procedimientos de participaciones.

Creo que la conclusión más importante que se deriva de esta tendencia uniformadora es que el propósito central ha sido fortalecer a la Federación. Es decir, no hay una política hacia los estados, sino una serie de decisiones federales que han "obligado a revisar" la relación con los estados. Esto se aprecia claramente en que el objetivo de la Ley de Coordinación Fiscal, en cuanto a su impacto en las finanzas de las entidades federativas, era, únicamente, resarcir a estas últimas por los impuestos que tuvieran que derogar.

Hasta el presente sexenio se habló --más allá de la retórica del agotamiento del desarrollo estabilizador y de las inequidades regionales-- de reasignar el ingreso y las competencias de gasto entre los tres niveles de gobierno. Por la crisis económica y por la carencia de una verdadera voluntad política, ambas intenciones se han quedado precisamente en eso, pero es importante que existe conciencia, no sólo en el discurso oficial, sino en el de intelectuales e iniciativa privada, de que la descentralización es un imperativo.

Para ejemplificar este hecho sólo habría que recordar la reforma al artículo 115 constitucional, la descentralización de los sectores de educación y salud, y el programa de Descentralización de la Administración Pública Federal de 1985, en cuanto a los intentos del régimen actual por impulsar este cambio.

A su vez, algunos intelectuales se han manifestado a favor de un proceso descentralizador. Krauze considera que dejar pasar la oportunidad de hacer real al Federalismo, permitiendo una descentralización efectiva y desde abajo, como sucedería si se reconocieran los triunfos electorales del Partido Acción Nacional, en

la región norte del país, equivale a "restarle adjetivos a la democracia". Zaid opina que la reducción de los controles autoritarios (corporativismo, presidencialismo y centralismo) deberá darse gradualmente, comenzando con la descentralización política y administrativa, para evitar que el sistema se "resquebraje". Aguilar Camín sostiene que la propuesta de modernización en la época actual debe basarse en la descentralización, en primer lugar, de la Administración Pública Federal. Lorenzo Meyer afirma que, si bien la centralización ayudó a conformar el Estado Nacional, "(...) también segó la democracia, la iniciativa local y trajo ineficiencias y distorsiones monstruosas, que hoy son más obstáculo que apoyo para el desarrollo del Estado Mexicano".²

Finalmente, la Confederación Patronal de la República Mexicana ha señalado que es necesario desconcentrar el poder de decisión del gobierno federal y favorecer el municipio libre, que constituye el entorno ideal para alentar la actividad empresarial, y que el centralismo está asociado a la naturaleza autoritaria del sistema político y a la estrategia de sustitución de importaciones --es decir, al "uso ineficiente de los recursos".

Por lo tanto, esta tendencia concentradora de los ingresos en el nivel federal se deberá revertir, porque, en opinión de muchos, parte de su racionalidad, ha desaparecido; ahora sería más eficiente una Administración Pública Federal que ejerciera las funciones más importantes, dejando que las administraciones estatales resolvieran los problemas del desarrollo de sus regiones. Naturalmente, la uniformidad del sistema tributario no se puede eliminar --esto lo reconocen hasta los propios funcionarios estatales, que piensan que la legislación y

la normatividad deben seguir obedeciendo a reglas comunes. La cuestión primordial sería aumentar los recursos con que cuentan los estados.

Como se mencionó en la introducción, el planteamiento de una distribución de competencias no puede equivaler a una división rígida de las fuentes de ingreso entre la Federación y los estados, ya que en la actualidad un gran número de funciones se comparten entre ambas autoridades. Es decir, dicha división de facultades entre la Federación y los estados no se refiere únicamente al rendimiento de los impuestos coordinados. Sin embargo, la recaudación del tributo se debería asignar de acuerdo a las funciones de gasto de la Federación, de los estados y de los municipios.

Se ha señalado en la Introducción y se ha mencionado a lo largo del trabajo, que esta vinculación entre el ingreso y el gasto presenta varias dificultades, en el caso mexicano. En primer término, no existe una definición constitucional, ni una ley en la materia que indique las responsabilidades correspondientes a cada esfera gubernamental. En el terreno práctico, existe un problema de coordinación entre la Secretaría de Hacienda y la Secretaría de Programación y Presupuesto, que presupone, y a veces causa, que la cuestión de las finanzas regionales se enfoque parcialmente. De parte de la SHCP, la respuesta ha sido que, a pesar de la importancia de la inversión federal en las entidades y de las deficiencias que presenta el Convenio Único de Desarrollo, estas áreas competen a la SPP.

En alguna ocasión, el Subsecretario de Ingresos, Prieto Fortún, sugirió a los tesoreros que, si estaban preocupados por la coordinación en gasto público, presentaran de manera fundamentada, una propuesta ante el Subsecretario de Desarrollo Regional de la SPP.

Dicha propuesta fue recibida con indiferencia, debido, seguramente, a una combinación de dos factores que se han reiterado en este trabajo: la escasa calidad técnica de los estudios elaborados en las tesorerías estatales y, sobre todo, el desprecio de la burocracia federal hacia los funcionarios de las entidades federativas.

Otra dificultad consiste en que pocos estados tienen interés en el tema de la coordinación en materia de gasto público. En opinión del director del Indetec, las propuestas realizadas hasta ahora no son "serias" y, en general, a los tesoreros "les preocupa más el aspecto de caja que el de programación".

Aquí cabe referirse a un problema que está en el fondo de la discusión sobre la autonomía estatal, y consiste en si a las autoridades locales efectivamente les preocupa su independencia. En este sentido, el avance de una mentalidad centralista es incuestionable.

En las primeras Convenciones Nacionales Fiscales, existía reticencia de los delegados a suscribir compromisos --aun cuando la SHCP explicaba que las resoluciones adoptadas no implicaban una aceptación de parte de las entidades, en tanto no hubieran sido cosentidas por las autoridades competentes-- y se alegaba que, como el problema a discutirse era de orden técnico, la Federación debería actuar como un representante más y no como una "voluntad superior a la de las partes", pues un funcionario de la SHCP "valía" tanto como un burócrata estatal.

En la actualidad, la mayoría de los estados están conformes con el sistema de Coordinación Fiscal, si bien hay críticas, éstas se refieren a problemas específicos y no a uno de fondo. Tan es así, que el Coordinador General con Entidades Federativas, pudo afirmar,

alguna vez, que la mayoría de los tesoreros estaban de acuerdo con posponer sus demandas en solidaridad con el Gobierno de la República.

Respecto a la problemática de la "sumisión" de los tesoreros estatales, en alguna entrevista, recogí la opinión de que la posición de los encargados de la función financiera, dentro de la estructura orgánica de los estados, es sui géneris, gracias al contacto de los tesoreros con los funcionarios de la SHCP que se fomenta en las reuniones de funcionarios fiscales. Es decir, habría que preguntarse en qué medida los primeros se consideran a sí mismos como "empleados federales" --el mismo entrevistado señaló también el hecho de que una vez concluidas sus funciones a nivel local, algunos tesoreros se incorporan a la Secretaría de Hacienda.

Claro está que la sumisión tiene una causa más amplia, de la que se hablará en un momento, y es la relación centralista, en el plano político, y la actitud también pasiva, de los gobernadores frente al Poder Ejecutivo Federal.

Con relación a este asunto, el ex Secretario de Finanzas del Estado de México ha comentado que de parte de los funcionarios mexiquenses nunca hubo interés en conseguir "aliados", para enfrentar la posición de la Subsecretaría de Ingresos. Sin embargo, algunos tesoreros manifestaron su simpatía por los planteamientos del Estado de México y lamentaron "no tener instrucciones" de sus respectivos gobernadores para apoyar las gestiones de Baranda. Por su parte, el director del Indetec opinaba que hubiera hecho falta hacer proselitismo entre los funcionarios fiscales de las entidades federativas. No obstante, es claro que la relación jerárquica entre los gobernadores y los tesoreros es rígida.

A lo largo de la tesis, se mostraron las opiniones de un sector de la burocracia (el Subsecretario de Ingresos, el Coordinador General con Entidades Federativas y los tesoreros de los estados) que no es del más "alto nivel". Ocasionalmente se mencionó la intervención del Presidente, del Secretario de Hacienda y de algún gobernador, pero lo cierto es que el juego cotidiano se da entre los primeros. Alguien decía: "el problema es que estos últimos no son independientes, que un Secretario de Finanzas no puede defender una postura en una Reunión de Funcionarios Fiscales o de la Comisión Permanente, si no tiene 'línea' de su gobernador". Esto es cierto, es claro que en el caso de Baranda era condición sine qua non el apoyo de Alfredo del Mazo. Sin embargo, a nivel federal esta disciplina jerárquica no es tan clara, Por ejemplo, la iniciativa de De la Madrid para delimitar competencias fiscales fue "vetada" en la Secretaría de Hacienda y en la Subsecretaría de Ingresos se elaboraron los estudios que demostraron su inviabilidad.

Por otro lado, en el conflicto con el Estado de México, Silva Herzog aparecía como un "mediador" entre Prieto Fortún, el Coordinador General con Entidades Federativas y los funcionarios mexiquenses. En la entrevista que dichos funcionarios sostuvieron, el 11 de diciembre de 1985, el Secretario de Hacienda reconoció que al Estado de México le asistía la "razón moral", si bien existían dificultades legales para atender sus demandas. Asimismo, pidió que se restableciera el diálogo entre la Secretaría de Finanzas y la Subsecretaría de Ingresos y solicitó mayor apertura de ambas partes para revisar el Sistema de Participaciones. Baranda, por su parte, reconoció, que efectivamente, las posturas se habían radicalizado.

reconoció, que efectivamente, las posturas se habían radicalizado. Pero Prieto Fortún negó que existiera tal "polarización" y enfatizó que la Subsecretaría se había apegado a la legalidad y que el sistema no se podía ajustar a los intereses de 32 entidades federativas.

Además de este hecho, algunas anécdotas recopiladas en las entrevistas, permiten sugerir que en el interior del gobierno federal no podemos hablar de una relación llana entre la línea política y la actuación de los funcionarios técnicos encargados de la Coordinación Fiscal. La impresión que tengo es la misma que seguramente se llevará un lector de esta tesis, y es que el Jefe del Ejecutivo puede hacer un planteamiento descentralizador, pero en el curso de su discusión, no sólo un Secretario, sino incluso funcionarios "menores", pueden bloquear esta iniciativa. Por lo tanto, podría proponerse una conclusión más en el sentido de que hay "actores descentralizadores" ubicados en diversos niveles.

La idea de que la resistencia de la SHCP ha sido un factor primordial que ha impedido, tanto el retorno a los estados de alguna facultad tributaria o de mayores recursos, como la incorporación de las propuestas de los tesoreros al Sistema Nacional de Participaciones, permite confirmar que la distribución del poder dentro del propio gobierno federal tiene una fuerte influencia sobre la cuestión regional. Davey sostiene que las Secretarías encargadas de áreas sustantivas, como la educación, la salud y las obras públicas, generalmente están interesadas en dirigir rigurosamente cualquier gasto que incida en las entidades y pretenden que las asignaciones centrales sean canalizadas a través de ellas mismas --aquí se

encuadra el dilema de si la descentralización se debiera financiar aumentando las participaciones, por medio de subsidios, o bien a través de un mecanismo intermedio. Por su parte las Secretarías "globalizadoras", en este caso la SHCP, tratan de regular el gasto regional para imponer condiciones de control macroeconómico. Las Secretarías encargadas de la cuestión regional como un todo favorecen, en ocasiones, "multi-purpose grants".³

Es evidente que la resolución de estos conflictos depende de la fuerza política de cada Secretario y en el caso de México es fundamental la labor del Presidente, ya que una iniciativa del Jefe de Ejecutivo conducida con decisión es fundamental, no sólo para vencer las inercias de los sectores de la Administración Federal, sino para que en los estados se entienda que el propósito de cambio viene de un nivel superior. Cuando el Secretario de Finanzas del Estado de México recordaba que el proyecto de delimitar competencias era del Presidente de la República apuntaba a este aspecto central. Sin embargo, para el resto de los tesoreros, la importancia de la iniciativa no era tan clara, y prefirieron seguir la pauta que marcó la Subsecretaría de Ingresos.

Naturalmente, la resistencia de la SHCP a modificar el Sistema de Coordinación no constituye todo el problema. Además de este elemento "voluntarista", existe un aspecto "objetivo", la escasez de recursos, que dificulta fortalecer a las entidades federativas. Sin embargo, como dice un ex Secretario de Finanzas: "lo importante no es el tamaño del pastel, sino la parte que le toca a cada nivel de gobierno", y la descentralización de funciones hacia las administraciones públicas locales no se puede siquiera plantear, si los estados no reciben una

Como se apuntó al final del tercer capítulo, si se mantiene la visión centralista, el porcentaje de los ingresos nacionales que corresponde a las entidades federativas no variará sustancialmente. Se podrá, tal vez, mejorar el Sistema de Participaciones --premiar más adecuadamente el esfuerzo fiscal, encontrar una fórmula realmente compensatoria para distribuir el Fondo Financiero, ampliar el número de impuestos coordinados, etc. --pero la discusión se mantendrá en los términos actuales. Es decir, prevalecerá el punto de vista de que la cuestión fundamental es cómo distribuir los recursos entre los estados, y no entre estos últimos y el gobierno federal.

La postura de la SHCP es clara, la Federación no puede ceder recursos, porque no tendría con qué resarcirse por lo que dejaría de percibir y, hasta ahora no se ha vinculado el liberar al gobierno federal de una responsabilidad de gasto público con aumentar simultáneamente, por ejemplo, el monto del Fondo General. El problema en este caso sería si un ingreso adicional cuyo uso no estuviera condicionado se emplearía para financiar la función descentralizada. Este es un riesgo, pero apoyar con subsidios el proceso de descentralización, es paradójico. El director del Indetec considera adecuado pensar en un mecanismo que concilie a los dos anteriores. Pero a la fecha, la política de participaciones ha estado al margen de esta problemática. Este hecho es más que un error conceptual, evidencia falta de coordinación entre diversas Secretarías de Estado, resistencias burocráticas e indefinición de un proyecto integral de descentralización.

Notas

- 1) Ciro Cardoso, comp.: México en el Siglo XIX (México, Nueva Imagen, 1980) p. 422.
- 2) Lorenzo Meyer: "Un tema añejo siempre actual: el centro y las regiones en la historia mexicana" en Descentralización y democracia en México (México, El Colegio de México, 1986) p. 32.
- 3) Kenneth Davey: Financing regional government (Chichester: John Wiley & Sons, 1983) p. 122.

Bibliografía

I. Obras de consulta general

- 1) Boadway, Robin W. y David E. Wildasin: Public Sector Economics.-- Boston: Little, Brown and Company, 1984. 571 pp.
- 2) Borja, Jordi: "Descentralización: una cuestión de método", en Revista Mexicana de Sociología (México: UNAM: Instituto de Investigaciones Sociales) Vol. 46, oct-dic, 1984. pp.5-33.
- 3) Cárdenas, M. y Sergio Noriega: "El proceso de descentralización y el desarrollo urbano regional: el caso de México" (ponencia presentada en la Segunda Reunión Subregional: "El proceso de descentralización y el desarrollo urbano regional: ámbitos de competencia, decisión y participación") México: BID y CEDDU, El Colegio de México, 1983.
- 4) Cardoso, Ciro, coord.: México en el Siglo XIX (1821-1910).-- México: Editorial Nueva Imagen, 1980. 525 pp.
- 5) Davey, Kenneth: Financing regional government.-- Chichester: John Wiley and Sons, 1983. 193 pp.
- 6) González Casanova, Pablo: La democracia en México.-- México: ERA, 1965. 333 pp.

7) Oates, Wallace E.: Federalismo Fiscal.-- Madrid: Instituto de Estudios de Administración Local, 1977 (Col. Nuevo Urbanismo, 25) 323 pp.

8) Grodzins, Morton: The American System.-- New Brunswick, N.J.: Transaction [1984, ©1966] 404 pp.

9) Martínez Cabañas, Gustavo: La administración estatal y municipal de México.-- México: INAP y CONACYT, 1985. 303 pp.

10) Pérez, Pedro: "Modalidades de desarrollo y política regional en México, 1960-1980", en Revista Mexicana de Sociología (México: UNAM. Instituto de Investigaciones sociales) enero-marzo, 1983. pp. 149-168.

11) Tello, Carlos: La política económica en México (1970-1976).-- México: Siglo XXI, 1979. 209 pp.

12) Torres, Blanca, comp.: Descentralización y democracia en México.-- México: El Colegio de México, 1986. 280 pp.

II. Obras sobre finanzas estatales y coordinación fiscal.

1) Armida Graham, Pablo: Federalismo Fiscal, el caso de México [Tesis de licenciatura en Economía].-- México, ITAM, 1983. 144 pp.

2) Bustamante, Eduardo: "El Plan Nacional de Arbitrios" (primera parte), en Revista de Economía (México) Vol. 13, no. 2, 15 febrero 1950. pp. 45-47.

3) ----- "El Plan Nacional de Arbitrios" (segunda parte), en Revista de Economía, 15 de marzo 1950, vol. 13, no. 3. pp. 79-81.

4) ----- "Los sistemas tributarios de los estados, en Revista de Economía, 15 de abril de 1950, pp. 151-153.

5) Carpizo, Jorge: "La facultad tributaria en el régimen federal de México", en Trimestre Fiscal (Guadalajara: Indetec) no. 1 abril-junio, 1978. pp. 80-106

6) Gaytán: "Fortalecimiento de las haciendas estatales y municipales a través de compensaciones financieras" (s.p.i.) (fotocopias) 97 pp.

7) Hoyo, Roberto: "Ley de Coordinación Fiscal" (s.p.i.) (fotocopias) 48 pp.

8) Lanz Cárdenas, José Trinidad: "El federalismo mexicano y la realidad fiscal".-- Campeche: Universidad Autónoma del Sudeste, 1982. 105 pp.

9) Laris Casillas, Jorge: "Instrumentos fiscales de fomento para el

desarrollo regional", en El Economista Mexicano (México: Colegio Nacional de Economistas) Vol. 8, no. 5, agosto-septiembre, 1972. pp. 152-162.

10) Martínez Almazán, Raúl: Las relaciones fiscales y financieras intergubernamentales en México.-- México: Instituto Nacional de Desarrollo Municipal, 1980. 308 pp.

11) México. Poder Legislativo: "Ley de Coordinación Fiscal", en Código Fiscal de la Federación.-- México: Ediciones Andrade, 1974. pp. 1194-1/1194-19.

12) Pichardo Pagaza, Ignacio: "Algunos enfoques en materia de política fiscal estatal", en Comercio Exterior (México: Banco Nacional de Comercio Exterior) Vol. 20, no. 9, sept. de 1970, pp. 734-743.

III. Publicaciones de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público

1) Beteta, Ramón: Tres años de política hacendaria (1947, 1948, 1949).--México: SHCP, 1951. 505 pp.

2) México. Secretaría de Hacienda y Crédito Público: Segunda Convención Nacional Fiscal. Memoria.-- México: SHCP, 1947. Vol. 1-

259 pp., Vol. 2-772 pp., Vol. 3-509 pp.

3) ----- : La hacienda pública de México a través de los informes presidenciales.-- México: SHCP, 1963. Vol. 2, 416 pp.

4) ----- : La Hacienda Pública Federal. Obra de la Revolución (1917-1960).-- México: SHCP. Dir. Gral. de Estudios Hacendarios y Dir. Gral. de Prensa, 1972.

5) ----- : Ley del IVA y Ley de Coordinación Fiscal. 1980.-- México: SHCP, 1979.

6) ----- : Subsecretaría de Ingresos: La coordinación fiscal en México. Anexos (s.p.i.) 202 pp.

7) ----- : Subsecretaría de Ingresos: Memoria de los trabajos realizados por las comisiones creadas en la XVI Reunión Nacional Extraordinaria de Funcionarios Fiscales.-- México: SHCP, 1983. Vol. 1, 271 pp.

8) Pani, Alberto, J.: La política hacendaria y la Revolución.-- México: Editorial Cultura, 1926. 738 pp.

IV. Publicaciones del Indetec

1) Coordinación de la Comisión Permanente: Reuniones de la Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales (desde enero de 1977 a la fecha).-- [Guadalajara: Indetec]

2) Indetec: "Actas y trabajos presentados en la Reunión de la Comisión Permanente en relación al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal y a la distribución de participaciones" [Guadalajara: Indetec, 1985] (fotocopias) 138 pp.

3) Indetec: Acuerdos y Conclusiones de las Reuniones Nacionales de Funcionarios Fiscales [Guadalajara: Indetec] (s.f.) 56 pp.

4) Indetec: "Análisis de la encuesta sobre criterios de distribución de participaciones", 26 de abril de 1985 (s.p.i.) (fotocopias).

5) Indetec: "Minutas de reunión del grupo de trabajo sobre el estudio del sistema de participaciones. Subgrupo I (Ambito del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal)" reuniones realizadas entre junio y noviembre de 1984 [Guadalajara: Indetec, 1984] (fotocopias) 131 pp.

6) Indetec: "Sistema Nacional de Coordinación Fiscal" (Documento elaborado por el Indetec, agosto de 1986, a petición de Jaime Serra, Subsecretario de Ingresos, y puesto a consideración de la Comisión Permanente) [Guadalajara: Indetec, 1986] (fotocopias) 44 pp.

7) Subgrupo para el estudio de alternativas sobre la distribución

de participaciones federales. Tesorería del Estado de Aguascalientes en colaboración con Indetec: "Informe de trabajo y proposiciones" (Ponencia presentada en la Reunión de la Comisión Permanente, San Miguel Regla, Hidalgo, 19 de abril de 1985) (fotocopias) 23 pp.

IV.1 Revistas editadas por el Indetec

- 1) Indetec; Indetec, Vol. 1, no. 1, 1978.-- Guadalajara. Mensual.
- 2) Trimestre Fiscal; Indetec, Vol. 1, no. 1, 1978.-- Guadalajara. Trimestral.

V. Publicaciones de otras Secretarías de Estado

- 1) México. Secretaría de Industria y Comercio. Dirección General de Estadística: Anuario estadístico compendiado. 1970.-- México: Dirección General de Estadística, 1971. 382 pp.
- 2) México. Secretaría de Programación y Presupuesto. INEGI: Cuaderno de Información oportuna regional. (México: INEGI) no. 7, primer trimestre, 1986. 129 pp.
- 3) ----- : Finanzas estatales y municipales de México (1975-1983).-- México: INEGI, 1985. 442 pp.

4) ----- : Información sobre gasto público. 1970-1980
México: INEGI, 1981.

VI. Memorias de las Reuniones Nacionales de Funcionarios Fiscales

1) Gobierno del Estado de Sinaloa: III Reunión Nacional de Tesoreros Estatales y de la SHCP. Memoria.-- (s.l.) Secretaría de Finanzas, 1973. 283 pp.

2) Gobierno del Estado de Campeche: Memoria de la Séptima Reunión Nacional de Tesoreros Estatales y Funcionarios de la SHCP.-- Campeche: Gobierno del Estado, 1975. 175 pp.

3) Gobierno del Estado de Tabasco: VIII Reunión Nacional de Tesoreros de las Entidades Federativas y funcionarios de la SHCP. Memoria.-- Villahermosa: Gobierno del Estado, 1975. 194 pp.

4) Tesorería del Distrito Federal: X Reunión Nacional de tesoreros estatales y funcionarios de la SHCP. Memoria.-- México: Tesorería del D.F., 1977. 278 pp.

5) Gobierno del Estado de Michoacán: XI Reunión de Tesoreros y Funcionarios de Hacienda.-- Morelia: Tesorería General del Estado de Michoacán, 1979. 173 pp.

6) Gobierno del Estado de Sinaloa: XII Reunión Nacional de

Funcionarios Fiscales. Memoria.-- (s.l.) Secretaría de Finanzas del Estado de Sinaloa, 1979. 123 pp.

7) Gobierno del Estado de Quintana Roo: XIII Reunión Nacional de Funcionarios Fiscales. Memoria.-- (s.l.) Secretaría de Finanzas, 1980. 215 pp.

8) Gobierno del Estado de Colima: XVI Reunión Nacional de Funcionarios Fiscales. Memoria.-- (s.l.) Tesorería General, 1983. 199 pp.

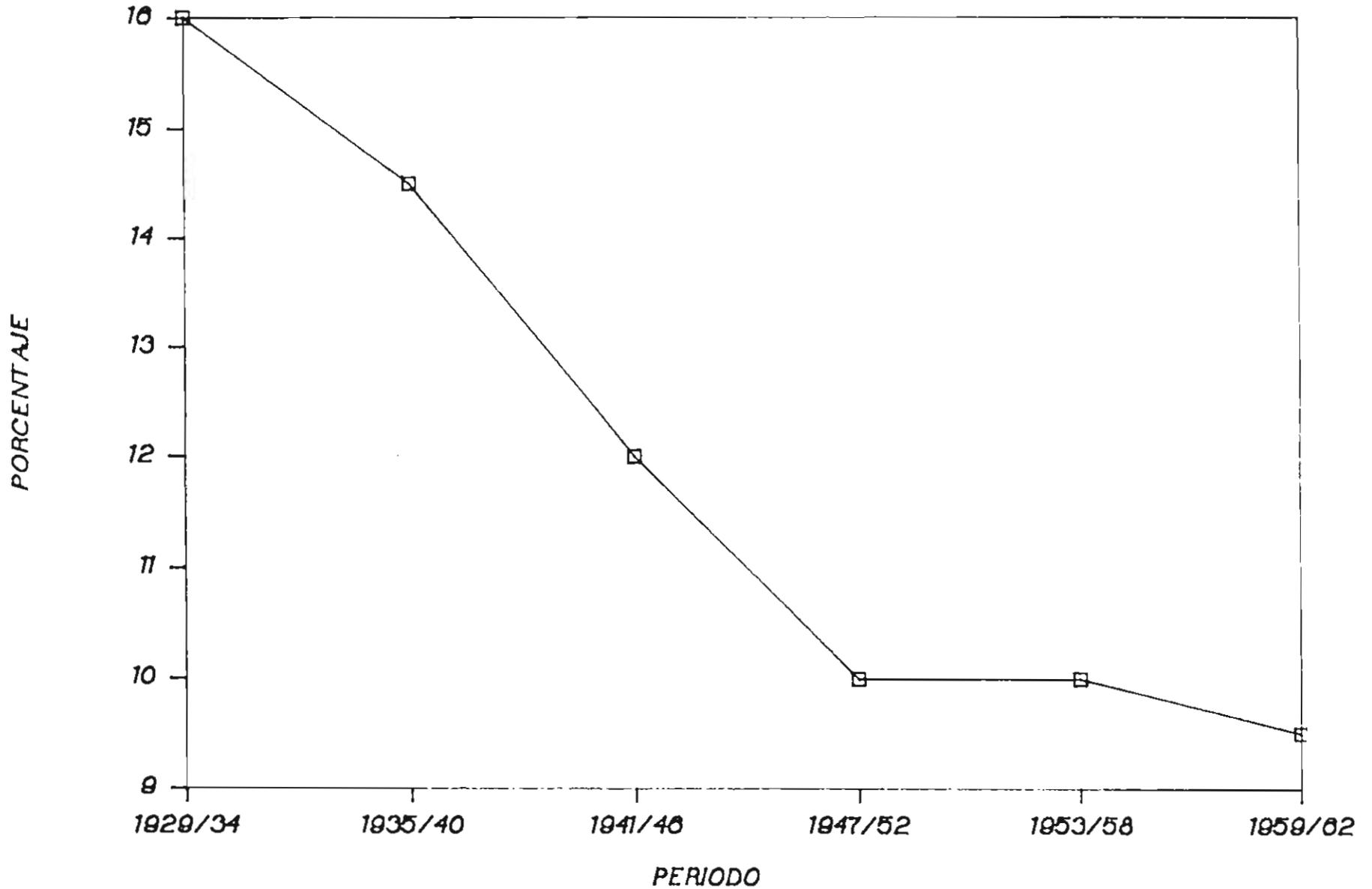
9) Gobierno del Estado de Jalisco: XVII Reunión Nacional de Funcionarios Fiscales.-- (s.l.) Tesorería General, 1985. 295 pp.

VII. Publicaciones del Estado de México

1) México (Estado). Poder Ejecutivo [Conflicto entre la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y el Estado de México (1983-1986)] [Toluca] [1986] (Fotocopias).

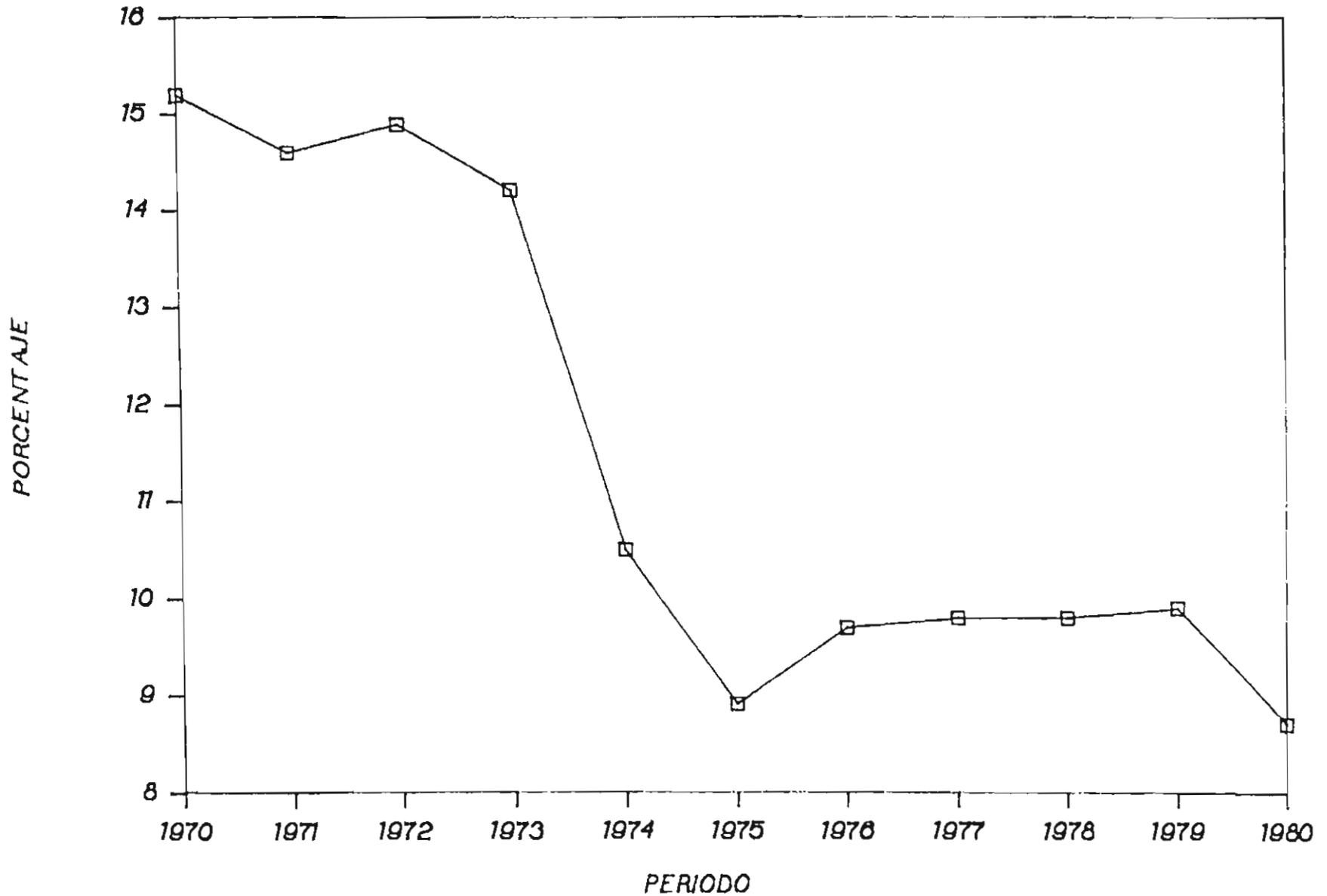
Este documento es citado a través de la tesis bajo la denominación de "Bitácora I" y "Bitácora II", ya que de esta manera fue recopilado y agrupado por la Secretaría de Finanzas del Estado de México.

CUADRO I-1
INGRESOS ESTATALES
PROPORCION INGRESOS NACIONALES 1929-62



Fuente: PABLO GONZALEZ CASANOVA: La Democracia en México (MEXICO: ERA, 1965)
pp. 243 y 244.

CUADRO I-2
INGRESOS ESTATALES
PROPORCION INGRESOS NACIONALES 1970-80



Fuente: MEXICO. SECRETARIA DE PROGRAMACION Y PRESUPUESTO: INEGI: Información sobre los ingresos gubernamentales (MEXICO: INEGI, 1982)
pp. 69-74

CUADRO II
EVOLUCION DE LAS PARTICIPACIONES. (MILLONES DE PESOS)

	PIB (1)	INGRESOS CORRIENTES (2)	INGRESOS TRIBUTARIOS (3)	PARTICIPACIONES (4)	4/1	4/2	4/3
1940	7300.0	598.2	526.2	39.2	0.54	6.55	7.42
1950	44016.0	3562.2	3125.1	149.7	0.34	4.2	4.79
1955	88269.0	7740.7	6915.4	427.1	0.48	5.52	6.18
1961	163265.0	12193.1	10954.7	449.0	0.27	3.68	4.10
1965	252028.0	21892.5	17483.0	577.2	0.23	2.64	3.30
1970	444271.0	39930.1	36303.8	947.0	0.21	2.37	2.61
1975	1100050.0	126662.5	120191.6	16366.0	1.49	12.92	13.62
1976	1370968.0	161792.3	152529.0	20548.0	1.50	12.70	13.47
1977	1819263.0	227695.6	217050.1	28131.0	1.52	12.35	12.96
1978	2337398.0	298957.5	285416.6	35905.0	1.54	12.01	12.53
1979	3067526.0	402094.9	385209.1	56779.0	1.85	14.12	14.74
1980	4276490.0	679916.8	651409.5	113758.3	2.66	16.73	17.46

Fuentes: PABLO ARMIDA: "FEDERALISMO FISCAL, EL CASO DE MEXICO"
(TESIS DE LICENCIATURA EN ECONOMIA) (MEXICO: IIAM, 1983) p.47

CUADRO III-1
COMPOSICION DE LOS INGRESOS TOTALES DE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS 1970-1984 (PORCENTAJES)

TOTAL (MILES DE PESOS)	1970	1971	1972	1973	1974	1975	1976
	7 718 828	8 917 048	11 578 803	15 744 461	20 827 130	27 671 297	35 351
Impuestos	42.5	43.1	40.0	35.3	27.8	26.2	19.2
Participaciones	9.5	12.6	11.4	19.7	20.8	22.1	26.7
Derechos	8.1	5.7	7.1	4.4	5.4	7.7	4.7
Productos	1.3	1.4	1.3	1.2	1.2	0.7	0.8
Aprovechamientos	14.0	12.6	11.8	14.2	13.7	13.3	11.1
Deuda Publica	3.1	7.6	12.5	6.3	4.1	6.3	5.3
Rsd. de Operaciones*	3.5	2.3	5.7	7.7	14.4	15.1	9.7
Disponibilidades	16.7	4.9	4.4	4.1	6.1	6.0	6.7
Cuentas de orden	1.1	9.3	6.2	3.2	6.9	9.6	9.3

TOTAL (MILES DE PESOS)	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984
	50 709 779	69 898 340	100 778 846	170 739 173	258 032 740	366 940 000	500 717 676	600 1 320 172
Impuestos	24.3	24.9	25.3	9.1	5.5	5.6	4.3	2.0
Participaciones	27.0	24.6	24.8	43.1	47.7	46.8	52.9	52.2
Derechos	3.2	4.2	2.3	2.7	1.7	2.5	1.1	1.7
Productos	0.6	0.5	0.7	1.0	1.3	2.1	3.7	4.6
Aprovechamientos	16.7	12.2	11.0	11.5	10.0	11.0	7.7	6.9
Deuda Publica	6.0	11.0	12.0	9.0	13.3	8.3	5.5	8.6
Rsd. de Operaciones*	10.5	3.0	6.9	15.6	14.5	12.2	22.3	17.3
Disponibilidades	8.0	4.8	4.3	4.2	3.7	1.7	1.7	6.7
Cuentas de orden	3.7	10.2	12.2	7.6	2.3	10.2	3.4	3.0

* Se denomina Ingresos por Cuenta de Terceros en la edicion de 1985.

Fuente: MEXICO. SECRETARIA DE PROGRAMACION Y PRESUPUESTO. INEGI: FINANZAS PUBLICAS ESTATALES Y MUNICIPALES DE MEXICO (1970-1982) (MEXICO: INEGI, 1984);
MEXICO. SECRETARIA DE PROGRAMACION Y PRESUPUESTO. INEGI: FINANZAS PUBLICAS ESTATALES Y MUNICIPALES DE MEXICO (1975-1983) (MEXICO: INEGI, 1985) p. 17;
MEXICO. SECRETARIA DE PROGRAMACION Y PRESUPUESTO. INEGI: FINANZAS PUBLICAS ESTATALES Y MUNICIPALES DE MEXICO (1975-1984) (MEXICO: INEGI, 1986) p. 12.

CUADRO III-2
 COMPOSICION DE LOS INGRESOS TOTALES DE LOS MUNICIPIOS, 1975-84
 (PORCENTAJES)

TOTAL DE INGRESOS BRUTOS (Millones de pesos)	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984
	5906	7517	9741	12716	18125	27532	41409	62033	120711	262602
Impuestos	17.3	16.9	16.0	15.5	15.0	12.2	11.1	9.5	8.1	10.6
Participaciones	12.6	12.0	13.6	15.5	17.4	26.3	29.3	45.9	64.4	59.1
Derechos	9.6	10.2	9.6	10.1	10.1	10.9	9.0	8.3	6.7	5.2
Productos	12.3	12.8	12.0	16.6	9.6	7.9	7.5	7.1	6.2	5.7
Aprovechamientos	14.3	14.6	13.4	15.7	17.2	14.0	17.0	19.4	11.3	9.2
Deuda Publica	3.5	4.8	3.3	5.2	3.6	2.4	3.1	3.1	2.9	4.2
Ingresos por cuenta de terceros	26.2	24.3	28.6	24.9	22.6	21.2	13.3	4.7	3.6	7.8
Disponibilidades	3.2	2.4	2.7	2.6	3.0	3.4	4.7	2.9	1.2	1.3
Cuentas de orden	1.0	1.5	0.7	0.5	0.8	1.6	1.0	0.3	0.4	3.6

Fuente: MEXICO. SECRETARIA DE PROGRAMACION Y PRESUPUESTO. FINANZAS PUBLICAS ESTATALES Y MUNICIPALES DE MEXICO, 1975-1984 (MEXICO: INEGI, 1986) p. 51

CUADRO IV
CLASIFICACION DE LOS IMPUESTOS ESTATALES
(PORCENTAJES)

IMPUESTOS	1970	1975	1982	1984
TOTAL (MILLONES DE PESOS)	3284	7261	20981	25893
DIRECTOS	25.2	38.0	80.7	60.2
A la propiedad raiz	18.6	17.0	39.4	0.0
Sobre ingresos personales	1.8	8.4	2.6	47.5
Sobre capitales	5.0	7.3	15.0	12.7
Sobre transmision de propiedad	3.9	5.4	13.8	0.0
INDIRECTOS	64.7	50.9	10.1	20.7
Agricultura	8.0	6.9	0.6	0.5
Ganaderia, Avicultura, Apicultura	4.3	4.2	0.07	0.04
Mineria	0.03	0.01	0.05	0.004
Industria y Comercio	10.0	5.2	0.7	2.9
Industria	5.8	3.5	0.8	0.09
Comercio	36.6	31.2	7.9	17.2
ADICIONALES	10.0	11.1	9.2	19.2

Fuente: MEXICO. SECRETARIA DE PROGRAMACION Y PRESUPUESTO
INEGI: FINANZAS PUBLICAS ESTATALES (1970-1982)
ED. CIT., P.
MEXICO. SECRETARIA DE PROGRAMACION Y PRESUPUESTO
INEGI: FINANZAS PUBLICAS ESTATALES (1975-1984)
(MEXICO: INEGI, 1986) P. 313

CUADRO V-1
 INGRESOS ESTATALES, IMPUESTOS ESTATALES Y PARTICIPACIONES A PRECIOS
 CONSTANTES (1978=100). 1970-1983. MILLONES DE PESOS

	INGRESOS	IMPUESTOS	PARTICIPACIONES
1970	23897.3	10156.3	2270.2
1971	26226.6	11303.6	3304.5
1972	32433.6	12973.4	3697.4
1973	39361.6	13894.4	7754.1
1974	42075.0	11968.8	9751.6
1975	48545.6	12738.6	10728.1
1976	54083.3	13619.7	14446.9
1977	59588.7	14462.9	16116.3
1978	69898.0	17463.0	17212.0
1979	85261.4	21603.2	21166.6
1980	114359.6	10349.6	49500.3
1981	135025.1	7468.0	65342.0
1982	120862.9	6746.0	56543.0
1983	117127.7	5031.6	61927.3

CUADRO V-2
TASAS DE CRECIMIENTO DE LOS INGRESOS ESTATALES, IMPUESTOS ESTATALES Y PARTICIPACIONES (PRECIOS CONSTANTES 1978=100) 1970-1983

	INGRESOS	IMPUESTOS	PARTICIPACIONES
1970	9.7	11.3	45.6
1971	23.7	19.8	11.9
1972	21.4	7.1	109.7
1973	6.9	5.8	12.9
1974	15.4	8.9	22.6
1975	11.4	6.9	34.7
1976	10.2	6.2	11.6
1977	17.3	20.7	6.8
1978	22.0	23.7	23.0
1979	34.1	(52.1)	133.9
1980	18.1	(27.8)	32.0
1981	(10.5)	(9.7)	(13.5)
1982	(3.1)	(25.4)	9.5
ANUAL PROMEDIO 70-79	15.2	12.7	31.2
ANUAL PROMEDIO 79-83	8.5	(28.8)	40.5

Fuentes: MEXICO. SECRETARIA DE PROGRAMACION Y PRESUPUESTO. INEGI: FINANZAS PUBLICAS ESTATALES Y MUNICIPALES DE MEXICO (1970-82), ED. CIT., P.
MEXICO. SECRETARIA DE PROGRAMACION Y PRESUPUESTO. INEGI: FINANZAS PUBLICAS ESTATALES Y MUNICIPALES DE MEXICO (1975-83), ED. CIT., P. 17
BANCO DE MEXICO INDICE NACIONAL DE PRECIOS AL CONSUMIDOR (1978=100)

CUADRO VI
 CONVENIO UNICO DE DESARROLLO, INVERSION PUBLICA FEDERAL Y GASTO ESTATAL
 EN OBRAS PUBLICAS Y FOMENTO (PRECIOS CONSTANTES, 1978=100)
 1977-1985

	CONVENIO UNICO DE DESARROLLO (A)	INVERSION PUBLICA FEDERAL EJERCIDA EN LAS ENTIDADES FEDERATIVAS (B)	GASTO ESTATAL EN OBRAS PUBLICAS Y FOMENTO (C)
1977	5731.4	16465.3	17031.8
1978	6700.1	215370.0	115012.0
1979	7690.7	283440.5	117471.0
1980	11700.0	136311.1	107001.7
1981	24429.6	197909.4	70100.1
1982	18706.5	14600.7	10011.0
1983	14821.5	127781.4	19100.5
1984	19129.7	205300.2	20012.6
1985	16968.7	100109.0	

SECRETARIA DE ECONOMIA

CUADRO VI

(CONTINUACION...)

	OBRAS PUBLICAS Y FOMENTO/ CONVENIO UNICO DE DESARROLLO	OBRAS PUBLICAS Y FOMENTO/ INVERSION FEDERAL	CONVENIO UNICO DE DESARROLLO/ INVERSION FEDERAL
1977	141.0	4.9	3.5
1978	163.1	5.1	3.1
1979	183.3	5.3	2.9
1980	194.7	7.0	3.4
1981	123.6	7.6	6.2
1982	99.5	5.6	5.6
1983	129.5	8.4	6.5
1984	138.1	12.9	9.3
1985	-	-	3.1

Fuentes: 1977-1982. MEXICO. PRESIDENTE 1976-1982 (JOSE LOPEZ PORTILLO). "INFORME PRESIDENCIAL. ANEXO PROGRAMACION II-A".
 1983-1985. MEXICO. PRESIDENTE 1982- (MIGUEL DE LA MADRID). "INFORME PRESIDENCIAL. SECTOR POLITICA ECONOMICA".
 MEXICO. SECRETARIA DE PROGRAMACION Y PRESUPUESTO. INEGI: FINANZAS PUBLICAS ESTATALES Y MUNICIPALES DE MEXICO (1978-1984). MEXICO: INEGI, 1985, p. 31

CUADRO VII
 INVERSION PUBLICA FEDERAL PER CAPITA (1981) Y GASTO ESTATAL PER CAPITA (1981)
 POR ENTIDAD FEDERATIVA, CON RELACION A LA MEDIA NACIONAL
 1980

	IFE	GE
	MEDIA NACIONAL (7170 PESOS)=100	MEDIA NACIONAL (2751.1 PESOS)=100
MEXICO	30.7	115.4
PUEBLA	32.7	23.1
JALISCO	37.9	62.3
GUANAJUATO	45.3	25.1
TLAXCALA	47.0	40.2
MOQUELDF	47.1	19.7
S.L.P.	54.4	24.1
GUERRERO	57.9	24.1
AGUASCALIENTES	73.8	86.0
ZACATECAS	53.6	29.9
MICHUACAN	60.2	23.8
DURANGO	61.7	56.2
OAXACA	62.6	12.6
YUCATAN	66.1	49.9
CHIHUAHUA	66.3	58.1
NUEVO LEON	71.2	99.2
QUERETARO	72.3	42.7
HIDALGO	78.7	69.7
NAYARIT	79.5	37.6
SONORA	87.1	32.5
SINALOA	103.7	65.1
BAJA CALIFORNIA	146.3	152.0
D. F.	154.2	252.9
CHIAPAS	154.9	53.7
VERACRUZ	162.1	69.9
TAMAULIPAS	184.6	71.6
COAHUILA	198.8	73.6
QUINTANA ROO	214.5	154.2
COLIMA	230.8	53.6
B.C.S.	351.3	143.1
TABASCO	434.7	110.1
CAMPESHE	539.3	53.6

Fuentes: *GASTO PRESUPUESTADO PER CAPITA DEL GOBIERNO FEDERAL Y DE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS (1976-1982)* EN INDETEC (GUADALAJARA: INDETEC) No. 25, NOVIEMBRE-DICIEMBRE, 1982. p.26

CUADRO VIII-1
DISTRIBUCION DEL PIB, DE LAS PARTICIPACIONES Y DE LA INVERSION FEDERAL
ENTRE LAS SEIS ENTIDADES FEDERATIVAS CON MAYORES RECURSOS

	PIB (DISTRIBUCION PORCENTUAL) 1980	FGP* (DISTRIBUCION PORCENTUAL) 1980	INVERSION PUBLICA FEDERAL EJERCIDA POR ENTIDAD FEDERATIVA (DISTRIBUCION PORCENTUAL) 1981
DISTRITO FEDERAL	25.2	23.4	21.2
ESTADO DE MEXICO	10.9	11.1	3.2
JALISCO	6.7	6.3	2.5
NUEVO LEON	5.9	6.1	3.0
VERACRUZ	5.8	6.1	13.3
TABASCO	4.0	7.1	9.2
	58.5	60.1	52.4

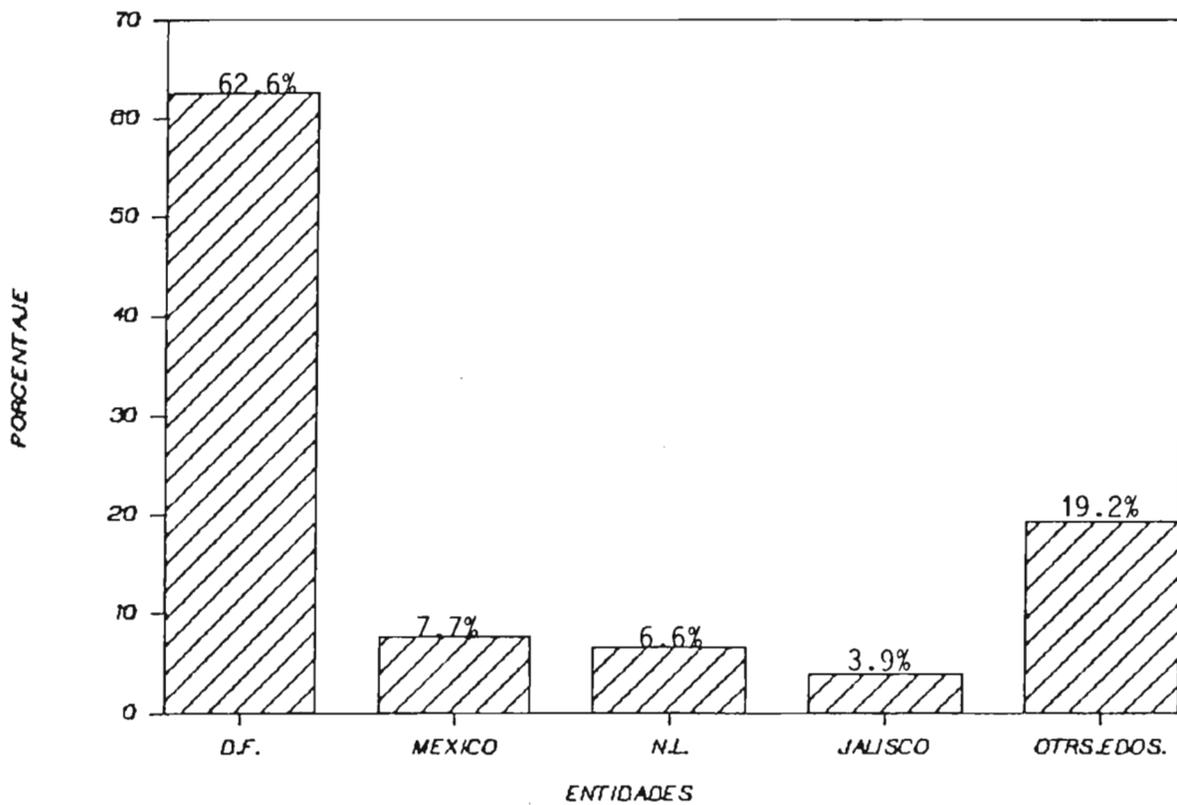
* FGP (Fondo General de Participaciones)

Fuentes: INEGI: CUADERNO DE INFORMACION OPORTUNA REGIONAL (MEXICO: INEGI) No. 7, PRIMER TRIMESTRE, 1986, p. 4
COORDINACION GENERAL CON ENTIDADES FEDERATIVAS: "FACTORES DE DISTRIBUCION DEL FGP (1980-86)", ESTADISTICOS PRESENTADOS EN LA XVII REUNION NACIONAL DE FUNCIONARIOS FISCALES" (S.P.I.) p. 43

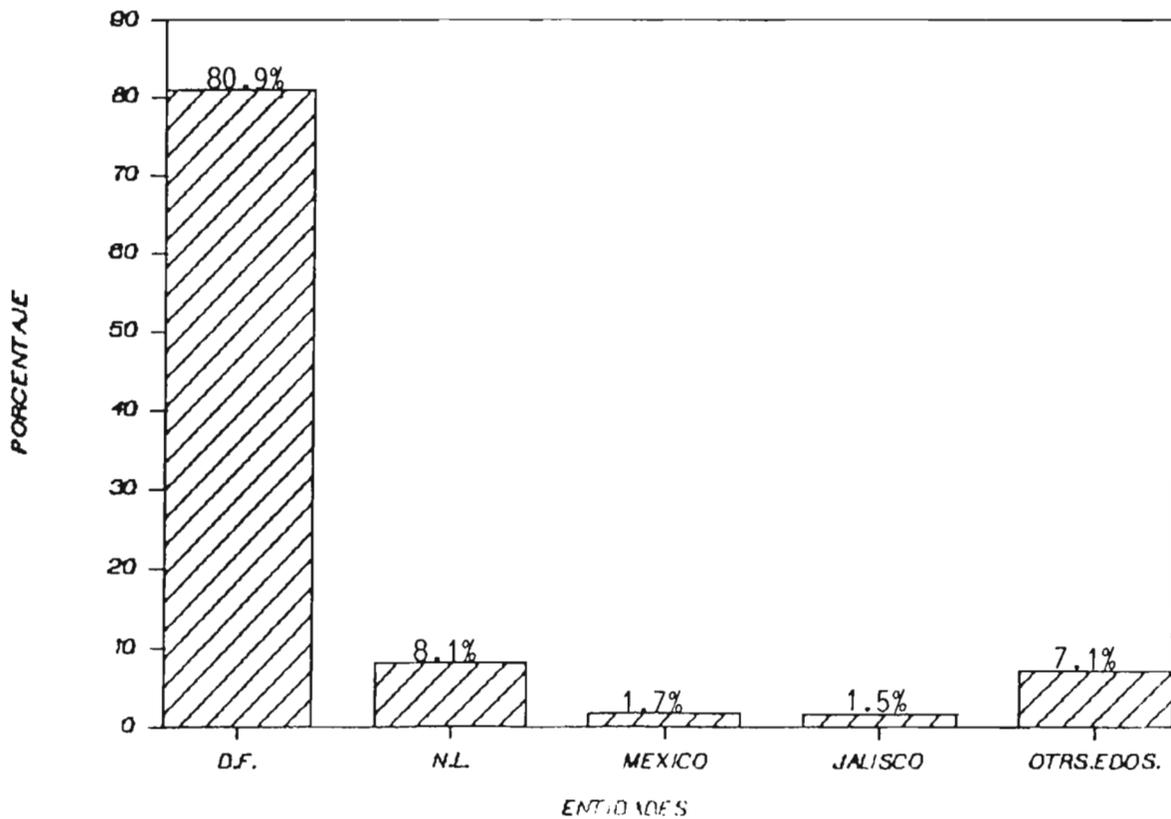
PARTICIPACION EN LA RECAUDACION TOTAL
POR CONCEPTO DE INGRESOS TRIBUTARIOS

PROPORCION DEL ISR RECAUDADO EN LAS ENTIDADES FEDERATIVAS. 1984

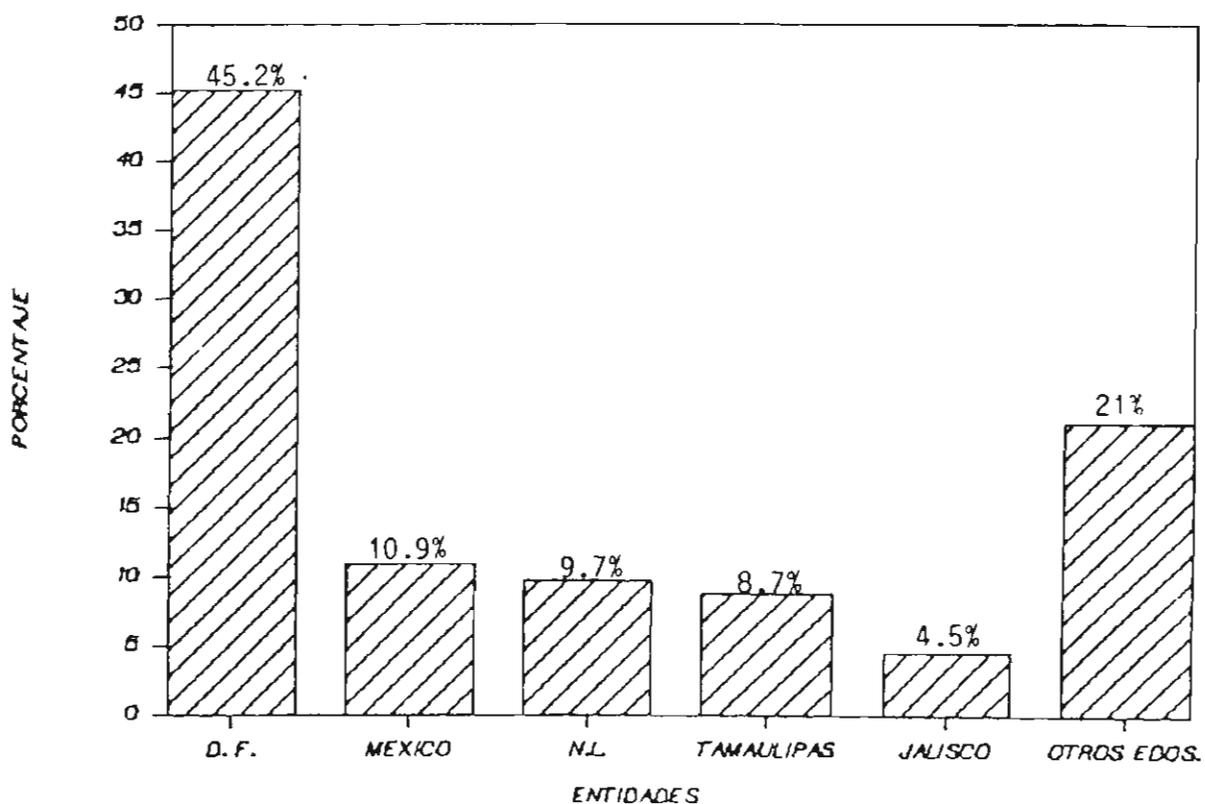
CUADRO VIII-2



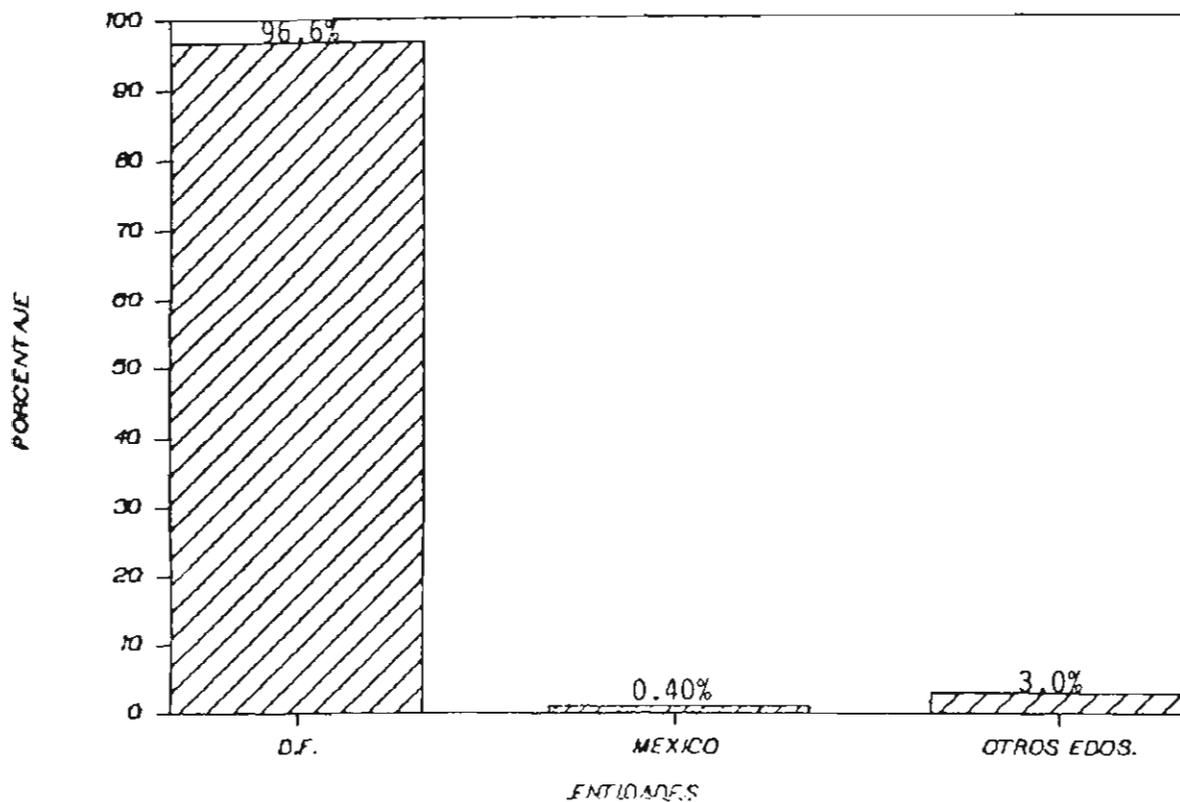
PROPORCION DEL IMPUESTO ESPECIAL SOBRE PRODUCCION
Y SERVICIOS RECAUDADOS EN LAS ENTIDADES FEDERATIVAS. 1984



CUADRO VIII-2 (CONTINUACION)

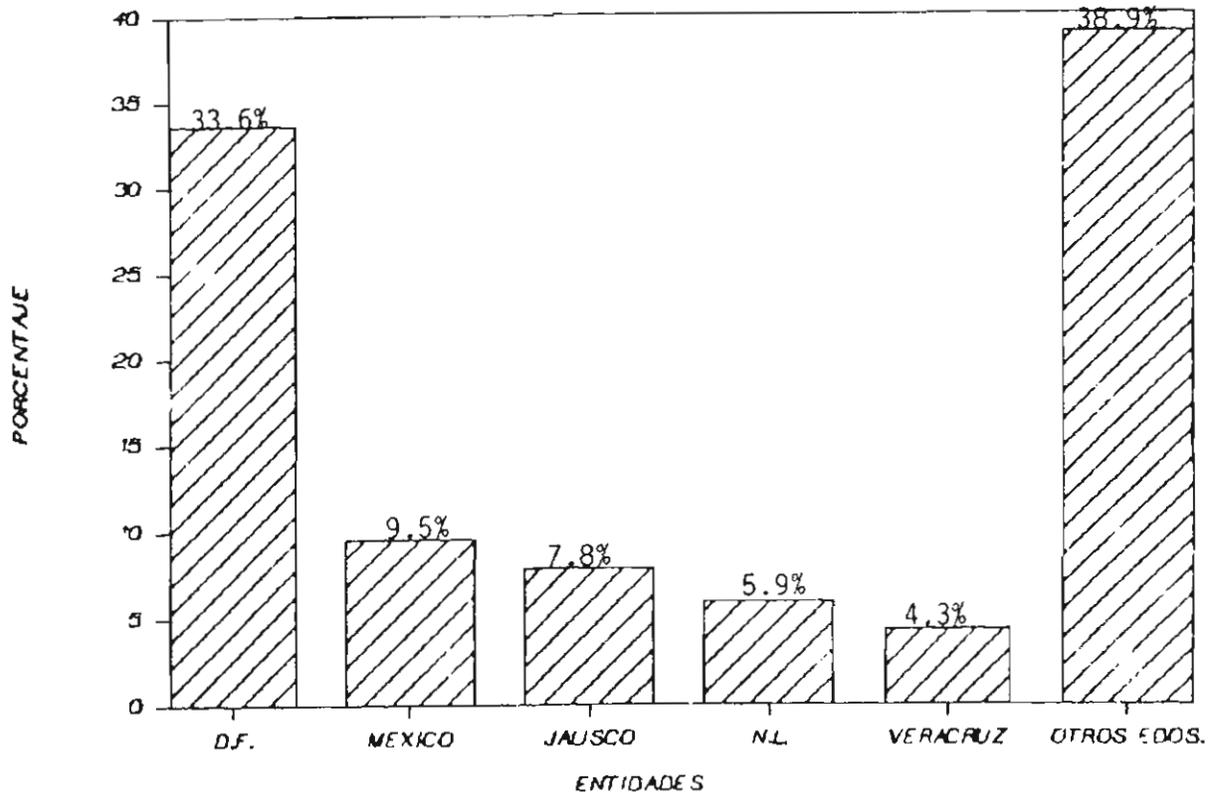


PROPORCION DEL IMPUESTO A LAS VENTAS DE GASOLINA RECAUDADO EN LAS ENTIDADES FEDERATIVAS. 1984

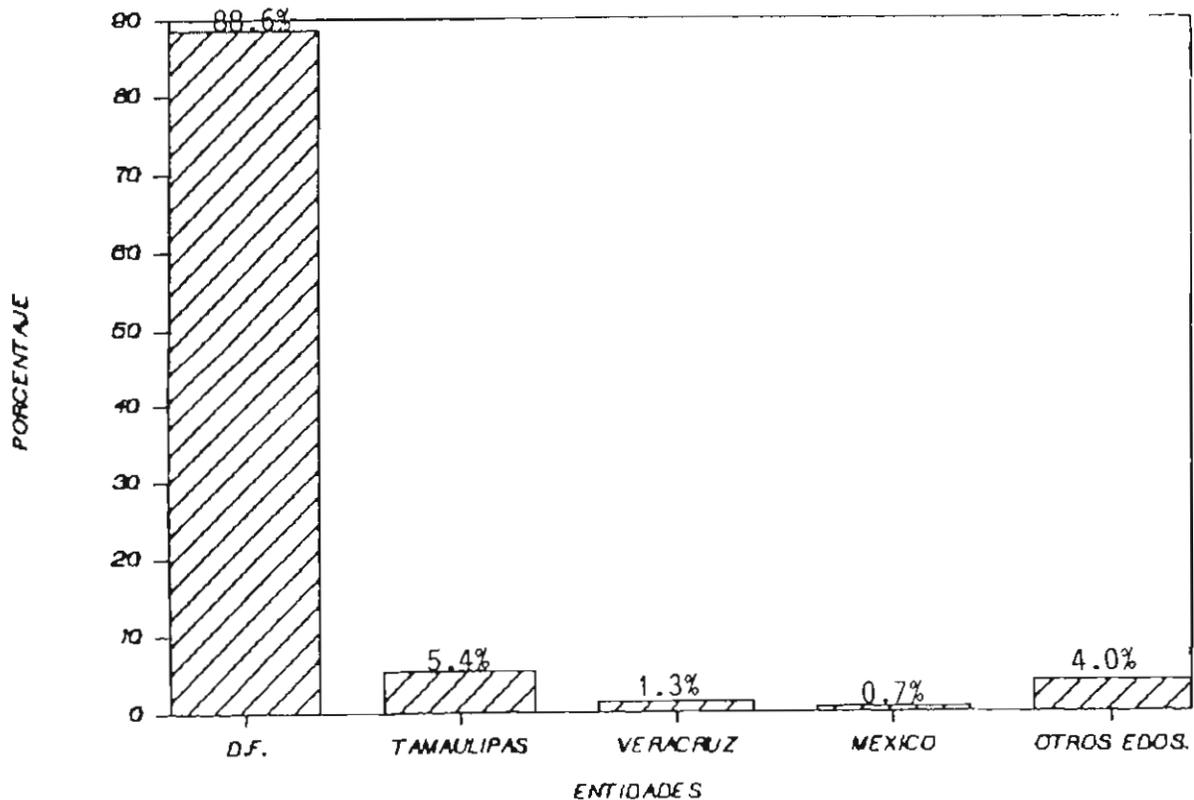


PROPORCIÓN DEL IMPUESTO SOBRE TENENCIA O USO DE VEHICULOS
EN LAS ENTIDADES FEDERATIVAS. 1984

CUADRO VIII-2 (CONTINUACION)



PROPORCIÓN DEL IMPUESTO SOBRE COMERCIO EXTERIOR
RECAUDADO EN LAS ENTIDADES FEDERATIVAS. 1984



Anexo I

Composición del Fondo General de Participaciones, del Fondo Financiero Complementario y del Fondo de Fomento Municipal. (Reformas hasta diciembre de 1986).

La Ley de Coordinación Fiscal de 1980 eliminó la distinción entre impuestos federales exclusivos e impuestos federales participables.

El Fondo General de Participaciones se integra con el 13% de la totalidad de los ingresos tributarios que la Federación obtiene anualmente más los derechos sobre hidrocarburos, por la extracción de petróleo crudo y gas natural, y los de minería. Dicho fondo se adiciona con la proporción que, respecto de la recaudación federal, representaron los impuestos que los estados derogaron o dejaron en suspenso en 1979, al entrar en vigor la ley. Asimismo, se agrega un 0.5% de la recaudación federal que se distribuye únicamente entre los estados que aceptaron coordinarse en derechos.

El Fondo Financiero Complementario se compone del 0.5% de los ingresos tributarios federales y de los derechos mencionados anteriormente. A ese 0.5% se le añade un 3% del Fondo General de Participaciones --es decir un 0.30% de la recaudación federal-- y una cantidad igual a dicho 3% con cargo a la Federación.

El 0.42% de los ingresos totales anuales de la Federación por concepto de impuestos y de derechos sobre hidrocarburos y minería integra el Fondo de Fomento Municipal. El 30% de dicho Fondo se reparte

entre todas las entidades federativas, pero el 70% restante sólo se divide entre los estados coordinados en derechos.

Distribución del Fondo General de Participaciones, del Fondo Financiero Complementario y del Fondo de Fomento Municipal.

La forma de repartir entre las 31 entidades federativas el Fondo General de Participaciones consiste en entregar a cada una de ellas una cantidad igual a la percibida en el ejercicio fiscal anterior, y los incrementos que haya experimentado el Fondo se distribuyen de acuerdo al siguiente procedimiento.

$$1) \frac{PFGP_{i(t-2)}}{RFE_{i(t-1)}} = A_i$$

$$2) \frac{RFE_{i(t-3)}}{RFN_{(t-3)}} = B_i$$

$$3) (A_i)(B_i) = C_i$$

$$4) \frac{C_i}{\sum_{i=1}^n C_i} = Z_i, \text{ donde } n = 32$$

PEGP_i = Participaciones del Fondo General de Participaciones recibidas por la entidad "i"

RFE_i = Recaudación Federal en la entidad "i"

RFN = Recaudación Federal Nacional.

Z_i = Porcentaje que le corresponde a la entidad "i" del incremento del Fondo General de Participaciones en ese año (t).

Para realizar los cálculos anteriores, es decir, para distribuir el incremento del FGP, sólo se consideran los impuestos federales "asignables", que se definen como aquellos cuyo origen por entidad es plenamente identificable. Quedan excluidos de esta categoría los impuestos al comercio exterior.

El Fondo Financiero Complementario se reparte de acuerdo al inverso de las participaciones per cápita que el estado haya recibido por concepto del Fondo General de Participaciones en ese año.

De los impuestos adicionales --que no se incluyen en la composición de ninguno de los tres fondos-- el 95% de la recaudación del impuesto adicional de 2% sobre el impuesto general de exportación se entrega a los municipios con fronteras o con litorales por los que se realice materialmente la entrada al país de los bienes que se exporten o se importen. Asimismo, se entrega a dichos municipios el 95% del impuesto adicional de 2.8% sobre el impuesto general de importación.

El 3.17% de la recaudación del derecho adicional sobre hidrocarburos que se exporten (excluyendo el derecho extraordinario sobre los mismos) y del impuesto adicional de 3% sobre exportaciones de petróleo crudo y gas natural se entrega a los municipios que reúnan las características citadas en el párrafo anterior.

El Fondo de Fomento Municipal se entrega a los estados y estos a su vez, lo reparten entre los municipios. El resto de las participaciones, que son las de los impuestos adicionales, son pagadas directamente por la Federación a los municipios con fronteras o con litorales.

En cuanto a la distribución del FFM, la ley establece que los estados recibirán cada año una cantidad igual a la percibida en el año anterior y los incrementos se distribuirán de la misma manera que el

Fondo Financiero Complementario.

Los municipios deben recibir, además, cuando menos el 20% de las participaciones entregadas a los estados por concepto del FGP y del FFC, bajo las modalidades que determinen las respectivas legislaturas locales.

Anexo II

A) Impuestos federales antes de la Ley de Coordinación Fiscal.

1. Impuestos federales exclusivos. (Artículo 73 constitucional).

- Sobre comercio exterior.
- Sobre aprovechamiento y explotación de recursos naturales.
- Sobre instituciones de crédito y seguros.
- Sobre servicios públicos concesionados o explotados directamente por la Federación.
- Especiales sobre:
 - energía eléctrica
 - producción y consumo de tabacos labrados
 - gasolina y otros derivados del petróleo
 - cerillos
 - aguamiel y productos de su fermentación
 - explotación forestal
 - producción y consumo de cerveza

(Los impuestos especiales se participaban de acuerdo a lo establecido en las leyes federales secundarias).

2. Impuestos concurrentes.

2.1 Impuestos concurrentes / participables mediante convenio (impuestos coordinados).

- Impuesto sobre ingresos mercantiles.
- Impuesto sobre la renta (causantes menores y causantes sujetos a bases especiales de tributación).
- Impuesto sobre tenencia y uso de vehículos.
- Impuesto sobre erogaciones por remuneración al trabajo personal.

2.2 Otros impuestos especiales federales (no exclusivos) participables a través de una ley secundaria.

- Sobre producción de cemento.
- Sobre compraventa de primera mano de aguas envasadas y refrescos.
- Sobre vidrio y cristal.
- Sobre artículos electrónicos.

2.3 Impuestos federales (no exclusivos) no participables.

- Sobre consumo de energía eléctrica.
- Servicios telefónicos.
- Del timbre.
- Loterías, rifas y sorteos, etc.

B) Impuestos federales después de la Ley de Coordinación Fiscal.

1. Impuestos federales exclusivos.

- Sobre comercio exterior.
- Sobre aprovechamiento y explotación de recursos naturales.
- Sobre instituciones de crédito y seguros.
- Sobre servicios públicos concesionados o explotados directamente por la Federación.
- Especiales.

2. Impuestos concurrentes.

2.1 Impuestos coordinados

- IVA (impuesto al valor agregado).
- Impuesto sobre la renta (causantes menores y causantes sujetos a bases especiales de tributación).
- Impuesto sobre tenencia y uso de vehículos.
- Impuesto sobre adquisición de inmuebles.

2.2 Impuestos asignables.

- IVA.
- Impuesto sobre enajenación de automóviles nuevos.
- Impuesto sobre tenencia y uso de vehículos.
- ISR (causantes menores y causantes sujetos a bases especiales de tributación).
- Impuesto sobre erogaciones por remuneración al trabajo personal.
- Sobre producción y servicios.

2.3 Impuestos sobre producción y servicios.

- Venta de gasolina.
- Tabacos labrados.
- Alcohol.
- Teléfonos.
- Cerveza.
- Instituciones de seguros.