

FEDERALISMO FISCAL EN MÉXICO
Una propuesta para fortalecer
la hacienda pública estatal



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

Dr. José Narro Robles

Rector

Dr. Sergio Alcocer Martínez de Castro

Secretario General

Lic. Enrique del Val Blanco

Secretario Administrativo

Dra. Estela Morales Campos

Coordinadora de Humanidades



INSTITUTO DE INVESTIGACIONES ECONÓMICAS

Dra. Verónica Villarespe Reyes

Directora

Mtro. Gustavo López Pardo

Secretario Académico

Mtro. Rafael Bouchain Galicia

Secretario Técnico

Lic. Roberto Guerra M.

Jefe del Departamento de Ediciones

FEDERALISMO FISCAL EN MÉXICO
Una propuesta para fortalecer
la hacienda pública estatal

Nicolás Mandujano Ramos



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO
INSTITUTO DE INVESTIGACIONES ECONÓMICAS



Esta investigación, arbitrada por pares académicos,
se privilegia con el aval de la institución editora.

Mandujano Ramos, Nicolás

Federalismo fiscal en México. Una propuesta para fortalecer la hacienda pública estatal / Nicolás Mandujano Ramos. -- México : UNAM, Instituto de Investigaciones Económicas, 2010.

196 p. ; 21 cm.

Bibliografía: p. 183-194

ISBN 978-607-02-1407-3

1. Política fiscal – México. 2. Relaciones fiscales intergubernamentales – México.
3. México – Política económica. I. Universidad Nacional Autónoma de México.
Instituto de Investigaciones Económicas. II. t.

336.30972-scdd20

Biblioteca Nacional de México

Primera edición
17 de mayo de 2010

D.R. © UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO
Ciudad Universitaria, Coyoacán,
04510, México, D.F.
INSTITUTO DE INVESTIGACIONES ECONÓMICAS
Circuito Mario de la Cueva s/n
Ciudad de la Investigación en Humanidades
04510, México, D.F.

ISBN 978-607-02-1407-3

Diseño de interiores y portada: Marisol Simón y Enrique Amaya.
Corrección de estilo y cuidado de la edición: Marisol Simón.

Prohibida la reproducción total o parcial por cualquier medio sin
la autorización escrita del titular de los derechos patrimoniales.

Impreso y hecho en México

ÍNDICE

AGRADECIMIENTOS	9
PRÓLOGO	11
INTRODUCCIÓN	15
1. RELEVANCIA TEÓRICA EN MATERIA DEL FEDERALISMO	23
Federalismo y descentralización fiscal, 24; Descentralización fiscal y funciones básicas del Estado moderno, 33; Marco legal e institucional sobre las relaciones fiscales intergubernamentales, 44.	
2. EVOLUCIÓN Y COMPORTAMIENTO DE LOS INGRESOS DE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS 2000-2006	63
Evolución de los ingresos de las entidades federativas, 2000-2006, 63.	
3. ANÁLISIS DE LOS INGRESOS PÚBLICOS DE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS Y SU DEPENDENCIA CON LOS RECURSOS FEDERALIZADOS	91
Metodología sobre la clasificación de las entidades federativas, según capacidad recaudatoria, 91; Análisis de los coeficientes de los ingresos en las entidades federativas, 94.	
4. PROPUESTA PARA DESCENTRALIZAR Y FORTALECER EL FEDERALISMO FISCAL EN EL ÁMBITO DE LA COLABORACIÓN ADMINISTRATIVA. El caso del IVA	113
Federalismo, descentralización fiscal y colaboración administrativa, 117; Origen del IVA, su evolución en México y algunas experiencias	

internacionales del poder tributario entre niveles de gobierno, 122; Relaciones fiscales intergubernamentales en materia de colaboración administrativa, 133; Propuesta que permita mitigar el desequilibrio horizontal fiscal, 140.

RESUMEN Y CONCLUSIONES	159
ANEXO ESTADÍSTICO	171
BIBLIOGRAFÍA	183

AGRADECIMIENTOS

La elaboración de este libro fue posible gracias al apoyo generoso de numerosas personas y diversas instituciones. Agradezco el apoyo de Marcela Astudillo Moya y de Adolfo Sánchez Almanza, ambos del Instituto de Investigaciones Económicas-UNAM, así como de John Mill Ackerman, del Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM, por el fructífero diálogo e intercambio de ideas sostenido durante la investigación, ya que sin sus comentarios críticos y ayuda el presente trabajo no hubiera sido posible.

Agradezco el apoyo de Fernando Calzada Falcón, secretario de Finanzas del Estado de Tabasco, por el valioso apoyo al permitirme participar directamente en dicha Secretaría, así como a Carlos Juárez, director de Política de Gasto Público en la institución de referencia, por sus comentarios siempre asertivos y sin contemplaciones de amistad que permitieron reformular y realizar cambios sustantivos en las ideas básicas del proyecto. Una vez más, a Santos Hernández López y José Luis Sedeño Juárez, quienes coadyuvaron, sin mayor regateo o esfuerzo, en el acopio de la información cuantitativa. Una mención especial a Jesús Rodríguez y Rodríguez, director general de Coordinación con Entidades Federativas de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, por la confianza que depositó en mi persona, al permitirme colaborar con él e involucrarme en el apasionante mundo del federalismo fiscal.

Asimismo, mi gratitud a la Dirección General de Estudios de Posgrado de la Universidad Nacional Autónoma de México, por la beca otorgada durante mis estudios de doctorado, así como a Jorge Basave Kunhardt, entonces director del Instituto de Investigaciones Económicas y a

los integrantes del jurado del Premio Anual de Investigación Económica Maestro Jesús Silva Herzog. También hago patente mi reconocimiento al profesionalismo del Departamento de Ediciones del Instituto de Investigaciones Económicas, en particular a Roberto Guerra Milligan, Marisol Simón Pinero y Enrique Amaya Romero. Finalmente, mi mayor agradecimiento es para mi esposa María Teresa Gordillo y a mi hijo Carlos Nicolás.

PRÓLOGO

Marcela Astudilo Moya

Indudablemente, uno de los problemas de gran relevancia que ha estado presente en el debate nacional durante muchas décadas y que en la actualidad aún no se resuelve, es el del papel del gobierno federal y su relación con las haciendas estatales y municipales. Tema que se inserta en el campo del federalismo fiscal.

Desde luego, la cuestión es compleja por la diversidad de objetivos que se persiguen. A principios del siglo pasado se estructuraron las relaciones fiscales entre los diferentes ámbitos de gobierno con la finalidad de evitar la múltiple imposición y de esta manera favorecer el desarrollo comercial en nuestro país; sin embargo, los instrumentos que se utilizaron para coordinar los diferentes sistemas fiscales utilizados por las entidades federativas, municipios y el propio gobierno federal dieron lugar a un nuevo problema: la centralización de las fuentes más importantes de ingresos tributarios en el ámbito federal.

Precisamente, la primera parte de este texto se centra en el análisis teórico de la descentralización fiscal en el federalismo. No se propone agotar el examen de todas las funciones del Estado moderno, pero sí incluye el análisis del papel que desempeña la descentralización fiscal en un Estado federal.

Además, este libro le permite al lector conocer el comportamiento y la tendencia de los ingresos de las entidades federativas durante una década. Información muy valiosa para todo estudioso del sector público y que tiene un interés específico en la actualidad; no sólo porque

de la manera como se distribuyen los ingresos tributarios dependen cuestiones tan fundamentales como el mayor o menor desequilibrio interregional y la eficacia en la asignación de recursos, por parte del sector público, sino también la propia viabilidad del federalismo, forma de Estado consagrada en la Constitución mexicana, pero aún no consolidada en la práctica.

Actualmente, con el bajo crecimiento de nuestra economía, resulta crucial el papel de los gobiernos locales como promotores del crecimiento económico. Para llevar a cabo dicha función es indispensable que cuenten con fuentes de financiamiento adecuadas, que se lograrán sólo si consolidan su autonomía hacendaria. De otra manera, la carencia de recursos propios perpetuará su dependencia del gobierno federal y cuando éste carezca de ingresos tributarios también los gobiernos locales recibirán ingresos insuficientes.

De tal manera que ante la falta de recursos en todos los ámbitos de gobierno se profundizará el bajo crecimiento económico del país, tal como sucedió en la reciente crisis económica mundial de finales del año 2008, que causó una fuerte caída del producto interno bruto en México y con ello una disminución de los ingresos tributarios del gobierno federal. Este fenómeno repercutió en 2009 en los gobiernos locales, que presentaron crecientes déficit presupuestarios, los cuales están financiados con deuda pública, misma que ha crecido exponencialmente, con lo que se está hipotecando el futuro de las generaciones venideras; pero no sólo eso, paralelamente también se presentan progresivos deterioros de los servicios públicos dentro de nuestras ciudades y niveles continuamente crecientes de tributación federal, estatal y municipal.

El tema de la descentralización fiscal se considera por los tratadistas una cuestión difícil, básicamente por la imposibilidad casi absoluta de dar una respuesta técnicamente viable y políticamente factible que satisfaga mínimamente los objetivos perseguidos. Desde esta perspectiva, en la última parte de este libro se presenta una propuesta que permite descentralizar, y de esta manera fortalecer, al federalismo fiscal

mexicano. No se trata de la respuesta sino de una de las respuestas posibles a esta problemática. La propuesta se basa en la descentralización de la administración del impuesto al valor agregado, que de ponerse en práctica sería un primer paso hacia el fortalecimiento de los ingresos tributarios de las entidades federativas. Así, se introduce al lector a uno de los temas que, como ya se señaló, durante décadas se ha debatido en México y seguramente servirá para aumentar el interés sobre este fascinante tema.

En suma, el presente trabajo no sólo ofrece a los estudiosos del federalismo fiscal un vasto y rico material sobre la realidad mexicana, sino también un posible camino hacia el fortalecimiento de los gobiernos locales con lo que se sentarían las bases de un desarrollo regional más equilibrado.

INTRODUCCIÓN

Durante las últimas décadas México ha experimentado cambios trascendentales en su estructura económica, fundamentalmente en la democratización de sus instituciones políticas y de modo correlativo en el marco del federalismo fiscal, fomentando la transferencia de recursos federales hacia los gobiernos subnacionales y, por ende, influyendo sobre la hacienda pública estatal y municipal.

Igualmente, se ha agudizado la heterogeneidad económica-social entre los diferentes niveles de gobierno, derivado del desequilibrio financiero vertical y horizontal, a la par del relajamiento del esfuerzo recaudatorio estatal, lo cual lleva a sus haciendas públicas a una menor captación impositiva dada la exigua potestad tributaria con la que cuentan.

En México, las relaciones fiscales intergubernamentales además de estar determinadas por un indefinido marco jurídico constitucional, se encuentran influenciadas por el grado de desarrollo presente entre los estados de la República, con la particularidad de que el papel de la federación en materia de concurrencia tributaria es dominante, mientras que para los estados y municipios se limita a la administración y organización de los programas federales por medio de la descentralización sectorial, vía transferencias federales.

En términos territoriales, el desarrollo económico y la distribución de las potestades tributarias es bastante desigual y desequilibrada: por un lado, los estados desarrollados y, por otro, los económicos y socialmente pobres. En consecuencia, es práctica común que los gobiernos subnacionales recauden impuestos a partir de bases fiscales reducidas, por lo que las relaciones fiscales intergubernamentales muestran una

importante dependencia financiera y una menor responsabilidad fiscal de los gobiernos estatales.

Actualmente la mayor parte de los ingresos tributarios son recaudados y administrados por el gobierno central, razón por la cual los recursos federalizados hacia los gobiernos subnacionales son altamente significativos. De hecho, aproximadamente 93% de los ingresos de las entidades federativas provienen de la federación. Asimismo, hoy en día, el esquema de distribución de transferencias federales consideran criterios incluso contrapuestos, provocando distorsiones en el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, al reducir los incentivos recaudatorios, además de provocar un desincentivo en la recaudación de las entidades federativas, en particular las de menor desarrollo relativo.

Por otra parte, la distribución de las aportaciones federales comprendidas en el Ramo General 33 del Presupuesto de Egresos de la Federación, deberían compensar las distintas capacidades fiscales entre los ámbitos locales en un sistema federal solidario, pero la evidencia asienta que gran parte de los recursos de dicho ramo administrativo no se asignan con criterios compensatorios. Por el contrario, los recursos se distribuyen con criterios ambiguos; ya que sólo 27% se distribuyen con un criterio compensatorio; 10% con criterio igualitario; y 63% con criterio indeterminado [aregional, 2004a], debido a que los principios de distribución del fondo de aportaciones más importante, como es el caso de la educación básica y normal, se asigna de acuerdo con un criterio de distribución que no tiende a asegurar que sean las entidades federativas más necesitadas ni las que tengan las mayores carencias en materia educativa las beneficiadas.

La tendencia anterior ha prevalecido aún con la reforma fiscal de 2007, mediante la cual se adecuaron las reglas de distribución de tres fondos de aportaciones (fortalecimiento de las entidades federativas; educación básica y normal, y el que corresponde a la seguridad pública de los estados y del Distrito Federal), con el objeto de que las transferencias fueran más equitativas y que reflejaran de manera más adecuada las necesidades y transparencia de las haciendas públicas locales.

En ese sentido, el sistema de coordinación fiscal intergubernamental, constituido en lo general por las participaciones e incentivos económicos (impuestos sobre automóviles nuevos y tenencia o uso de vehículos), así como por las aportaciones federales, han llegado a constituir más de dos terceras partes de la recaudación federal participable; con ello se muestra la alta dependencia financiera de las entidades federativas, respecto de los ingresos procedentes de la federación.

Desde esta perspectiva es fundamental estudiar y analizar los elementos fiscales de las entidades federativas y su relación con las transferencias y aportaciones federales, con el objeto de proponer y diseñar esquemas de tributación sobre la conveniencia de recaudar, administrar y fiscalizar determinados impuestos por parte del gobierno local y central.

Por tal motivo se procederá a estudiar dicho fenómeno a partir de 1996, momento, entre otros, en que el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal (SNCF) presenta cambios importantes. Por ejemplo, entra en vigor un nuevo Convenio de Colaboración Administrativa que permite delegar mayores atribuciones a las entidades federativas en materia de impuestos especiales sobre producción y servicios; transfiere la recaudación del impuesto sobre automóviles nuevos y tenencia y uso de vehículos; otorga mayores atribuciones del impuesto al valor agregado (IVA) y, también, en materia del impuesto sobre la renta (ISR) en 2003 e IVA en 2004 a los contribuyentes del régimen intermedio de las actividades empresariales y de los pequeños contribuyentes; mientras que a finales de los noventa se presentan procesos de descentralización de las funciones de salud y educación.

Por otra parte, si se considera que el SNCF muestra indicios de agotamiento, el propósito del trabajo es contribuir con una propuesta que permita mitigar el desequilibrio horizontal fiscal, mediante la descentralización administrativa del IVA en el ámbito estatal, en el marco de la colaboración administrativa y de coordinación intergubernamental, que permita fortalecer la hacienda pública local.

En ese tenor, el objetivo del trabajo es mostrar, en primer término, que durante los últimos años en México, el sistema de relaciones in-

tergubernamentales en materia fiscal federal ha aumentado la dependencia financiera de las entidades federativas respecto a los ingresos procedentes de la federación y, en segundo, formular una propuesta alternativa a dicho sistema que permita a las entidades federativas, en el corto plazo, aumentar su capacidad recaudatoria y, por ende, fortalecer el federalismo mexicano.

En tanto, la hipótesis se circunscribe en establecer que las relaciones fiscales verticales intergubernamentales han creado una estructura tributaria a favor de las entidades federativas más desarrolladas, toda vez que cuentan con mayor potencial de recaudación respecto a las menos desarrolladas que tienen pocas posibilidades de recaudar impuestos locales, al propiciar una dependencia financiera de las transferencias condicionadas, es decir, de las participaciones y aportaciones federales. Mientras que al otorgarse nuevas responsabilidades a los gobiernos estatales, como en el caso de la descentralización y administración integral del IVA, fortalecería la estructura del federalismo en materia de colaboración administrativa al promoverse una menor dependencia financiera, lo cual requiere de cambios en las relaciones intergubernamentales.

La metodología tiene dos vertientes: una, relativa a la discusión y al análisis de la literatura económica comparada, que permite transitar de la información teórica hacia la de carácter empírico a efecto de estudiar nuevos conocimientos y realidades, así como a formular y entender la fenomenología, los nexos y las relaciones intergubernamentales que se derivan en torno a la problemática.

Otra, que consiste en elaborar una base de datos con información de las principales variables en materia de ingresos estatales correspondientes tanto a los tributarios como a los no tributarios durante el periodo 1996-2006, con base en la Cuenta de la Hacienda Pública de cada entidad federativa; Secretaría de Hacienda y Crédito Público, e Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas, con el fin de procesar estadísticamente las variables que permitan conocer las tendencias así como las capacidades reales de recaudación y el grado de dependencia respecto a los recursos federalizados.

Por lo anterior, la estructura de este libro se divide en cuatro capítulos que abordan desde la confección del marco referencial para el caso particular de México y que constituye el sustento para el escudriñamiento empírico, hasta una propuesta alternativa para fortalecer la capacidad recaudatoria de las entidades federativas. Además del resumen y conclusiones.

El primer capítulo denominado “Relevancia teórica en materia del federalismo”, tiene como objetivo ofrecer un marco teórico de análisis sobre la descentralización y el federalismo fiscal comparado. En él se pasa revista a la literatura en materia del federalismo y la descentralización fiscal, haciendo referencia a estudios y experiencias de otros países, como en el caso de Estados Unidos, Canadá y Brasil. Asimismo, se estudia el marco legal e institucional sobre las relaciones fiscales intergubernamentales en México.

En esta parte se resalta que en todo sistema federal coexisten, por una parte, el gobierno central y, por otra, los gobiernos subnacionales, donde la toma de decisiones acerca de sus responsabilidades y competencias se designan de acuerdo con el esquema de las funciones del sector público propuesto por Musgrave y Musgrave [1999]. Efectivamente, de acuerdo con algunos especialistas en materia del federalismo y descentralización fiscal [Oates, 1972; Castells, 1988; Finot, 2001], en un sistema federal, la distribución de competencias en ingresos entre los distintos órdenes de gobierno deben corresponderse con las competencias en gasto para mantener el equilibrio vertical; mientras que la consecución de los objetivos de equidad y eficiencia en la administración tributaria, aconseja la ubicación de las bases impositivas de mayor incidencia en el orden de gobierno central, no obstante la función relativa a la asignación de recursos se le concede a los gobiernos locales, toda vez que éstos tienen mayor claridad de las preferencias y demandas ciudadanas, de forma que sus funciones se lleven a cabo de manera más eficiente.

Por ello, en dicha literatura se reconoce que bajo un sistema federal solidario deben coexistir fondos compensatorios que permitan a los ámbitos territoriales más rezagados y con menor capacidad fiscal

contar con un nivel mínimo de recursos para hacer frente a sus necesidades. En el caso de la coordinación fiscal en México, se observa que el proceso de descentralización fiscal durante el periodo de estudio se caracteriza por una redistribución asimétrica de responsabilidades entre los niveles de gobierno, lo que también ha implicado una complicada estructura de éstas.

El segundo capítulo, “Evolución y comportamiento de los ingresos de las entidades federativas, 2000-2006” presenta el marco legal sobre las relaciones fiscales intergubernamentales en México, así como el estudio y evolución de la tendencia cuantitativa de los ingresos públicos de los gobiernos estatales durante el periodo de estudio. En ese sentido, a partir del trabajo sobre la estructura tributaria de las entidades federativas, se obtienen coeficientes de los ingresos fiscales propios estatales, tanto tributarios (impuestos directos patrimoniales o al ingresos e impuestos indirectos), como no tributarios respecto a los ingresos totales y al producto interno bruto (PIB) estatal, con la finalidad de mostrar que las entidades federativas presentan, además de una fuerte dependencia financiera con el gobierno federal, una estructura impositiva limitada de ingresos propios, aun en aquellas entidades de mayor desarrollo relativo (toda vez que de acuerdo con el marco conceptual para los gobiernos locales cuentan con impuestos de base estrecha o inamovible, como es el caso de los impuestos a la propiedad y sobre el beneficio recibido por los servicios y bienes públicos), siendo lo peor en todos los casos, su dependencia de los ingresos no tributarios respecto de los ingresos propios.

El tercer capítulo, “Análisis de los ingresos públicos de las entidades federativas y su dependencia con los recursos federalizados”, tiene como objeto específico, analizar los ingresos propios de los gobiernos subnacionales, en particular los rubros que integran los ingresos tributarios como los no tributarios y su relación con los ingresos provenientes de la federación, a la luz de los cambios en la estructura fiscal intergubernamental.

Para efectos de análisis empírico se clasificaron las entidades federativas en una tipología de tres grupos de acuerdo con sus capacida-

des de recaudación (alta, media y baja), con el propósito de cuantificar mediante indicadores económicos, la generación de sus ingresos, así como estimar el esfuerzo fiscal a partir de una serie de coeficientes, entre ellos: la participación de los ingresos propios de las entidades federativas respecto a sus ingresos totales y el producto bruto estatal, elasticidad de los ingresos de las entidades federativas respecto al producto interno bruto estatal y, elasticidad tributaria de los ingresos de las entidades federativas respecto a las transferencias y aportaciones federales.

El cuarto y último capítulo, de conformidad con los resultados obtenidos, presenta una propuesta al sistema de relaciones fiscales intergubernamentales en el marco de la colaboración administrativa, que permita a las entidades federativas incentivar su capacidad recaudatoria, disminuir la dependencia financiera y, por ende, fortalecer el federalismo fiscal en México.

1. RELEVANCIA TEÓRICA EN MATERIA DEL FEDERALISMO

Como punto de partida cabe destacar que el marco teórico no es un recuento de cuanta teoría exista en la especialidad, ni la descripción con detalle de la teoría con la que se es más proclive, aunque poco tenga que ver con el tema de la investigación o, en todo caso, confundir teoría con historia. Más bien, la relevancia teórica del problema de investigación la relacionamos con determinados conocimientos especializados de la disciplina que promueva aportes al avance del conocimiento, Isaac Newton en una misiva dirigida a Robert Hooke en 1676, señalaba: “Si he visto más lejos es porque estoy sentado sobre los hombros de gigantes”, haciendo alusión a sus preguntas de investigación, las cuales estaban inspiradas en el conocimiento de los científicos que le precedieron, es decir, Newton conocía las discusiones que sobre determinados temas habían tenido y tenían los científicos del pasado y de su tiempo; motivo por el cual podía conocer con propiedad hasta dónde llegaba la frontera del conocimiento en su disciplina. Es decir, todo conocimiento científico se nutre del debate de ideas que deben ser expuestas a la interpretación rigurosa y a la prueba de los hechos e incluso, un mismo problema debe ser enfocado desde diferentes perspectivas y, en este proceso, surgen nuevas preguntas, planteamientos y aportes.

En ese tenor, el presente capítulo se divide en tres apartados. El primero, presenta una discusión teórica con respecto a temas relacionados con el federalismo y la descentralización fiscal, y se hace alusión en algunos estudios sobre los “modelos del federalismo”. El segundo, hace referencia a las funciones básicas del Estado moderno. Finalmente, en

el tercer apartado, se comenta el marco legal e institucional sobre las relaciones fiscales intergubernamentales en México.

FEDERALISMO Y DESCENTRALIZACIÓN FISCAL

FEDERALISMO Y FEDERALISMO FISCAL

Hay diversas connotaciones sobre el sistema federal que consideran aspectos comunes tales como la existencia de un pacto político e institucional entre las partes que constituyen un todo y que implica una distribución del poder público, ya sea en materia de atribuciones y de espacio. En ese tenor, la concepción filosófica del federalismo considera tres ideas básicas en su definición: la división específica de competencias; las disposiciones para el ejercicio de la autoridad en áreas de competencias concurrentes, y una cláusula reservada a los poderes de los estados para actuar en todas las áreas no exclusivas, única o concurrentemente a la federación.¹

¹ La autonomía de los estados en un sistema federal parte de la existencia de órganos propios y de la posesión de competencias exclusivas entre la federación y los estados miembros. Algunos de los representantes del federalismo clásico son Alexander Hamilton, John Jay y James Madison. Asimismo, Johannes Althusius, es considerado como el primer teórico del federalismo ya que establece que la continuidad superior está formada por la unión de varias inferiores, que no obstante, no pierden su individualidad y autonomía; Montesquieu, desarrolla la noción de “República Federativa” como modelo de reforma al despotismo existente en Francia, conceptualizándolo como un conjunto de repúblicas; Alexander Hamilton, John Jay y James Madison, señalan que el federalismo es una “unidad en la diversidad”, caracterizado por la interrelación e independencia de las relaciones estatales y las relaciones jurídicas entre los estados miembros y la federación. De estos autores se desprende que el sistema federal no sólo es un proceso evolutivo sino, también, que está relacionado directamente con el constitucionalismo; Alexis de Toqueville, menciona que la Unión de las Trece Colonias Norteamericanas fue formada con el fin de responder a las grandes necesidades de la época como: protección comercial, estabilidad económica y seguridad externa

Lo anterior, ha dado lugar a tres principios del federalismo según el marco en que operan los diferentes ámbitos de gobierno –subsidiariedad, solidaridad y sistema político–,² a efecto de atender la problemáti-

e interna, teniendo el gobierno federal las atribuciones que no estaban consideradas para los estados. Plantea como una de las características principales de EU, que la unión tiene por gobernados, no a estados, sino a simples ciudadanos; Norberto Bobbio, concibe al federalismo como la teoría política que, por primera vez en la historia, establece el valor de la paz como objetivo específico de lucha, distinguiéndose de todas las expresiones modernas del pensamiento político y social que conciben la paz como consecuencia automática y necesaria de la transformación de las estructuras internas de los estados en sentido liberal, democrático y socialista y le asignan, por lo tanto, una posición subordinada; Ignacio Burgoa, establece que un estado federal es una entidad que se crea por medio de la composición de entidades o estados que antes estaban separados, sin ninguna vinculación de dependencia entre ellos; Barry Weingast, establece que durante los últimos siglos, las naciones más poderosas y desarrolladas adoptaron una estructura federal basada en su desarrollo económico, tal como Holanda, Inglaterra y Estados Unidos de América. Los cuales asumieron como sistema político el federalismo orientado al mercado, el cual está basado en un sistema económico diseñado apropiadamente y con un fundamento político que establece límites fuertes sobre las facultades del gobierno federal para confiscar la riqueza, para ello, es indispensable tomar en cuenta los postulados de la Constitución. En tanto forma de gobierno, el federalismo da por sentado un régimen constitucional, en el cual se deberán establecer, de manera clara, todas las facultades y obligaciones que tendrá cada uno de los actores que integran o conforman la federación. En este sentido, mediante de la Constitución, se deberán establecer las instituciones representativas, la división efectiva de poderes, la concurrencia y colaboración de los diferentes órdenes de gobierno con los actores sociales, políticos y privados en áreas específicas [aregional, 2004b].

² El principio de subsidiariedad referido a la estructura de las competencias entre los diferentes órdenes de gobierno en materia funcional (poderes públicos, hacienda pública, agentes sociales, etc.), mediante dos funciones. Una, como principio de legitimación política y, otra, como principio operacional. Este último se asocia al criterio de eficiencia económica. Mientras que, en *legitimación política* la subsidiariedad propone una comunidad que concentra sus esfuerzos en ciertas áreas delimitadas en donde su acción es más eficaz que la de los países miembros. Asimismo, refuerza la atención a las colectividades públicas infraestatales e introduce una nueva idea de distribución de poder entre la comunidad, el estado y la región, eliminando el problema de que la comunidad pueda aspirar a usurpar competencias que las constituciones nacionales

ca en las diversas áreas de la función pública. No obstante, los sistemas federales no se construyen en estricto sentido de acuerdo con ideas teóricas, sino que son una respuesta tanto pragmática como real de las desventajas que resultan de los sistemas políticos demasiado grandes o muy pequeños.

Por ello, los estados tienden a optar por diversas alternativas de organización. Así, en un extremo se encuentra el Estado unitario caracterizado por la existencia de un sólo orden jurídico o centro de poder político y una constitución válida para la totalidad del territorio, la cual puede ser rígida (Francia, Chile), o flexible (como el Reino Unido, Nueva Zelanda), y susceptible de ser modificada como legislación ordinaria y con base en el derecho común; por tanto, no existe la autonomía de la entidad territorial de autoconstituirse y autolegislarse; forma de organización de la mayoría de las democracias europeas, con excepción de Suiza, Alemania y Austria [Gamas, 1975 y 1996].

Mientras que en un lugar intermedio se encuentra la federación, cuya evolución advierte elementos estructurales, tales como dos o más órdenes de gobierno; distribución formal-constitucional de la autori-

han reconocido o devuelto a las entidades infraestatales. Por ello, la subsidiariedad se convierte en un principio que adquiere una *doble función*: puede ser utilizada para la integración comunitaria y para la regionalización de los estados miembros. Por otra parte, el *principio operacional*, limita las competencias de la comunidad a las áreas en que ésta pueda probar que su intervención está justificada. El principio de solidaridad en materia de financiamiento de bienes y servicios, se refiere al principio mediante el cual se establece un mecanismo financiero y, éste a su vez, a un mismo esfuerzo fiscal, los gobiernos locales disponen de similares recursos (propios más transferencias) por habitante, o para cubrir el mismo nivel de “necesidades” relativas a competencias de ese ámbito de gobierno, y el principio de sistema político, reconoce que el federalismo antes que un sistema económico o uno de descentralización administrativa del gobierno, es un sistema político por cuanto que es una forma de expresión de la democracia en una sociedad y, como tal, tiene sus propios valores de justificación, con independencia de los factores económicos o administrativos aleatorios con la intención de promover el desarrollo y satisfacer las necesidades de los ciudadanos [aregional, 2004c, e Indetec, 1996].

dad legislativa y ejecutiva [Indetec, 1996], así como la asignación de ingresos entre los órdenes de gobierno que aseguren áreas de autonomía para cada uno de ellos; una constitución suprema como expresión escrita de la soberanía popular, que crea dos tipos de órdenes jurídicos: la federación y de los estados miembros; Poder Judicial que rige la interpretación o aplicación válida de la Constitución [Watts y Blinderbacher, 2002]. Dichos aspectos sustanciales de esta forma de Estado, garantizan la unidad, respetan la diversidad, la autonomía y las características específicas de cada región o entidad.

En los hechos, a pesar de las diferencias derivadas de las especificidades históricas, políticas, económicas y sociales inherentes a cada país o gobierno local, el sistema federal contiene en su conformación y operación la existencia de un pacto o arreglo institucional entre poderes; la subordinación de poderes y entidades a la Constitución; así como el respeto a la soberanía y equilibrio entre los ámbitos de gobierno, sin que ningún poder esté por encima de otro. Sin embargo, el principal reto que presentan los estados federales se encuentra en el reparto de las competencias, lo cual implica definir atribuciones y facultades a cada orden jurídico para hacer eficiente el sistema y determinar cuáles de éstas deben ser exclusivas de un ámbito de gobierno y cuáles concurrentes, coincidentes o coordinadas [Indetec, 1996].

En ese marco, mediante el federalismo clásico se advertía la exclusividad de funciones que la normatividad confiere a un ámbito de gobierno, por lo que adquiere mayor independencia relativa con respecto a otros ámbitos, disminuyendo la necesidad de coordinación y concurrencia de atribuciones [Armenta, 1996 y Chapoy, 1992]. Dicho modelo de federalismo se encuentra prácticamente agotado en la mayoría de los países, debido a que no responde con flexibilidad y eficiencia a la dinámica actual. Mientras que en la teoría moderna, el federalismo se define como un sistema político y jurídico constituido por un Estado que comprende un gobierno nacional y al menos un nivel subnacional, que permite a cada uno tomar decisiones independientemente de los otros.

En este sentido, los gobiernos nacional y local no se encuentran conforme a derecho subordinados, ya que ninguno de ellos rebasa los términos de su pacto en relación con el poder y estatus del que cada uno ha de disfrutar; de tal manera que la Constitución Federal es soberana en ambos niveles de gobierno, estableciendo mecanismos que conforman una relación de interdependencia mediante la instrumentación de tareas compartidas.

A ese modelo se le conoce como federalismo cooperativo [Armenta, 1996]; es decir, en el sistema de división de poderes se encuentran cada uno en un ámbito o esfera de acción, coordinados en términos de igualdad de rango e independientes. En ese sentido, se ha señalado [Aguilar, 1996] que sería impropio definir a la federación, a los estados y a los municipios como “niveles” ya que en los regímenes federales no existe, al menos jurídicamente, un mando jerárquicamente superior a los demás. Por ello, el principio constitucional en el que se fundamenta el estado federal es la pluralidad del centro de poder y la existencia de estados soberanos coordinados entre sí, de tal forma que al gobierno federal –competente respecto de todo el territorio de la federación–, se le confiere poderes indispensables para garantizar la unidad política y económica, y a los estados federales, cada uno en su propio territorio, se les asignan los poderes restantes.

Por ello, Soria [2004] plantea la superposición de la diversidad de órdenes jurídicos, políticos y administrativos locales concurrentes en un mismo ámbito espacial con un orden jurídico, político y administrativo federal, que requiere del establecimiento de relaciones de diverso tipo, desde la complementariedad hasta la competencia, pasando por la coordinación y la concertación. Por lo anterior, en una federación sólo se tiene un sistema político que comprende un conjunto de *subsistemas que se superponen y que son producto de la negociación* que tiene lugar entre el subsistema central y el de cada estado, cuyas reglas del juego definen las relaciones intergubernamentales entre los gobiernos de acuerdo a su diversidad y en razón del pacto constitucional.

Las limitantes que en la práctica experimenta el federalismo cooperativo, han generado la revisión y el diseño de nuevas propuestas de políticas de descentralización, donde el federalismo se convierte en un instrumento de equilibrio entre poderes y un mecanismo de desarrollo. De acuerdo con Díaz [1995], la concepción moderna del estado federal plantea la transformación de las relaciones intergubernamentales ante los cambios constantes de la realidad, principalmente de los procesos económicos y sociales en escalas nacional e internacional.³

Por otra parte, al considerar a los sistemas federales como estructuras no centralizadas, tienden a moldear formas peculiares en sus relaciones intergubernamentales, por lo que la existencia de competencias comunes entre instancias de gobierno dan lugar a una serie de expresiones del federalismo, sean político, económico, fiscal, hacendario y social.⁴ Al respecto,

³ El arreglo federalista tiene ventajas y desventajas. En el primer caso, radica en que los acuerdos entre gobernantes y gobernados pueden darse de manera más localizada en la medida en que las autoridades están más cerca de los ciudadanos. La desventaja, radica en que la coordinación de diferentes ámbitos de gobierno así como la multiplicidad de jurisdicciones puede llevar a problemas de coordinación que le resten efectividad a la acción gubernamental. Su principal desventaja es organizacional en cuanto a la efectividad para realizar tareas conjuntas de gran envergadura. Aguilar [1996] y Díaz [1999] resaltan que el valor del federalismo reside en que tiende a incrementar y facilitar las oportunidades de participación ciudadana en la definición de los problemas públicos de la comunidad y sobre su tratamiento.

⁴ El federalismo político es conceptualizado como el estudio de la distribución y del ejercicio e institucionalización del poder político que permite comprender el problema de la unidad estatal y de la organización de la sociedad; el federalismo económico está definido como la intervención del Estado como conductor de los procesos económicos y orientador de los sistemas de producción para el fomento de las actividades económicas. En tanto, el federalismo hacendario, según Oates [1977], es un sistema que trata de determinar la estructura óptima del sector público en términos de adscripción de responsabilidades a representaciones de subconjuntos geográficos sociales; es decir, proporciona las líneas generales para una división apropiada de las funciones fiscales entre los diferentes órdenes de gobierno y que de acuerdo con Hernández y Tamayo [2004], lo primero es definir responsabilidades entre los diferentes órdenes de gobierno para después determinar un sistema apropiado de obtención de recursos para la

Díaz [2001] plantea que el federalismo tiene dos dimensiones irreductibles: la primera de carácter política, la cual se expresa como un pacto entre regiones con autoridades que controlan jurisdicciones territorialmente delimitadas, refiriéndose con ello a la devolución de poderes, como un proceso de descentralización más que de desconcentración o delegación. Mientras que la segunda está referida a la dimensión económica, como una forma de expansión de los mercados en términos de competencia y especialización regional (que detona las ventajas comparativas), y surge de la búsqueda de un gobierno eficiente en la administración de los recursos fiscales para la adecuada provisión de bienes públicos.

Riker [1964] considera que la variable más importante que determina la relevancia política de un sistema federal se encuentra en la naturaleza del sistema de partidos y en su competitividad, por lo que el balance de poderes entre gobierno central y los subnacionales depende en gran medida del poder de negociación o arreglo que tenga cada región con el gobierno central, postura contraria a la idea de que la fortaleza del federalismo se mide por la distribución de los recursos fiscales a los gobiernos estatales y municipales.

Efectivamente, como consecuencia de una mayor participación democrática, se observa en la práctica un incremento en la competencia política, así como en los diferentes procesos de descentralización, visto esto, desde una perspectiva del ciclo político. Velázquez [2006] plantea que en el caso mexicano tenemos

la interacción entre la política y las decisiones de política económica. En este caso, la mayor competencia política ha generado que los gobernantes tengan mayores incentivos para usar el gasto como una variable electoral. Como queremos que la democracia esté presente permanentemente, es necesario buscar mecanismos que controlen y vigilen a los políticos. De igual manera, la alta dependencia fiscal ocasiona que los estados gasten más que si sus ingresos vinieran de recursos propios. Es necesario reducir la brecha entre ingresos propios y gasto total.

producción o generación de los bienes y servicios públicos asignados en cada nivel.

Al respecto, Lipjhart [1984] explica que el federalismo y la descentralización están fuertemente relacionados con el número efectivo de partidos. En un estudio realizado a 21 regímenes democráticos comprobó que el número promedio de partidos efectivos es menor en los estados federales (2.8 partidos) que en los unitarios (3.6 partidos). Asimismo, Lujambio [2000] argumenta que la presencia de un partido hegemónico es el obstáculo más importante para el pleno funcionamiento del federalismo. Por ello, a pesar de que el federalismo es una institución política con implicaciones administrativas, la descentralización de recursos fiscales es una decisión administrativa. En este sentido, el federalismo se distingue tanto de los estados unitarios, en los que las autoridades regional y local derivan legalmente de las acciones de gobierno central y pueden ser relevados a voluntad de dicho gobierno, como de las confederaciones, en las que el gobierno central no llega en forma directa hasta los ciudadanos [Indetec, 1996].

De hecho Lipjhart, define al federalismo como la garantía constitucional de la división del poder entre el gobierno central y los gobiernos de las unidades que componen a la federación (estados, provincias, departamentos). Asimismo, señala que el federalismo está acompañado, la mayoría de las veces, por la idea de descentralización, que significa una autonomía sustancial de los miembros de la federación. En su estudio antes citado, de 21 regímenes democráticos sólo seis de ellos (Estados Unidos, Canadá, Alemania Occidental, Suiza, Austria y Australia) son federales, con lo que el poder descentralizado ocurre en estados formalmente unitarios, por lo que el federalismo no es ni condición necesaria ni suficiente para la descentralización.

El presente trabajo define al federalismo fiscal como el arreglo espacial del poder expresado por medio de las finanzas públicas y como una función pública representativa del poder político, reconocido y garantizado por la Constitución Política de la Federación. Dicho arreglo comprende la distribución de las competencias para imponer tributos, recaudar y administrar los recursos fiscales, así como de las facultades de los órdenes de gobierno para proveer los bienes públicos que deter-

mine la población de esa federación. Es decir, el ámbito de la problemática del federalismo fiscal es política/económica, siendo aplicable al modelo federal en contraposición con la teoría de la descentralización fiscal, que es ajustable a cualquier forma de organización nacional [Indetec, 1996].

En ese tenor, el federalismo fiscal destaca el proceso de negociación de las partes como solución a la problemática de la asignación fiscal sobre la premisa de preservar, en todo momento y forma, los principios y objetivos del federalismo como sistema político. En particular el de la autonomía de las partes, no sólo en el sentido formal o de su estructura, sino en el sentido real, es decir, en lo referente a la toma de decisiones sobre las políticas públicas en materia financiera y que contrariamente a la descentralización fiscal, los ajustes al desequilibrio fiscal vertical y horizontal no provengan desde el gobierno central, sino que sea sustentable sobre las bases territoriales de la federación. De hecho, el federalismo fiscal se refiere “al análisis de las interrelaciones entre cada una de las haciendas de los diversos ámbitos de gobierno que conforman una nación, que surgen en el proceso de ingreso y gasto público [Oates, 1977]. Los criterios de distribución de los ingresos públicos difieren, según se trate de Estado central o federal [...]” [Astudillo, 2009].

El federalismo en general y el fiscal han sido estudiados desde diversas perspectivas: la visión jurídica o histórico-jurídica [Armenta López, 1996; Gamas Torruco, 1996; Hernández Chávez, 1993 y 1996a; Díez de Urduñivia, 1996], que destacan la distribución de competencias y funciones establecidas en el marco jurídico vigente, especialmente la Constitución General de la República, la LCF y el conjunto de instrumentos que se desprenden de estos ordenamientos. Otro grupo de autores han estudiado los aspectos fiscales del federalismo, ya sea por el lado de los ingresos (federalismo fiscal) o como un proceso de descentralización, por el lado del gasto [Arellano, 1996 y 1996a; Colmenares, 1992 y 1999; Díaz Cayeros, 1995; Ortiz Ruiz, 1998; Soria, 2000 y 2001; Merino, 2002]. También existen un conjunto de trabajos que destacan el lado de los ingresos, algunos de ellos son excelentes [Gil Valdivia, 1981; Ortiz Ruiz, 1998a y 1998b;

Saucedo Sánchez, 1997; Astudillo, 1999], a los que habría que añadir los trabajos realizados por la SHCP [1982, 1994 y 2003] o sus funcionarios [Hoyo D'Addona, 1979, 1982 y 1986]. Algunos otros trabajos resaltan aspectos parciales del fenómeno como la dependencia de las entidades federativas y municipios o realizan ejercicios de simulación cuantitativa [Ibarra Salazar *et. al.*, 1999 y 2003]. Finalmente se señalan los trabajos desde la perspectiva de la teoría política [Rodríguez, 1999; Acevedo García, 1987], que otorgan un predominio a este elemento [todos los anteriores en Soria, 2004].

DESCENTRALIZACIÓN FISCAL Y FUNCIONES BÁSICAS DEL ESTADO MODERNO

En el proceso de delimitación y diseño de las competencias que cada esfera de gobierno asume en las diferentes áreas de la función pública, surge el concepto de descentralización, cuyo término se emplea para indicar grados y modalidades diversas de reducción del campo del gobierno federal a consecuencia del desplazamiento de políticas por las instancias subnacionales; transferencia a otros órganos de gobierno la implementación y administración de políticas definidas en el ámbito federal. Así, la descentralización parte del hecho de que la satisfacción de los intereses colectivos se obtiene por medio de la función administrativa que realiza el Estado.⁵

El Banco Mundial [1999 y 2001], define a la descentralización como el proceso de delegación de los poderes políticos, fiscales y admi-

⁵ Fraga [1969] define la función Administrativa, como aquella que consiste en confiar la realización de algunas actividades administrativas a órganos que guardan con la administración central una relación que no es la de jerarquía y el único carácter que se puede señalar como fundamental del régimen de descentralización, es que los funcionarios y empleados que lo integran gozan de una autonomía orgánica y no están sujetos a los poderes jerárquicos. En este contexto, la descentralización es entendida como una manera de organizar la administración del Estado y dividir el poder territorialmente.

nistrativos a unidades subnacionales de gobierno. Dicho concepto es analizado a partir de una serie de enfoques que abarcan cada una de las áreas relativas a la función pública, cuyos objetivos buscan fortalecer, económica, política y socialmente a la nación, mediante el crecimiento económico, la reducción de la pobreza, la provisión eficiente de los servicios públicos, el desarrollo regional y equilibrado y la inversión en *infraestructura social*.⁶

El enfoque de la descentralización fiscal se ocupa esencialmente de los problemas económicos que implica el arreglo espacial de las finanzas públicas, por lo cual es aplicable a cualquier forma de orga-

⁶ La descentralización espacial se circunscribe en la transferencia de recursos e instrumentos a las regiones para promover la actividad económica e industrial en forma tal que se reduzca o limite la concentración a favor de pocos centros urbanos de gran tamaño. Por descentralización política, se entiende la transferencia que se otorga a las entidades territoriales sobre la capacidad de elección de sus gobernantes y de la toma de decisiones sobre las políticas de desarrollo en el ámbito local. *Es considerada requisito previo a la descentralización administrativa*. Descentralización administrativa, transferencia de funciones, recursos y capacidad de decisión del gobierno central a los gobiernos territoriales para la provisión de determinados servicios públicos y sociales y para la realización de obras públicas. Su objeto es aumentar la eficiencia del Estado en el cumplimiento de sus funciones. Hay tres tipos de descentralización administrativa: desconcentración, delegación y devolución. La primera, es el proceso de transferencia de funciones, recursos y capacidad decisoria del nivel central de una entidad pública a sus dependencias, lo cual se produce al interior de una misma organización, con una unidad de mando y dirección y con la misma identificación legal o razón jurídica y es un proceso que puede producirse en una organización de cualquiera de los niveles territoriales. La segunda, es un proceso de transferencia de funciones, recursos y capacidad decisoria del nivel central a unidades que tienen cierta autonomía jurídica y patrimonial con el fin de mejorar la prestación de determinados servicios; la entidad puede crear otras organizaciones a las cuales les delega ciertas funciones. Hay una relación de dependencia entre la nueva organización y la unidad original pero con autonomía para ciertos fines. Tercera, es el proceso de transferencia de funciones, recursos y capacidad de decisión a entidades territoriales con autonomía política, jurídica y patrimonial. El principal rasgo que distingue la devolución de la delegación, es el hecho de que la entidad territorial cuenta con autonomía política para elegir a sus gobernantes y tomar las decisiones sobre sus políticas de desarrollo [aregional, 2004d].

nización nacional [CEPAL, 2000 y Finot, 2001]. Es decir, el enfoque propone arreglos estáticos, además de soluciones inmediatas para la distribución de las funciones fiscales y de los recursos entre niveles; es el caso del desequilibrio vertical y horizontal del sistema, cuya solución se da desde el centro y suplementariamente en las bases geográficas. Por tanto su criterio rector es la optimalidad en el arreglo espacial de las funciones fiscales. En el cuadro 1 se describe en forma sintética las principales características de la descentralización fiscal, así como las diferencias respecto al federalismo fiscal.

El punto de vista anterior destaca la estructura de la descentralización fiscal desde una perspectiva normativa, en cuanto a la provisión de bienes y servicios públicos y sus fuentes de financiamiento, en un estado fiscal regionalizado con claro dominio en el principio de Pareto. Su contenido economicista se ocupa de los medios técnicos mediante

Cuadro 1
Principales características y diferencias de la descentralización fiscal y del federalismo fiscal

<i>Conceptos</i>	<i>Enfoque</i>	
	<i>Descentralización fiscal</i>	<i>Federalismo fiscal</i>
Soluciones a la problemática de la asignación fiscal	Propone arreglos estáticos y soluciones definitivas para la distribución de funciones fiscales entre niveles	Destaca en el proceso de negociación de las partes y el permanente ajuste como solución a la problemática de la asignación fiscal, sobre la premisa incanjeable de preservar los principios, filosofía y objetivos del federalismo como sistema político
Dirección del ajuste fiscal	Las soluciones al desequilibrio fiscal vertical y horizontal del sistema se dan primordialmente desde el centro y suplementariamente en las bases geográficas	Se parte fundamentalmente de las bases territoriales, mediante un proceso de concertación y, subsidiariamente por el centro
<i>Enfoques en la asignación espacial de funciones fiscales</i>		
<i>Tipo de problema</i>	<i>Económico</i>	<i>Político y económico</i>
Objetivos	Eficiencia y equidad del sistema fiscal	Autonomía de los sistemas fiscales, eficiencia y equidad del sistema fiscal nacional dentro de la restricción
Asignación gasto e ingreso	Preponderante del nivel central en la asignación de las funciones fiscales y, separación de fuentes o participación en las fuentes de ingresos	Papal subsidiario del gobierno federal en la asignación de las funciones fiscales y, libre concurrencia en las fuentes tributarias
Armonización del sistema fiscal	Mediante una reasignación centralizada de funciones de gasto e ingreso	Exclusivamente mediante un proceso de negociación
Ajuste del desequilibrio fiscal	Mediante ajustes en el sistema de ingresos	Por medio de transferencias de gasto entre niveles

Fuente: Elaborado con base en Indetec [1996: 81-89], *Federalismo fiscal: conceptos, principios y teoría*, segunda ed., México, cuadros 10, 11 y 12.

los cuales, los niveles de gobierno contribuyen a los objetivos del gobierno nacional. Entre las principales tesis del enfoque de la descentralización fiscal se encuentra el modelo de Tiebout; el teorema de la descentralización, y la asignación de las funciones macroeconómicas. Enfoques, que mediante mecanismos de elección pública buscan sustituir los principios de exclusión y de preferencias reveladas, como una forma alterna en la toma de decisiones en la asignación de bienes y servicios públicos [Indetec, 1996].

En ese tenor, una solución conceptual planteada por Tiebout [1956], se presenta para ciertos bienes, basta con suponer una total movilidad de los ciudadanos de una nación y prescindir de todos los factores no fiscales que los arraigan a la tierra, para que se produzca un desplazamiento de la población hacia aquella(s) jurisdicción(es) cuya estructura de ingresos y gasto se adapta más a sus preferencias. Con la fórmula de Tiebout se vota con los pies; gracias al desplazamiento en el espacio, se crean subconjuntos de población de idénticas preferencias respecto de aquellos bienes que han de proveerse públicamente y cómo financiarse. Dicho modelo se aproxima a una función de demanda de mercado –la falta de realismo de los supuestos de partida no invalida su importancia teórica–, puesto que la solución propuesta se encamina a satisfacer preferencias de los individuos, prescindiendo de factores como la variación del costo de producción al aumentar el número de consumidores, o el costo de administración fiscal del nivel óptimo de jurisdicciones que serían precisas para satisfacer de forma óptima las preferencias de todos los ciudadanos. Finalmente, el modelo de Tiebout se sustenta implícitamente en el axioma de que el gobierno local, al estar más cerca del ciudadano, es capaz de captar con mayor precisión sus preferencias de ingreso-gasto públicos y satisfacer mejor sus necesidades.

Oates [1972], ofrece un importante complemento al denominado “universo tieboutiano”, que lo hace llamar el teorema de la descentralización.⁷ De acuerdo con éste y, con el supuesto de la inexistencia de eco-

⁷ Enfoque referente a la transferencia de los procesos de producción a la competencia

nomías de escala y de externalidades interjurisdiccionales, muestra perfecta correspondencia entre asentamiento de población en una jurisdicción, preferencias de la misma por los servicios públicos y provisión por el gobierno de aquella. Condiciones que se cumplen para la existencia de un óptimo modelo paretiano. En otras palabras, la solución a la que conduce la dinámica tieboutiana es óptima bajo el criterio de Pareto, es decir, que el máximo bienestar no sólo se deriva de la provisión de la cantidad óptima del bien deseado por el ciudadano, sino además, de su provisión descentralizada [Indetec, 1996].

Esta aportación tiene gran trascendencia teórica en el campo de las finanzas públicas; toda vez que resulta fundamental en los modelos encaminados a determinar el nivel y la forma óptima en la provisión de los bienes públicos. Por extensión, el enfoque de la descentralización fiscal tiende a ocuparse de los problemas económicos de las funciones de gobierno, cuya aplicabilidad se advierte tanto en el contexto de un Estado federal como de uno unitario, coexistiendo tres funciones básicas de gobierno: 1) estabilización de la economía; 2) distribución equitativa del ingreso, y 3) provisión de ciertos bienes y servicios públicos directamente, así como regulaciones e incentivos para corregir distorsiones significativas en el mercado [Musgrave, 1989].

Actualmente las funciones consideradas trascendentes para ser desempeñadas por el gobierno subnacional son entre otras, educación superior, salud, bienestar social; seguridad social, infraestructura intermunicipal, mientras que las funciones de distribución y crecimiento se consideran propias del gobierno central por ser de competencia nacional (política monetaria, relaciones internacionales, defensa nacional, telecomunicaciones, transportación interregional y política impositiva). Por tanto, si se transfieren competencias significativas a

económica. Los principales teóricos que han desarrollado este enfoque son: Paul Samuelson [1954] y el propio Wallace Oates, quien en 1972 desarrolló dicho teorema; al plantear que en ausencia de la reducción de costos por la provisión centralizada de un bien y de efectos externos interjurisdiccionales, el nivel de bienestar siempre es mayor si los niveles de consumo del bien, eficientes en el sentido de Pareto, se proveen en cada jurisdicción.

los gobiernos subnacionales, es importante que éstos dispongan de las atribuciones impositivas como normativas que les permitan disponer libremente de sus recursos e influir en la calidad y cantidad de sus ingresos para cumplir con sus funciones.

Por otra parte, las federaciones presentan la necesidad de corregir dos clases de desequilibrios financieros: a) los de origen vertical que se causan porque los ingresos asignados a los niveles de gobierno, no se corresponden con las responsabilidades de gastos territoriales y b) los desequilibrios horizontales que se presentan cuando los gobiernos locales tienen diferentes capacidades de ingresos, por lo tanto, la suficiencia de los gobiernos regionales para proveer a sus ciudadanos con servicios públicos de homogénea calidad, difiere. En ambos casos, se requieren transferencias compensatorias desde el gobierno central hacia los niveles de gobierno afectados, que pueden ser parte de los ingresos tributarios o transferencias.

Para efectos de sintetizar los modelos de descentralización fiscal [aregional, 2003] y, con el propósito de conocer la operación y el funcionamiento de las federaciones respecto a la distribución de los poderes –legislativos y ejecutivos– entre los niveles de gobierno, así como las responsabilidades de ingreso-gasto, en el cuadro 2 se presentan algunos aspectos de los esquemas aplicados en las federaciones. Por ejemplo, en el caso del modelo anglosajón, el Poder Legislativo de los gobiernos regionales en materia presupuestaria es considerable. Entre tanto, en el esquema europeo, prácticamente el Poder Legislativo reside a nivel central, mientras que la administración y provisión de servicios es responsabilidad regional. Finalmente, en América Latina no se define un esquema común, ya que presenta una asimetría de responsabilidades fiscales [aregional, 2003].⁸

⁸ Para el caso de Estados Unidos [Bird, 1986; Courchene *et al.*, 2000]; Canadá [Courchene-Copplestone, 1980; Solé-Vilanova, 1990; Ronald Watts, 2002]; Australia [Bird, 1986; Else-Mitchell, 1981]; España [Solé-Vilanova, 1990]; Alemania [Bird, 1986]. Para el conjunto de países citados: Krause-Junk, Gerold y Regina Müller [2002]; CEPAL [2004], Estudio comparativo de las legislaciones y sistemas hacendarios de otros países; trabajo

Cuadro 2
Modelos de descentralización fiscal y facultades de los diversos niveles de gobierno
(distribución de poderes)

<i>Concepto</i>	<i>Anglosajón</i>	<i>Europeo</i>	<i>Latinoamericano</i>
Asignación de ingresos	La constitución establece los impuestos que cada nivel de gobierno puede captar o compartir		No está bien especificado en las regulaciones
Autoridad legislativa	Cada orden de gobierno tiene asignada autoridad legislativa en las áreas de su competencia	Descansa en el gobierno central	Descansa gran parte en el gobierno central. Los gobiernos subnacionales reciben en pequeñas medidas las facultades que les permiten un manejo autónomo
Responsabilidad administrativa	Cada orden de gobierno tiene asignada autoridad administrativa en las áreas asignadas a su competencia	Está asignada totalmente a los gobiernos subnacionales	Hay una difusa estructura de responsabilidad

Fuente: aregional (2003), "Federalismo y descentralización fiscal", agosto, México.

El esquema anglosajón aplicado a Estados Unidos entre otras federaciones, Canadá, Australia y España, es un modelo que refuerza tanto la autonomía de los cuerpos legislativos como de cada nivel de gobierno para que tenga la autoridad de implementar sus propias leyes. De igual modo se presenta una clara asignación de responsabilidades en cada orden de gobierno en torno a la ejecución de las políticas asignadas. Por ejemplo, si la responsabilidad de salud está bajo la competencia de un nivel de gobierno, éste tiene que demostrar un completo compromiso por lo que suceda en dicho sector y, por lo tanto, será responsable ante la ciudadanía por lo que se esté realizando en la materia. Por supuesto, aunque todos los niveles de gobierno tengan competencias legislativas en diferentes grupos de impuestos, los gobiernos subnacionales los tienen en un rango limitado.

En Estados Unidos cada nivel de gobierno es responsable de los ingresos que obtiene para su presupuesto, aunque siempre hay superposición en algunos aspectos jurídicos, porque es imposible definir estrechamente las diferentes áreas de responsabilidad de cada nivel de gobierno. Por otra parte, el desequilibrio vertical en ese país resulta pequeño, no sólo por el amplio poder tributario de los estados, sino

porque en comparación con Alemania, Australia o Canadá, las responsabilidades de gasto que éstos tienen asignados son menores y, en cuanto al desequilibrio horizontal, el rasgo característico del sistema de transferencias intergubernamentales estadounidense es la ausencia de un programa explícito de nivelación de ingresos, aunque se presenten consideraciones regionales en la asignación federal en la creación de infraestructura o en el financiamiento de proyectos en los estados. La razón de la ausencia de las transferencias niveladoras, se debe a que el principio que regula el pacto fiscal entre la federación y los estados, establece que cualquier diferencial fiscal significativo entre jurisdicciones tenderá al menos, en alguna medida, a capitalizarse en los valores de la propiedad, de tal manera que aquellos individuos que decidan vivir en áreas con desventajas fiscales, se verán compensados al tener que pagar menores rentas del suelo (*land rents*). Desde esta perspectiva, la equidad horizontal es en algún grado autorregulable.

Una de las peculiaridades del federalismo fiscal en Canadá, es que las responsabilidades de gasto de las regiones se explicitan en un listado contenido en la constitución de ese país. Al contrario que en Alemania, en Canadá existe una importante descentralización legislativa en materia de gasto y de impuestos. Por ejemplo, las regiones recaudan sus propios impuestos sobre las ventas al por menor y el correspondiente sobre la renta para personas físicas, además de controlar sus recursos naturales. De aquí que el sistema de transferencias intergubernamentales tenga por objeto nivelar los desequilibrios que surgen del alto nivel de descentralización. En el sistema canadiense existe un principio rector que determina las transferencias intergubernamentales, consistente en el compromiso del parlamento y del gobierno de asegurar que los gobiernos regionales obtengan suficientes ingresos para proveer niveles razonablemente comparables de servicios públicos, asumiendo que las provincias también realizan un esfuerzo fiscal en ese sentido.

En términos operativos, la nivelación consiste en transferencias del gobierno central a las regiones más pobres de manera que aumenten sus ingresos fiscales per cápita hasta el promedio de las cinco regiones

estándares (muy parecido a la media de todas las regiones); es decir, el sistema canadiense no nivela “a la baja” los ingresos de las regiones que se encuentren por encima del estándar, debiéndose subrayar que las transferencias niveladoras no están condicionadas.

El esquema europeo denominado modelo de federalismo cooperativo, se aplica en las federaciones como Alemania, Austria y Suiza. Dicho modelo separa la autoridad legislativa de la administración de los recursos. Lo anterior permite que el gobierno federal pueda negociar una legislación uniforme, dejando la administración en manos de los gobiernos subnacionales, quienes toman en cuenta las diferentes circunstancias regionales en su administración. Su principal característica es que al asignar constitucionalmente la administración de una parte importante de la legislación federal a los gobiernos subnacionales, las responsabilidades de gastos de los gobiernos regionales son mayores que lo que muestra la distribución de la autoridad legislativa. Por lo tanto, requieren de fuertes transferencias, tanto de participaciones de los ingresos federales, como de donaciones condicionadas o no.

Alemania se organiza como una federación altamente centralizada en materia de Poder Legislativo, cuyo poder tributario sobre los impuestos más importantes los retiene el nivel central, lo que no permite variaciones en las tasas marginales entre las regiones (*Länder*), aunque éstas administren y recauden dichos impuestos. En tanto la potestad tributaria de los niveles subcentrales se limita a los impuestos sobre propiedad inmobiliaria, automóviles, cerveza, entre otros. Su mayor fuente de financiamiento proviene de las transferencias intergubernamentales y de los impuestos compartidos del IVA e ISR. Otra característica de este sistema de transferencias, es que las regiones con ciudades grandes o con alta densidad poblacional reciben más recursos que las regiones con menos población.

En Latinoamérica no coexiste un esquema de descentralización común, pero presenta una serie de características similares que comparten dichos procesos, caracterizados por una redistribución asimétrica de responsabilidades fiscales entre los distintos niveles de gobier-

no. Generalmente los gobiernos subnacionales reciben recursos del gobierno central a cambio de nuevas responsabilidades tributarias y, como consecuencia, se presentan desequilibrios financieros. Así, en países como Brasil y Colombia, los ingresos se han descentralizado más que los gastos, en otros como Chile y Argentina, se ha avanzado más en el traspaso de los gastos en educación y salud y menos en la distribución de los ingresos. Ambas realidades han generado que los gobiernos centrales terminen con una mayor carga en la provisión y financiamiento de los servicios públicos, presentándose estructuras de responsabilidades muy difusas, porque las atribuciones para desempeñar una función no siempre han sido reguladas desde un principio y, muchas veces, ha sido materia de negociación y conflicto entre los distintos niveles de gobierno.

El caso particular del federalismo brasileño nace como una determinación administrativa del gobierno central, contrario a lo ocurrido en Estados Unidos y Alemania. Después de concluido el régimen militar la federación brasileña quedó integrada en 26 estados, un Distrito Federal y más de 5 000 municipios. Sus principales directrices fiscales se encuentran establecidas por la Constitución Política de la República Federativa del Brasil (1988), la cual tiene un alto grado de descentralización política y administrativa para los gobiernos subnacionales, reforzando la autonomía político-administrativa y tributaria. Asimismo, su Constitución define un sistema de transferencias intergubernamentales incondicionales entre la Unión, estados y municipios que pueden ser directas o indirectas mediante la formación de fondos especiales, pero, independiente del tipo de las transferencias, siempre operan del gobierno de mayor nivel hacia los de menores niveles; en ese tenor, 40% de los recursos tributarios pertenecen al nivel subnacional [CIAT, 2002].

En materia de facultades tributarias, la Constitución brasileña no otorga a ninguno de los órdenes de gobierno la autonomía para introducir un nuevo impuesto sin una reforma a la Constitución federal. Los gobiernos subnacionales obtienen 32% de la recaudación total del

país, y con las transferencias de los impuestos federales son responsables de 43% de los ingresos tributarios. En términos de gasto, los gobiernos subnacionales son responsables de 62% del gasto corriente y de 78% de la inversión pública. A pesar de que los estados disfrutaban de poco poder constitucional, ellos determinan las tasas y gravan el impuesto más alto en términos absolutos y disfrutaban de mayor libertad administrativa [CIAT, 2004].

En México, Fausto Hernández [2002] señala que en el país se han presentado distintas reformas en las relaciones fiscales intergubernamentales. Plantea que el proceso de descentralización fiscal inicia en 1992 con la descentralización de la educación.

En ese año, la participación en los ingresos totales del sector público de los estados y municipios ascendía a 6%, la cual, a la fecha no ha variado sustantivamente, esto es, los estados y municipios no han incrementado su participación debido a la ausencia de nuevas fuentes tributarias de ingresos y a la persistente debilidad en los sistemas estatales y municipales de recaudación y administración.

En suma, desde una perspectiva normativa, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos debería establecer los impuestos que cada nivel de gobierno tiene derecho a captar y/o compartir y cada orden de gobierno tiene asignada autoridad legislativa en las áreas de su competencia, así como la responsabilidad administrativa en las áreas asignadas.

En el proceso de descentralización fiscal, las responsabilidades en la captación de los recursos financieros, la distribución y el acopio de impuestos de base amplia generalmente se conceden al gobierno central para dar cumplimiento a las funciones de distribución y estabilización. En los gobiernos de nivel intermedio se han delegado impuestos sobre las ventas, al detalle, sobre nómina y los que gravan la producción en origen, como una forma de gravar el beneficio que generan los servicios públicos en la producción.

En el esquema anglosajón se establece a cada nivel de gobierno responsabilidades ejecutivas y administrativas, en las mismas áreas en las que tienen autoridad legislativa. Esto refuerza la autonomía de

cada nivel de gobierno y lo hace responsable de la política aplicada. En el modelo europeo, las responsabilidades administrativas asignadas a los niveles subnacionales no coinciden con la autoridad legislativa que descansa en el gobierno federal. Este esquema requiere de estrecha colaboración entre los diferentes órdenes de gobierno. En el “esquema” latinoamericano se requiere que las federaciones delimiten las responsabilidades y facultades que tienen los diferentes niveles de gobierno y que éstas sean aceptadas por todos.

MARCO LEGAL E INSTITUCIONAL SOBRE LAS RELACIONES FISCALES INTERGUBERNAMENTALES

ANTECEDENTES DEL FEDERALISMO MEXICANO Y DEL FISCAL

El pensamiento federalista mexicano tiene su origen en las ideas plasmadas en la Constitución de Cádiz de 1812, no obstante es hasta el 4 de enero de 1824 cuando el Congreso Constituyente expide el Acta Constitutiva de la Federación Mexicana, estableciéndose el régimen de gobierno republicano, representativo, popular y federal, así se enumeran los estados que la conformarían como independientes, libres y soberanos en su administración y gobierno interior [Gil, 1981]. En ese tenor, la federación en México quedó integrada por Guanajuato, Interno de Occidente (Sinaloa y Sonora), Interno de Oriente (Coahuila, Nuevo León y Tejas), Interno del Norte (Chihuahua, Durango y Nuevo México), México, Michoacán, Oaxaca, Puebla de los Ángeles, Querétaro, San Luis Potosí, Nuevo Santander (Tamaulipas), Tabasco, Tlaxcala, Veracruz, Jalisco, Yucatán y Zacatecas, teniendo ambas Californias el carácter de territorios federales.⁹

Durante 1824-1857 el federalismo se caracterizó por tener poderes de escasa competencia y reducida capacidad de ejercicio, debido

⁹ Véase Burgoa [2003: 422 y 436], *Derecho constitucional mexicano*, Porrúa, México.

al bajo control político y económico del gobierno central respecto de algunos estados, derivado de la extensión territorial y la deficiencia en las vías y medios de comunicarse entre las distintas regiones [Carmagnani, 1993]. Además, debe agregarse la irrupción de las fuerzas conservadoras (1835-1946) y la derogación de la Constitución de 1824, al expedir el Congreso las “bases constitucionales” en las que se establece un sistema unitario; en agosto de 1846, José Mariano de Salas, general en jefe del ejército, decreta la vigencia de la Constitución de 1824 mientras se redactaba una nueva.

Posteriormente, en 1847, se reimplanta el régimen federal al expedirse el Acta de Reformas, siendo quebrantado por el gobierno autocrático del general Santa Anna. En contra de dicho gobierno, el 4 de marzo de 1854 se proclama el Plan de Ayutla, dando lugar al Estatuto Orgánico Provisional de la República Mexicana, expedido el 15 de mayo de 1856 por Ignacio Comonfort, conteniendo elementos eminentemente centralistas [Astudillo, 1999].

La siguiente fase del federalismo inicia con el proyecto constitucional de 1857, que acoge el régimen federal al suscribir la voluntad del pueblo mexicano de constituirse en una República representativa, democrática, federativa, compuesta además, por estados libres y soberanos en lo concerniente a su régimen interior, pero unidos en una federación. A partir de ahí, quedó proscrita toda tendencia centralista en la historia política del país. El régimen federal instituido se fue consolidando en el terreno jurídico-constitucional, mediante la asunción de dos importantes modalidades: la creación de los estados de Campeche, Coahuila, Hidalgo y Morelos, en 1863, 1868 y 1869, respectivamente, así como el restablecimiento del Senado en 1874 [Carmagnani, 1993].

Esta fase se identifica como un periodo de constante tensión entre la federación y los estados, y no es hasta la promulgación de la Constitución de 1917 cuando se reimplanta el modelo federal dotando al gobierno central de amplias facultades y poderes para garantizar la unidad política y económica de la República [Hernández, 1993]. Desde esta perspectiva, y por lo que corresponde a las funciones del poder

público, la soberanía estatal se delimita por efecto del principio clásico federal, conocido como poderes residuales, así como por las prohibiciones y obligaciones establecidas en el ordenamiento constitucional. En este rubro, las relaciones intergubernamentales (RIG) que se entablan, reúnen toda una gama de interacciones y conexiones entre los diversos órdenes y ámbitos de gobierno intergubernamental, e incluso, a nivel intragubernamental. Efectivamente,

existen dos tipos de relaciones intergubernamentales: las verticales y las horizontales. Las primeras se dan entre ámbitos de gobierno de diferente alcance: federación-estado, estado-municipio, federación-municipio, federación-estado-municipio. Es importante señalar que el término vertical no implica necesariamente jerarquía o subordinación, aunque puede existir asimetría entre los diferentes ámbitos de gobierno. Las relaciones verticales se pueden dar entre poderes de un ámbito de gobierno con un poder distinto de otro, por ejemplo la fiscalización que hace el poder Legislativo federal a dependencias del poder Ejecutivo de una entidad federativa. Las RIG horizontales se dan entre ámbitos de gobierno formalmente iguales: estado-estado y municipio-municipio. Cabe remarcar que las RIG se presentan de manera más intensa en el mismo poder entre diferentes ámbitos, especialmente entre los distintos poderes ejecutivos [Soria, 2004].

Las RIG tienden a ser más complejas a medida que se avanza de las funciones exclusivas a las de coordinación, las coincidentes y las concurrentes, que incluyen ingreso, gasto y financiamiento públicos y que conforman el campo disciplinario denominado “federalismo fiscal”. Este es el principio económico que está en el centro del federalismo fiscal y que Oates denominó “teoría de la descentralización”.¹⁰ A partir de ese principio, la estructura de las facultades recaudatorias y las funciones de asignación de gasto, en un sistema multijurisdiccional, como es el federal, debe establecerse lo más claro y preciso posible en las disposiciones normativas que regulen la intervención de los niveles de gobierno.

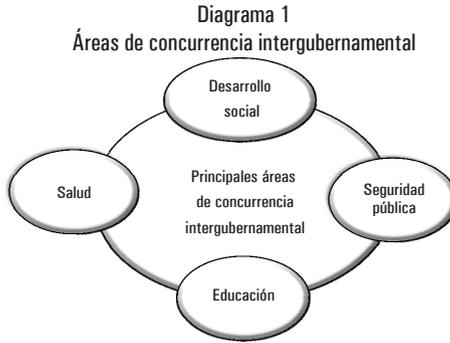
¹⁰ Véase Oates [1999], “An essay on fiscal federalism”, *The Journal of Economic Literature*, volumen 37, núm. 3, Nashville, Tennessee, American Economic Association.

En México, la distribución de las competencias tributarias y de asignación del gasto público, establecidas en la Constitución Política, se especifican en un conjunto de normas jurídicas (leyes, reglamentos, acuerdos y otras de menor jerarquía) e igualmente, las instituciones públicas responsables disponen de su marco jurídico, mediante leyes orgánicas y reglamentos interiores u otras disposiciones jurídico-administrativas que regulan la coordinación intergubernamental en la materia, por medio de la intervención coordinada de dos instancias gubernamentales en un mismo espacio de la responsabilidad pública. En nuestra Constitución, se conocen como facultades concurrentes aquellas ejercidas por el municipio y el estado con la federación. Dicha concurrencia forma parte de un conjunto de formas de coordinación intergubernamental como la interdependencia y la coordinación fiscal.

El diagrama 1 muestra, entre otros, los principales sectores concurrentes entre los ámbitos de gobierno para diseño, formulación e implementación de políticas gubernamentales y públicas orientadas a prestar alternativas de solución a las demandas sociales así como de infraestructura básica. Una facultad concurrente de mayor importancia en nuestro país es la educación, ejercida de acuerdo a las salvedades prescritas en la Constitución y en la Ley General de Educación con las limitaciones propias cada estado y/o municipio. Otros ejemplos son la organización del sistema de salud; fiscal; planeación y desarrollo; asentamientos humanos; etcétera.

MARCO JURÍDICO EN LA ASIGNACIÓN DE POTESTADES TRIBUTARIAS ENTRE ÓRDENES DE GOBIERNO

En México, como Estado Federal, coexisten *dos órdenes jurídicos*, el federal con presencia en todo el territorio nacional y el estatal, válido en el espacio geográfico respectivo, así como *tres ámbitos de gobierno* con autonomía relativa –federación, estados y municipios. Asimismo, en ambos órdenes residen tres poderes: Ejecutivo, Legislativo y Judicial, mientras a nivel municipal, además del poder ejecutivo, cuenta con un



Fuente: Elaboración propia.

cuerpo deliberante integrado por el cabildo. Esta estructura orgánica-institucional derivada de la Constitución General de la República, propicia una compleja red de relaciones intergubernamentales y la necesidad de coordinar las políticas públicas, tanto en materia de gasto como de ingreso.¹¹

La asignación de potestades tributarias de cada orden de gobierno se lleva conforme a lo establecido en la Carta Magna. En ella se definen las instancias de gobierno en que se organiza el país, sus campos tributarios, la división de poderes, las responsabilidades administrativas de cada instancia o esfera de gobierno, sus atribuciones y limitaciones, así como las obligaciones de los ciudadanos.

Tanto el gobierno federal como los gobiernos estatales y municipales tienen autoridad tributaria independiente. Sin embargo, entre el

¹¹ Efectivamente, derivado de la Carta Magna, existen no sólo competencias exclusivas de la federación, estados y municipios, sino también facultades coincidentes y de coordinación entre federación y estados, y entre estos últimos y municipios. De igual manera, hay competencias concurrentes entre federación y estados, entre estados y municipios y entre federación, estados y municipios. Esta compleja red de las relaciones intergubernamentales de carácter presupuestario se relaciona en materia de: planeación, regulación y control de los asentamientos humanos, administración del desarrollo regional y de la tenencia de la tierra y el territorio en general, y se reflejan en materias de educación, salud pública, vías generales de comunicación, regulación y control ecológico, combate a la pobreza y seguridad pública, entre otras.

orden federal y el estatal existe el fenómeno de concurrencia tributaria reconocido por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, lo cual implica que si bien no todas las fuentes de tributación son concurrentes, sí al menos las principales.

Además, hay limitaciones establecidas en la Constitución a los estados para gravar el comercio exterior, hidrocarburos, energéticos, la actividad bancaria, entre otras, mismas que expresamente se encuentran reservadas como exclusivas del gobierno federal, así como las correspondientes a la recaudación de las principales fuentes concurrentes, expresadas en los artículos constitucionales 73-x, XXIX y 131, para luego participar de ésta a estados y municipios, conforme se establece en la Ley de Coordinación Fiscal. Sin embargo, existen otros segmentos de recaudación de contribuciones federales coordinadas por concepto de “colaboración administrativa”, que realizan los estados y los municipios y que los conservan para sí como ingresos propios.

Cabe resaltar que el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, en virtud del cual se distribuyen recursos federales a los gobiernos locales correspondientes a los Ramos Generales 28 Participaciones en Ingresos Federales a Estados y Municipios y el 33 Fondos de Aportaciones Federales, no tienen su origen en la Constitución, no obstante, el artículo 73, fracción XXIX, establece que la federación debe participar a las entidades federativas y éstas a los municipios, en una proporción no estipulada sobre las contribuciones especiales que la propia federación establezca en algunas de sus fuentes de contribución exclusivas, como en el caso de la energía eléctrica, tabacos labrados, gasolina y otros productos derivados del petróleo, cerillos y fósforos, agua miel y productos de su fermentación, explotación forestal, producción y consumo de cerveza.

En ese tenor, existen diferentes ordenamientos jurídicos que regulan las facultades y la coordinación intergubernamental en materia fiscal. Las principales disposiciones se encuentran establecidas en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en la Ley de Coordinación Fiscal.

De acuerdo con los principios establecidos en nuestra ley fundamental, la distribución de competencias fiscales en el sistema federal mexicano se finca en tres atribuciones y obligaciones: las referentes a las facultades explícitas e implícitas del gobierno federal, las facultades reservadas a los estados y las relativas a la concurrencia o coincidencia que sobre una misma materia tienen el gobierno federal y los gobiernos locales [Guerrero, 2000].

El diagrama 2 hace alusión a los artículos constitucionales que regulan las funciones fiscales del Estado mexicano, concediéndose facultades y obligaciones para establecer las contribuciones necesarias, a efecto de cubrir el gasto público y cumplir con el ejercicio de sus funciones, tanto del gobierno federal como de los estados.

Por otra parte, en el diagrama 3 se describen las premisas fundamentales de la distribución del poder tributario contenidas en la Carta Magna de conformidad con la resolución de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, mismas que están referidas a [De la Garza, 2000]:

- a) Limitación de la facultad impositiva de los estados, mediante las reservas expresas y concretas de determinadas materias a la federación o “fuentes exclusivas de la federación” (artículos 73-x, XXIX y 131).
- b) Restricciones expresas a la potestad tributaria de los estados (artículos 117-IV, v, VI y VII, y 118-I).

Diagrama 2
Principales funciones fiscales del Estado mexicano

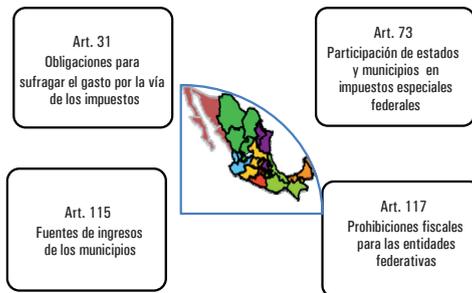
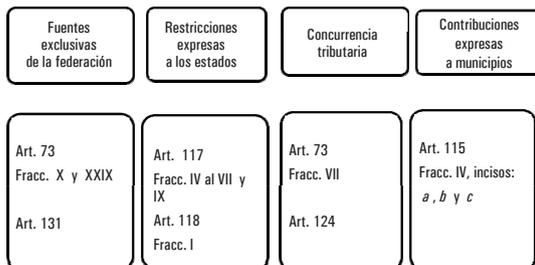


Diagrama 3
Distribución constitucional de la potestad tributaria en México



Fuente: Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

- c] Concurrencia contributiva de la federación y los estados en la mayoría de las fuentes de ingresos (artículos 73-vii y 124).

Respecto de las fuentes exclusivas de la federación, los artículos 73 y 131 de la Constitución establecen aquellas fuentes de ingresos que de manera expresa han sido reservadas para ser gravadas en exclusiva por el gobierno federal. Efectivamente, el artículo 73, fracción x, plantea que el Congreso de la Unión tiene facultades “para legislar en toda la República sobre hidrocarburos, minería, industria cinematográfica, comercio, juegos con apuestas y sorteos, intermediación y servicios financieros, energía eléctrica y nuclear[...]”.

Asimismo, dicho artículo hace alusión a la participación de los estados y municipios en el rendimiento de los impuestos especiales federales, como en el caso de la fracción xxix, párrafo 5, sobre energía eléctrica; producción y consumo de tabacos labrados; gasolina y otros productos derivados del petróleo; cerillos y fósforos; aguamiel y productos de su fermentación; explotación forestal y producción y consumo de cerveza, de acuerdo a lo que determinen las leyes secundarias en la materia, en tanto las legislaturas locales fijarán el porcentaje correspondiente a los municipios en sus ingresos por concepto del impuesto sobre energía eléctrica.

Es importante señalar que en el caso de que una entidad federativa no se adhiriera al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, tendría derecho a recibir participaciones únicamente de la recaudación de las contribuciones especiales, contenidas en la fracción XXIX del artículo 73 constitucional, en las proporciones señaladas en la ley secundaria federal de la materia.¹²

Por otra parte, el artículo 131 constitucional, habilita de manera específica a la federación en materia de impuestos al comercio exterior, ya que puede de manera exclusiva gravar las mercancías que se importen o exporten, siendo el Congreso de la Unión quien faculte al Ejecutivo federal para aumentar, disminuir o suprimir las cuotas de las tarifas de exportación e importación expedidas por el propio Congreso, y para crear otras, así como para restringir y prohibir las importaciones, exportaciones y el tránsito de productos y artículos, cuando lo estime urgente a fin de regular el comercio exterior, la economía del país, la estabilidad de la producción nacional o de realizar cualquier otro propósito en beneficio del país.

Las restricciones expresas al poder tributario de los estados, se encuentran contenidas en el artículo 117, fracciones IV, V, VI, VII y IX, así como en el artículo 118 de la Constitución Política Federal. El primero dispone una serie de prohibiciones tajantes para los estados para gravar ciertos actos, por ejemplo, en el caso del párrafo V, los estados no pueden, en ningún caso, prohibir ni gravar directa ni indirectamente la entrada a su territorio, ni la salida de él, a ninguna mercancía nacional o extranjera; VI. Gravar la circulación ni el consumo de efectos nacionales o extranjeros, con impuestos o derechos cuya exención se efectúe por aduanas locales; VII. Expedir ni mantener en vigor leyes o dispo-

¹² En la Ley del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios de 2003, en el último párrafo del artículo 28 se señala que: “los estados que no se adhieran al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, podrán gravar la producción, acopio o venta de tabaco en rama con impuestos locales o municipales que en conjunto no excedan de un peso cincuenta y cinco centavos por kilo, que sólo podrán decretar las entidades federativas en que se cultive”.

siciones fiscales que importen diferencias de impuestos o requisitos por razón de la procedencia de mercancías nacionales o extranjeras; VIII. Contraer directa o indirectamente obligaciones o empréstitos con gobiernos de otras naciones, con sociedad o particulares extranjeros, o cuando deban pagarse en moneda extranjera o fuera del territorio nacional, y IX. Gravar la producción, el acopio o la venta del tabaco en rama, en forma distinta o con cuotas mayores que las que el Congreso de la Unión autorice.

Las limitaciones señaladas en el artículo 118, fracción 1, indican que para realizar determinados actos se requiere de la autorización expresa del Congreso de la Unión, en caso de “Establecer derechos de tonelaje, ni otro alguno de puertos, ni imponer contribuciones o derechos sobre importaciones o exportaciones”.

En cuanto a la distribución del poder tributario entre los órdenes de gobierno, se infiere que en la mayoría de las fuentes de ingresos existe la concurrencia tributaria ilimitada, por lo que los estados como la federación pueden recurrir a tales fuentes. Lo anterior se deriva del artículo 124 constitucional, que establece que las facultades que no están expresamente concedidas por la Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los estados.¹³ Efectivamente, los estados miembros de la federación, entendiéndose que éstos conservan todo el poder no delegado al gobierno federal por la Constitución Política Federal.

En ese sentido, la concurrencia impositiva se encuentra permitida desde el momento en que sólo las fuentes tributarias otorgadas en forma expresa al gobierno federal, se establecen de forma exclusiva para la federación, las cuales no pueden ser materia de imposición de gravámenes por parte de los estados o municipios, caso expreso de la fracción VII del artículo 73, en el que se establece que dentro de las facultades que tiene el Congreso de la Unión, está la de “imponer las contribuciones que sean necesarias para cubrir el presupuesto”, por lo que

¹³ El término “funcionarios federales”, es comprendido como autoridades u órganos federales.

la federación puede recurrir a las diferentes fuentes tributarias existentes para gravarlas.

Por lo anterior, la Suprema Corte de Justicia de la Nación (1989: 808, primera parte) resolvió que

es tendencia de la política fiscal en la mayoría de los países, entre ellos el nuestro, evitar la doble tributación con el objeto de realizar una efectiva justicia fiscal; sin embargo, este fenómeno impositivo no está prohibido por ningún artículo de la Constitución Federal, de tal suerte que en sí mismo no es inconstitucional. Lo que la Carta Magna prohíbe en su artículo 31, fracción IV, entre otros supuestos, es que los tributos sean desproporcionados, que no estén establecidos por ley o que no se destinen para los gastos públicos; pero no que haya doble tributación.

En lo referente a las contribuciones expresas a municipios, el artículo 115 constitucional, párrafo IV, señala que éstos administrarán libremente su hacienda, la cual se formará de los rendimientos de sus bienes, así como de las contribuciones y otros ingresos que las legislaturas establezcan a su favor.

En la misma fracción del artículo en referencia, se establece que los municipios “administrarán libremente su hacienda”, y que los ayuntamientos en el ámbito de su competencia, propondrán a las legislaturas estatales las cuotas y tarifas aplicables a los impuestos, derechos, contribuciones de mejoras y las tablas de valores unitarios de suelo y construcciones que sirvan de base para el cobro de las contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria.

Por otra parte, se menciona que: “las legislaturas de los estados aprobarán las leyes de ingresos de los municipios[...]”, de aquí se concluye que el municipio tiene autonomía política y administrativa, pero carece de la potestad tributaria para determinar las contribuciones y el monto de éstas que formarán su Hacienda.

Asimismo, se señala que los estados establecen en favor de los municipios un poder tributario, toda vez que la hacienda de éstos se forma de los rendimientos de los bienes que les pertenezcan, de las contribu-

ciones y de otros ingresos que las legislaturas establezcan a su favor, en todo caso de:

- a) Las contribuciones, incluyendo tasas adicionales que establezcan los estados sobre la propiedad inmobiliaria, de su fraccionamiento, división, consolidación, traslación y mejora, así como las que tengan por base el cambio de valor de los inmuebles.
- b) Las participaciones federales.
- c) Los ingresos derivados de la prestación de servicios públicos a su cargo.

Debe resaltarse que las leyes federales no pueden limitar la facultad de los estados para establecer las contribuciones a que se refieren los incisos *a* y *c*, ni concederán exenciones en relación con las mismas. Asimismo, las leyes estatales no establecerán exenciones o subsidios a favor de persona o institución alguna respecto de dichas contribuciones. Sólo estarán exentos los bienes de dominio público de la federación, de los estados o de los municipios, salvo que tales bienes sean utilizados por entidades paraestatales o particulares, bajo cualquier título, para fines administrativos o propósitos distintos a los de su objeto público.

Lo anterior nos lleva a concluir que el proceso de la jurisdicción tributaria entre los diferentes órdenes de gobierno, es la de permitir la concurrencia impositiva y restringir la potestad tributaria a los estados en algunas materias vía constitucional. En ese sentido, uno de los aspectos que consideran las relaciones intergubernamentales y que se sitúan en el centro del debate es el referente a la función fiscal de todo gobierno. Por ello, Bird [2002] hace alusión a las relaciones inter e intra gubernamentales de control, dirección y magnitud de los flujos fiscales, como funciones entre los niveles de gobierno, así como el financiamiento y la participación fiscal mediante las transferencias de recursos.¹⁴

¹⁴ En materia de coordinación gubernamental en áreas de concurrencia tributaria véase Deil Wight [1997: 71-87], *Para entender las relaciones intergubernamentales*, FCE, México.

COORDINACIÓN FISCAL INTERGUBERNAMENTAL. REFORMAS A LA LEY DE COORDINACIÓN FISCAL

El Sistema Nacional de Coordinación Fiscal (SNCF), ha pasado por una larga historia de intensos debates entre la federación, los estados y los municipios, con el objeto de arribar a un sistema fiscal que permita ser el promotor del desarrollo de las regiones del país y factor de estabilidad de las finanzas públicas.¹⁵

Los primeros pasos para lograr la unificación fiscal se expresó en las convenciones nacionales fiscales de 1925, 1933 y 1947, en ellas surgieron acuerdos para promover la coordinación y participación en impuestos especiales. Por ejemplo, con la promulgación de la Ley del Impuesto sobre Ingresos Mercantiles en 1948, se buscó institucionalizar el esquema de participaciones en ingresos por impuestos federales, la cual se logró hasta inicios de la década de los setenta, cuando casi la totalidad de las entidades federativas se coordinaron con la federación en ese tipo de impuestos. Asimismo, derivado de los acuerdos de la tercera Convención Nacional de 1947, se promulgó en 1954 la primera Ley de Coordinación Fiscal, precedente del SNCF.

Derivado de la institucionalización en la coordinación intergubernamental y a raíz de las reuniones de tesoreros de los gobiernos estatales, se concretó la propuesta de unificar el sistema fiscal entre la federación y los estados, promulgándose una nueva Ley de Coordinación Fiscal en 1980, regulando las transferencias intergubernamentales de los ingresos que recauda la federación y transfiere a los estados y municipios en calidad de participaciones en ingresos federales, incentivos económicos (impuesto sobre tenencia y uso de vehículos; impuesto sobre automóviles nuevos y otros, que se establecen en los convenios de colaboración administrativa en materia fiscal federal y sus anexos), así como subsidios y aportaciones a fondos de coordinación fiscal.

¹⁵ Véase Marcela Astudillo [2001], *La distribución de los impuestos entre la federación, estados y municipios en el siglo xx*, Instituto de Investigaciones Económicas-UNAM-Miguel Ángel Porrúa, Textos breves de economía, 1ª ed., México.

Otro aspecto trascendental que estuvo presente desde la primera Convención Fiscal de 1925, e incluso en la pasada Convención Nacional Hacendaria realizada en el año de 2004 en la ciudad de Querétaro, fue la necesidad de especificar las facultades tributarias de los órdenes de gobierno en la Carta Magna, con el propósito de solventar los problemas que ocasiona la múltiple tributación sobre una misma base o fuente de ingreso público. No obstante, es a partir de 1980 cuando surge la nueva Ley de Coordinación Fiscal, con el objetivo de evitar la múltiple tributación, regular las transferencias intergubernamentales de los ingresos que recauda la federación y establecer los criterios para determinar la devolución de los recursos a estados y municipios por la vía de transferencias de participaciones; determinar las reglas de colaboración administrativa entre las diversas autoridades fiscales; así como implantar los organismos en materia de coordinación fiscal, su organización y funcionamiento. Es decir, en ese año nace el SNCF, convirtiéndose en el instrumento por excelencia para regular las RIG, con el fin de asegurar la equidad y simplicidad del sistema tributario y fortalecimiento de la Hacienda Pública estatal y municipal (equilibrio fiscal horizontal).

Con el tiempo el SNCF ha reflejado los efectos e influencias político-financieras de los tres ámbitos de gobierno, répercutiendo en la composición de la estructura fiscal del federalismo, buscando armonizar el sistema tributario mediante la coordinación fiscal de la federación con las entidades, municipios y el Distrito Federal, por medio de la distribución de las participaciones e incentivos económicos vía el establecimiento de convenios de adhesión y de colaboración administrativa, a efecto de equilibrar el desarrollo regional.

Actualmente las participaciones y aportaciones que reciben las entidades federativas y los municipios son parte del gasto federalizado, que comprenden los recursos que el gobierno federal transfiere a los estados y municipios, mediante el Ramo General 25 Previsiones y Aportaciones para los Sistemas de Educación Básica, Normal, Tecnológica y de Adultos; Ramo General 28 Participaciones a Entidades

Federativas y Municipios; Ramo General 33 Aportaciones Federales para las Entidades Federativas y Municipios, y Ramo General 39 Programa de Apoyos para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas, el cual fue incorporado al Ramo 33 del Presupuesto de Egresos de la Federación a partir del ejercicio fiscal 2007. Dichas transferencias se adicionan a las derivadas en los convenios de descentralización para complementar las erogaciones sobre educación, salud, infraestructura social, seguridad pública y otras necesidades a satisfacer.

Por ello, las participaciones se realizan a la Hacienda Pública estatal y municipal conforme lo establece la LCF y de acuerdo con los convenios de adhesión al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, mientras que los incentivos económicos, provienen de la retribución, que reciben las entidades federativas por actividades de colaboración administrativa, que en materia fiscal realizan con la federación en el marco de los convenios de colaboración administrativa en materia fiscal federal.

En el caso específico de las participaciones a las entidades federativas y municipios, provienen de fondos participables del Fondo General de Participaciones, Fondo de Fomento Municipal, Reserva de Contingencia, participaciones específicas en el impuesto especial sobre producción y servicios, 0.136% de la recaudación federal participable a municipios fronterizos y marítimos y 3.17% del derecho adicional por la extracción de petróleo a los municipios por donde se exporta petróleo crudo y gas natural. También los incentivos económicos por los impuestos por Tenencia o Uso de Vehículos y sobre Automóviles Nuevos, además de otros incentivos como la fiscalización por el régimen de pequeños contribuyentes, vigilancia de obligaciones, por el Derecho de la Zona Federal Marítima Terrestre, multas administrativas federales no fiscales, entre otros.

Es importante resaltar que la principal diferencia entre las participaciones y las aportaciones federales radica en que los primeros son recursos que los estados y municipios ejercen libremente y son parte fundamental de los ingresos ordinarios, por ende, de sus respectivos

presupuesto de egresos, mientras que las aportaciones federales son recursos inducidos, puesto que la federación determina en qué áreas deben erogarse.

Desde la entrada del SNCF a la fecha, se han registrado diversas modificaciones a la Ley de Coordinación Fiscal que han repercutido en los criterios de eficiencia económica y administrativa en los gobiernos subnacionales. El cuadro 3 resume, desde una óptica normativa, algunas de las principales reformas en dicha Ley durante 1981-2006.

Por otra parte, la coordinación fiscal está íntimamente relacionada con la Recaudación Federal Participable (RFP), porque ésta actúa como referente para el cálculo de algunos fondos de participaciones y aportaciones que reciben las entidades federativas y municipios, de ahí la importancia de su definición. La RFP se integra por la totalidad de los ingresos de la federación, tal y como se describe en el cuadro 4. Es decir, por todos los recursos fiscales que obtiene la federación de orden tributario como no tributario, es el caso de los derechos sobre la extracción de petróleo y de minería, disminuidos por el total de las devoluciones por los mismos conceptos.

En suma, la RFP resulta ser un elemento esencial para la distribución de los recursos del Sistema de Participaciones y de algunos fondos de aportaciones federales, debido a que los fondos participables de las entidades y municipios se calculan con referencia a ella.

Cuadro 3 Principales reformas a la Ley de Coordinación Fiscal, 1981-2006

Periodo 1981 - 1990:

- Durante 1981 el Fondo Financiero Complementario de Participaciones, se incrementó de 0.37 a 0.5% de los ingresos totales anuales que obtuvo la federación por concepto de impuestos. Asimismo, el impuesto adicional de 1% sobre el impuesto general de exportación de petróleo crudo (IGEP), gas natural y sus derivados se participa 95% a los municipios y se crea el Fondo de Fomento Municipal (FFM).
- En 1982, el Fondo General de Participaciones (FGP) se adiciona con 0.5% de los ingresos totales anuales de la federación por conceptos de impuestos del que participan la entidades coordinadas en materia de derechos.
- De los impuestos adicionales de 3% sobre el Impuesto General a la Importación y 2% sobre el IGEP, 95% se entrega a los municipios donde se encuentran ubicadas las aduanas fronterizas o marítimas por las que se efectúe la importación o exportación.
- De 95% del impuesto adicional de 3% sobre el IGEP crudo, gas natural y sus derivados se toman dos terceras partes para el FFM del que participan las entidades coordinadas en materia de derechos, y del tercio restante se toma 90% y se forma el FFM del que participan todos los municipios integrantes del SMCF.
- En 1989 se cambia el criterio de asignación para incorporar a la población, implicando un ajuste significativo a favor de las entidades más pobres. Lo anterior, en respuesta a los debates sobre los criterios resarcitorios y redistributivos del federalismo fiscal presentes a lo largo de la existencia del pacto fiscal.
- En 1990 se incrementa el FGP al integrarse el Fondo Financiero Complementario.

Periodo 1991 - 2000:

- En 1991 la distribución del FGP cambia a 45.17% directa al número de habitantes de la entidad; 45.17% respecto al aumento en la recaudación de impuestos asignables a la entidad y 9.66% en proporción inversa a 90.34% anteriores.
- Se crea una reserva de contingencia con 0.25% de la RFP para aquellas entidades en las que el crecimiento de las participaciones que reciben no sea, al menos igual, que el crecimiento en la RFP del año con respecto de las de 1990. Se crea una reserva de compensación para las entidades que resulten afectadas por el cambio de fórmula para el reparto del FGP.
- Se establece el FGP con 18.51% de la RFP. Asimismo, se adiciona dicho Fondo con 0.5% de la RFP para entidades federativas que estén coordinadas en derechos, para 1994 ese porcentaje se incrementó a 1% de la RFP.
- Se añade a las facultades de las entidades el cobro de impuesto sobre espectáculos públicos, los ingresos por funciones de teatro y circo con una tasa de 8 por ciento.
- Se integra al FFM el Distrito Federal con un monto equivalente a 0.14% de la RFP.
- En 1996 el FGP se incrementa de 18.51 a 20% de la RFP.
- Por derogación de la Ley del Impuesto sobre Adquisición de Inmuebles, se deja en libertad absoluta a las entidades para establecer impuestos sobre esa materia.
- Se restablece la participación directa de las entidades en la recaudación del impuesto especial sobre producción y servicios (IEPS) sobre cerveza, bebidas alcohólicas y tabacos labrados. Asimismo, se faculta a las entidades al cobro de derechos por licencias de funcionamiento por venta de bebidas alcohólicas y por la colocación de anuncios y carteles o publicidad en vía pública.
- Se incrementan de 10 a 12% los recursos destinados a los municipios por los ingresos de los puentes de peaje.
- Se otorga a los municipios 90% de los ingresos que se deriven de los derechos que causen los inmuebles ubicados en riberas o zonas federales (de ríos, vasos o depósitos de agua).
- Se modifica la Ley Federal de derechos en materia de uso y aprovechamiento de bienes inmuebles ubicados en Zona Federal Marítima Terrestre, con el fin de facilitar el cobro de esos derechos por parte de las entidades federativas.
- Se incorpora en la Ley de Coordinación Fiscal el artículo 3-B, el cual promueve la incorporación en el Registro Federal de Contribuyentes a los individuos que realizan actividades dentro de la economía informal, donde las

entidades participarían con 70% de la recaudación de los denominados pequeños contribuyentes.

- Se aumenta a 100% el incentivo a las entidades federativas por los montos que se obtengan de las diferencias detectadas de actos de comprobación sobre el IVA, ISR y el IMPAC, reflejándose en los dictámenes fiscales.

Periodo 2001-2006:

- Se amplían las facultades de la entidades por disposición de la Ley de Ingreso de la Federación 2002, para que puedan establecer un impuesto a las ventas y servicios al público en general con una tasa máxima de 3% y un impuesto de 2 a 5% de acuerdo al ingreso de las personas físicas que realicen actividades empresariales. Dichas facultades se modularon en 2003 por modificaciones a la Ley del IVA para que las entidades establezcan una tasa que no exceda de 5% sobre la utilidad de las personas físicas del régimen intermedio del ISR. Asimismo, las entidades pueden establecer un impuesto a las personas físicas del régimen de pequeños contribuyentes de hasta 25% sobre sus ingresos.
- Se firman nuevos anexos al Convenio de Colaboración Administrativa con el objeto de:
 - ~El anexo 5 que sustituye al documento original que data de 1990, mediante el cual se delega a las entidades las funciones operativas de administración con relación al derecho establecido en el artículo 191 de la Ley Federal de Derechos.
 - ~El anexo 7, que sustituye al anterior, para que las entidades federativas ejerzan las funciones operativas de administración de los ingresos derivados del ISR y del IVA de los denominados pequeños contribuyentes.
 - ~El anexo 8 en que se delega a las entidades federativas las funciones de administración, tratándose de la verificación de legal importación, almacenaje, estancia o tenencia, transporte o manejo en territorio nacional de toda clase de mercancía de procedencia extranjera, incluyendo vehículos, con relación a los impuestos, regulaciones y restricciones no arancelarias que correspondan.
 - ~El anexo 9 relativo a la delegación de facultades en materia de derechos relativos a la práctica de pesca deportiva y deportiva-recreativa en el país, específicamente la de los artículos 191-d, e y 199-b de la Ley Federal de Derechos.

Fuente: Elaboración propia.

Cuadro 4 Integración de la recaudación federal participable

<i>Recaudación bruta</i>	
<i>Ingresos tributarios</i>	<i>Ingresos no tributarios</i>
ISR IMPAC IEPS Aranceles ISTUV ISAN Otros	Derecho ordinario sobre hidrocarburos Derecho ordinario sobre hidrocarburos a municipios Minería Recargos y actualizaciones
<i>Deducciones</i>	
Devoluciones y compensaciones ISTUV ISAN Derechos adicionales o extraordinarios sobre extracción de petróleo Participaciones específicas en los IEPS Incentivos económicos Derecho ordinario sobre hidrocarburos para municipios	
<i>Recaudación federal participable neta</i>	

Fuente: Elaboración propia de conformidad con la Ley de Coordinación Fiscal 2006.

2. EVOLUCIÓN Y COMPORTAMIENTO DE LOS INGRESOS DE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS 2000-2006*

EVOLUCIÓN DE LOS INGRESOS DE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS, 2000-2006

ESTRUCTURA DE LOS INGRESOS ESTATALES

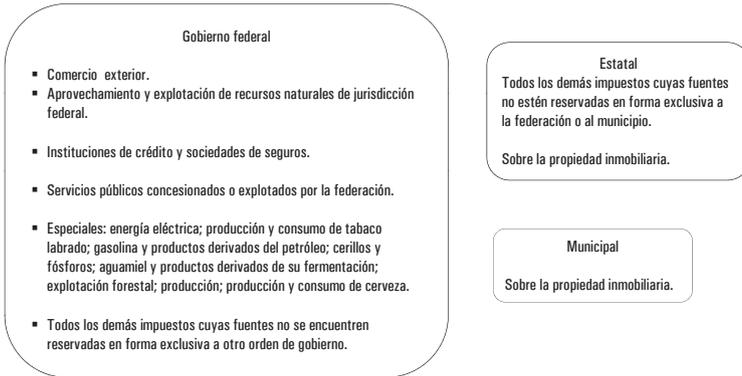
De acuerdo con el capítulo 1, si bien los diferentes órdenes de gobierno no deben concurrir con gravámenes en fuentes de ingresos que se encuentren reservadas expresamente a alguno de éstos, no están impedidos constitucionalmente para establecer gravámenes en aquellas materias que no se encuentran reservadas en forma exclusiva en algún orden de gobierno.

Tomando en consideración lo establecido en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en el diagrama 4 se describen las fuentes de ingresos más representativas para los gobiernos locales.

Asimismo, las entidades federativas mediante la suscripción del convenio de adhesión y sus anexos, han optado por dejar en suspenso una serie de gravámenes, o bien, dejar de gravar ciertos actos o actividades de carácter concurrente para evitar los múltiples problemas que trae consigo la duplicidad impositiva, aceptando con ello la dependencia financiera respecto de la federación. Lo anterior implica que ante la alta

* En esta parte de la investigación así como en el tercer capítulo, el autor se ha basado en la lectura de un documento excepcional de a regional [2004c].

Diagrama 4 Distribución de las fuentes impositivas por orden de gobierno



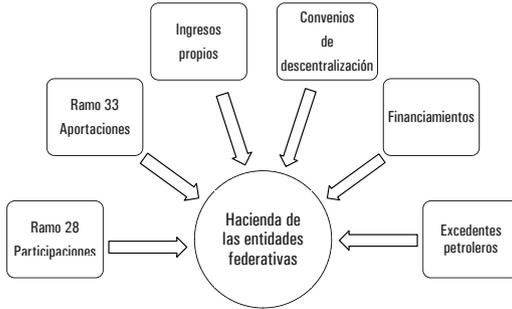
Fuente: Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

concentración de las fuentes de ingreso del gobierno central (caracterizadas por su amplia base gravable), se reduce la autonomía de los gobiernos subnacionales en materia tributaria, con potestades de reducida progresividad y sobre una base tributaria con baja movilidad interjurisdiccional.

Desde una amplia perspectiva, el diagrama 5 muestra los diversos flujos de ingreso del sector público estatal, correspondientes tanto a los rubros de ingreso local como a los de origen federal.

Para efectos de la presente investigación, se analizarán de manera pormenorizada los ingresos propios, haciendo referencia a los provenientes de las transferencias federales. De manera que los ingresos propios de los gobiernos locales se integran en tributarios y no tributarios. Los primeros se caracterizan por ser impuestos de base gravable estrecha y se clasifican en impuestos directos e indirectos. Los directos son aquellos que se imponen tomando como base el ingreso, el capital o las propiedades y hacen referencia a gravámenes patrimoniales; tenencia o uso de vehículos; traslado de dominio de bienes inmuebles; sobre los ingresos; nóminas y honorarios y otras actividades lucrativas. Con éstos la incidencia recae sobre los factores de la producción y, por lo tanto, los precios no deberían incrementarse, considerando que no se presenta efecto de traslación alguno.

Diagrama 5
Fuente de ingresos del sector público estatal



Fuente: Elaborado con base en la información de la SHCP. Diagnóstico integral de la situación actual de las haciendas públicas y estatales, 2005, 2006 y 2007.

En tanto que los impuestos indirectos se imponen sobre las transacciones, la producción o sobre algunos bienes y servicios, y corresponden a actividades mercantiles, de hospedaje, a la producción, sobre loterías, rifas y sorteos; así como a diversiones y espectáculos públicos. Por cuanto a su incidencia, son susceptibles de ser trasladados al consumidor final por medio del aumento de los precios.

En el caso de los ingresos no tributarios, están constituidos por los derechos, productos, aprovechamientos y contribución de mejoras. En el caso de los derechos, corresponden a los pagos que se realizan por los servicios prestados por la entidad federativa, generalmente estos servicios se otorgan a petición de los individuos para su uso o goce exclusivo y, por lo tanto, deben cubrir todos los costos asociados con los mismos.

Los productos comprenden los pagos derivados de la explotación de los bienes patrimoniales de las entidades federativas, dicho pago constituye una compensación que el Estado debe percibir por el agotamiento, uso o goce de su patrimonio; o bien, ingresos que no corresponden al desarrollo de las funciones de la entidad federativa, propias de derecho público. Mientras que los aprovechamientos son los ingresos que reciben las entidades federativas de los pagos derivados por concepto de multas, recargos y reintegros, derivados del incumplimiento

de las obligaciones fiscales de los contribuyentes. Finalmente, las contribuciones para mejoras son cantidades que por ley reciben los gobiernos estatales y municipales, a cargo de personas físicas y morales que se benefician de manera directa por la realización de obras públicas.

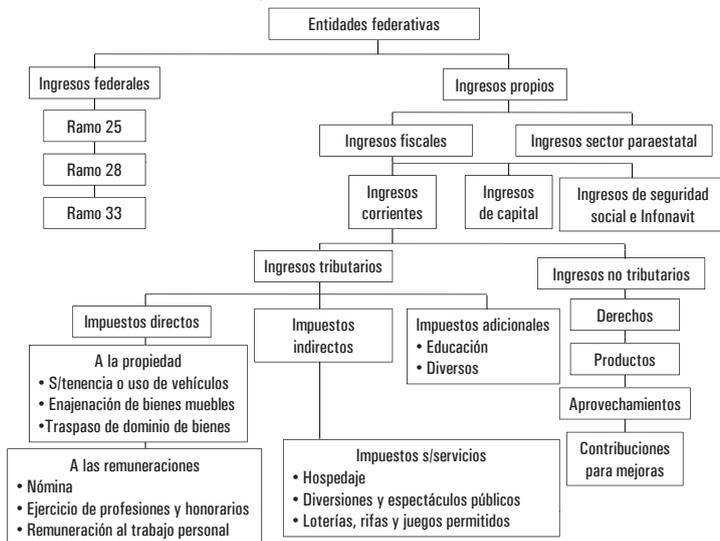
Por otra parte, entre los ingresos totales del sector público estatal están consideradas las transferencias federales, que a su vez, de acuerdo con el presupuesto de egresos de la federación, lo integran los Ramos Generales: 23 que comprende Provisiones Salariales y Económicas; 25 Previsiones y Aportaciones y Sistemas de Educación Básica, Normal, Tecnológica y para Adultos; 28 Participaciones en Ingresos Federales a Estados y Municipios; 33 Aportaciones Federales a Entidades y Municipios; y Ramo 39 Programa de Aportaciones Federales a Entidades Federativas (PAFEF).

En el diagrama 6, se resalta con mayor detalle los ingresos de las entidades federativas, constituidos en tres grupos: el primero corresponde a los ingresos propios provenientes de los impuestos, derechos, productos y aprovechamientos. El segundo, integrado por las transferencias federales, tanto en participaciones como en aportaciones, que incluyen al programa de apoyos para el fortalecimiento de las entidades federativas a partir del ejercicio fiscal 2007; ingresos por convenios específicos con la federación, así como excedentes petroleros. El tercer grupo de ingresos está compuesto por financiamientos y por los ingresos generados por empresas y organismos.

Asimismo, en el cuadro 5 se hace referencia a la estructura de los ingresos no tributarios de las entidades federativas, especificando los conceptos y categorías para el caso de los derechos, productos, aprovechamientos y contribución de mejoras.

Finalmente, el cuadro 6 muestra las potestades recaudatorias por impuestos locales. Cabe destacar que a partir de 2001 son mejor aprovechadas, como es el caso de los impuestos sobre nómina, donde todas las entidades federativas lo aplican, al igual que el correspondiente a hospedaje, así como por diversiones y espectáculos públicos, entre otros.

Diagrama 6
Ingresos de las entidades federativas



Fuente: Esquema tomado de aregional [2004c: 17].

Cuadro 5
Principales ingresos no tributarios de las entidades federativas

<i>Estructura de los ingresos no tributarios</i>		
	<i>Concepto</i>	<i>Categorías</i>
Derechos (correspondientes por los pagos de los servicios prestados)	Registros	Registro civil, registro público de la propiedad y comercio
	Certificaciones y constancias	Salud y educación pública
	Licencias y permisos	Comercio ambulante y construcción
	Inspecciones	Seguridad y equipo industrial
	Servicios de vialidad y transporte	Vehículos mecánicos y vehículos de combustión interna
	Uso y suministro de agua potable	---
	Servicio desarrollo urbano y obras públicas	Urbanización
	Prestación de servicios	Panteones, rastros, seguridad privada y alumbrado público
Productos (derivados de la explotación de los bienes patrimoniales)	Enajenación o venta de bienes	Bienes muebles y bienes inmuebles
	Explotación de bienes	Arrendamientos, intereses, establecimientos y empresas del estado
Aprovechamientos (por incumplimiento de las obligaciones fiscales de los contribuyentes)	Recuperaciones	Rezagos, recargos y reintegros
	Multas	---
	Donativos	---
	Aportaciones	Federales, estatales y municipales
Contribución de mejoras (por beneficios directos por obras públicas)	Ejecución de obras públicas	---
	Por prestación de servicios públicos	---

Fuente: Elaborado con base en la Ley de Ingresos de las Entidades Federativas.

Cuadro 6
Potestades tributarias estatales vigentes

<i>Concepto</i>	<i>Entidades que no las gravan</i>
Nóminas 31 estados y el DF	
Hospedaje (albergue) 31 estados y DF (en México y Sonora es potestad municipal)	
Tenencia o uso de vehículos de más de 10 años • 14 estados y el DF • En Sonora es potestad municipal	Baja California, Baja California Sur, Campeche, Colima, Chihuahua, Durango, Guanajuato, Jalisco, Michoacán, Nuevo León, Quintana Roo, Sinaloa, Tabasco, Tamaulipas, Veracruz y Yucatán
Enajenación de vehículos de motor usado y bienes muebles usados • 30 entidades federativas	Campeche (el DF la derogó en 2002)
Premios derivados de loterías, rifas, sorteos y concursos ajustados a la LISR • 29 estados y Distrito Federal (en Quintana Roo es potestad municipal)	Querétaro y Zacatecas
Diversiones y espectáculos públicos • 9 estados más el Distrito Federal (en el resto de las entidades es potestad del orden municipal)	
Predial (Sólo el DF, en el resto de las entidades es potestad del orden municipal)	
Servicios profesionales de medicina • 14 entidades (en 13 entidades es potestad estatal y en Campeche es del orden municipal)	Aguascalientes, Baja California, Baja California Sur, Coahuila, Durango, Guanajuato, México, Michoacán, Morelos, Nuevo León, Oaxaca, Puebla, Querétaro, San Luis Potosí, Sinaloa, Veracruz, Zacatecas y el DF
Instrumentos públicos y operaciones contractuales • 9 entidades federativas (en Campeche a nivel municipal)	Baja California, Baja California Sur, Coahuila, Colima, Chiapas, DF, Durango, Guanajuato, Hidalgo, México, Michoacán, Morelos, Nayarit, Nuevo León, Oaxaca, Puebla, Querétaro, Quintana Roo, Sinaloa, Sonora, Veracruz, Yucatán y Zacatecas
Adicional sobre contribuciones locales • 14 entidades federativas	Aguascalientes, Baja California Sur, Campeche, Colima, Chiapas, DF, Guanajuato, Jalisco, México, Michoacán, Nuevo León, Puebla, Quintana Roo, San Luis Potosí, Sinaloa, Tabasco, Tamaulipas y Tlaxcala
Cedulares • 5 entidades federativas (Chihuahua, Guanajuato, Nayarit, Oaxaca y Quintana Roo)	Aguascalientes, Baja California, Baja California Sur, Campeche, Coahuila, Colima, Chiapas, DF, Durango, Guerrero, Hidalgo, Jalisco, México, Michoacán, Morelos, Nuevo León, Puebla, Querétaro, San Luis Potosí, Sinaloa, Sonora, Tabasco, Tamaulipas, Tlaxcala Veracruz, Yucatán y Zacatecas

Fuente: SHCP [2007], *Diagnóstico integral de la situación actual de las haciendas públicas y estatales*.

INGRESOS ESTATALES Y TRANSFERENCIAS FEDERALES

Como anteriormente se puntualizó, el grado de centralización de los recursos fiscales en la federación afecta de manera importante la autonomía de la que gozan los distintos órganos de gobierno, la eficiencia en la recaudación, el gasto público y la calidad y acceso a los servicios públicos, así como en la transparencia y rendición de cuentas. Por ello, los procesos de descentralización fiscal implementados, responden a una estructura política que explica en gran medida los acuerdos fiscales en el país.

No obstante, hay razones económicas por las cuales algunas funciones fiscales se realizan de manera centralizada, mientras que otras en forma descentralizada. Efectivamente, la descentralización fiscal tiene que ver con las funciones básicas que realiza cada nivel de gobierno y la eficiencia en la recaudación y administración de los tributos.

En ese sentido, el gobierno central recauda los impuestos que tienen un objetivo de política nacional y, si son progresivos, coadyuvan al objetivo de redistribución del ingreso, además de las funciones de estabilización. Para los gobiernos estatal y municipal se consideran los impuestos sobre nómina o sobre factores de la propiedad de los residentes, cuya característica es la reducida progresividad e impuestos de baja movilidad interjurisdiccional, tales como la tierra y las mejoras (bienes inmuebles en general), así como gravámenes sobre el beneficio recibido por los servicios y bienes públicos, ya que fluyen con mayor frecuencia a grupos particulares de beneficiarios.

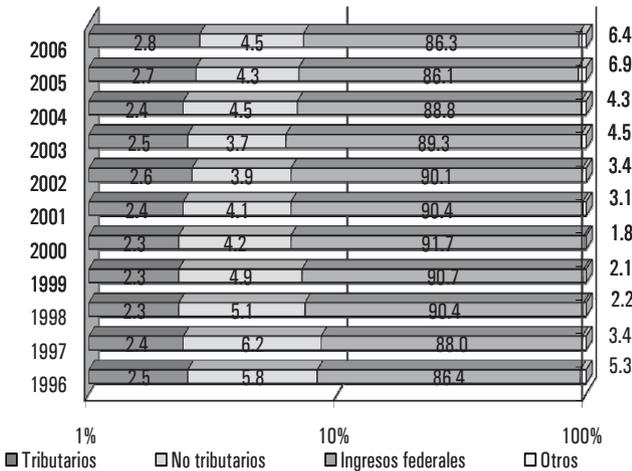
De acuerdo con la estructura sobre los ingresos locales y para efectos de su cuantificación, cabe puntualizar que la información estadística empleada en el presente trabajo, se deriva del análisis de las cuentas públicas de las entidades federativas para el periodo 1996 a 2006, mismas que presentan diversos problemas en la metodología empleada en los sistemas de registro, clasificación de la información y nivel de desagregación en materia de finanzas públicas, es decir, falta homologación en los sistemas de contabilidad gubernamental. Sin embargo, es la fuente

de información primaria vía la unidad de Coordinación con Entidades Federativas de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, así como del Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal.

Durante el periodo de estudio y de acuerdo con la gráfica 1, el promedio de los ingresos propios estatales con respecto a los ingresos totales es de 7.8%, recursos provenientes en 2.5% de fuentes tributarias y 4.7% correspondientes a ingresos no tributarios. En este periodo, la evolución de los impuestos se manifiesta en lo general por un crecimiento lento pero estable respecto de los derechos, productos y aprovechamientos, quienes muestran un decrecimiento pronunciado al pasar de 6.2 a 4.3% de 1997 a 2006.

Por otra parte, 3.7% de los ingresos de los estados, proviene de impuestos federales delegados en colaboración administrativa que son in-

Gráfica 1
Ingresos de las entidades federativas, 1996-2006
(Estructura porcentual)



Fuente: Elaboración con base en las Cuentas Públicas Estatales, 1996-2006.

gresos considerados como propios (por ejemplo, impuesto sobre tenencia o uso de vehículos, impuesto sobre automóviles nuevos, régimen de pequeños contribuyentes en el impuesto sobre la renta, etc.) y el restante 89.2%, emana del sistema de transferencias (Participaciones Ramo 28; Aportaciones Ramo 33, Gasto Reasignado, y PAFEF Ramo 39), razón por la cual, el nivel de dependencia financiera de los estados respecto de las transferencias federales es sumamente creciente y grave.

La tendencia hacia la baja de los ingresos propios con relación de los totales obedece, principalmente, a la disminución del esfuerzo y eficiencia real recaudatoria de algunas entidades federativas, como por los efectos de las modificaciones en SNCF, enumeradas en el cuadro 1 del capítulo anterior.

Por ejemplo, a partir de 1996, el Fondo General de Participaciones pasa de 18.51 a 20.0% de la RFP, asimismo, se adiciona de mayores recursos al Fondo de Fomento Municipal y al Fondo de Reordenamiento del Comercio Urbano. De igual manera, al entrar en vigor el nuevo convenio de colaboración administrativa en 1997, se delegan a las entidades federativas mayores atribuciones respecto al impuesto especial sobre producción y servicios (IEPS); se les transfiere la recaudación de los impuestos sobre automóviles nuevos (ISAN) y de la tenencia y uso de vehículos (ISTUV), mayores atribuciones respecto del impuesto al valor agregado (IVA), así como en el impuesto sobre la renta (la federación cede a partir del 2003 parte de su recaudación captada de los contribuyentes del régimen intermedio de las actividades empresariales y de los pequeños contribuyentes). Asimismo, debido a la integración de los recursos del Ramo 33 a partir de 1998 y los del PAFEF que el H. Congreso de la Unión incorporó a partir del 2000 y que para 2003 se constituyó como Ramo General 39 del PEF y que en 2007 se integró como el octavo fondo de aportaciones.

Ciertamente podría esperarse que las entidades federativas tuvieran ingresos propios reducidos ya que, como se mencionó, en 1980 el pacto fiscal transfirió al gobierno federal gran parte de las potestades tributarias de las entidades federativas; sin embargo, ha habido

una creciente transferencia de recursos del gobierno federal a éstas. Por ejemplo, en el año 2006 el gobierno federal transfirió a las entidades federativas recursos equivalentes a 8.3% del PIB, sin pasar por alto que entre 1998 y 2006 dichas transferencias se incrementaron en 1.5% del mismo indicador. Finalmente, al sumar todos los fondos que están referenciados a la Recaudación Federal Participable tanto en el Ramo de Participaciones como en el de Aportaciones (incluyendo los Ramos de Educación y Salud que representan aproximadamente 41%), se evidencia que 30% de la RFP está destinada a las entidades federativas y municipios.¹⁶

En consecuencia, con la LCF de 1980 se unifican las participaciones y hacia principios de los años noventa se inicia una creciente descentralización del gasto público, hasta la creación del Ramo 33 Aportaciones Federales a partir de 1998; sin embargo, en los 29 años de dicha Ley, se ha perdido esta ventaja, ya que la manera de integrar las participaciones y en particular su distribución, ha variado de tal forma que determina una gran dependencia financiera de los estados con la federación [Astudillo, 2002].

Actualmente la situación de dependencia financiera se mantiene, aun con las reformas que en materia del federalismo fiscal aprobó el Congreso de la Unión durante 2007, con el propósito de asignar a los estados y municipios nuevos instrumentos fiscales y mayores incentivos para incrementar sus ingresos propios y cubrir parte de sus necesidades de gasto. Las principales reformas que se encuentran en vigor a partir del ejercicio fiscal 2008,¹⁷ son:

- Se autorizó para que las entidades federativas establezcan un impuesto local a la venta final de los productos con IEPS fede-

¹⁶ Presidencia de la República. Iniciativa de Decreto por el que se reforman, adicionan, derogan y abrogan diversas disposiciones fiscales, para fortalecer el federalismo fiscal, p. IV.

¹⁷ Ley de Coordinación Fiscal (2008) y Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión [2007], "Modificación de los Ramos 28 y 33 ante los cambios derivados de reforma hacendaria".

ral previa autorización de sus congresos locales y que los municipios participen con 20% de la recaudación cuando menos 50% de ella se destine a inversión y obra en infraestructura y a seguridad pública. En el caso del diesel, gasolinas y fondo de compensación, el nuevo impuesto se dividirá en dos partes: la primera en 9/11 que corresponderá a las entidades federativas, en términos de su consumo local; la segunda, corresponde a los 2/11 restantes y que se entregará a la federación, a efecto de que se distribuya entre las 10 entidades con el PIB per cápita más bajo.

- Se modificaron las fórmulas de las transferencias, tanto para las participaciones como para las aportaciones federales, premiando la actividad económica y los esfuerzos de recaudación. Para ello, se fijó la distribución de las participaciones recibidas por entidad en relación con su nivel de 2007 y se distribuyen los incrementos correspondientes a la evolución de la recaudación federal participable en función de los aumentos en la actividad económica de la entidad federativa por medio del crecimiento del producto interno bruto (60%), de los incrementos en la recaudación local (30%) y del nivel de recaudación local (10 por ciento).
- A partir del Fondo de Coordinación de Derechos se integró el Fondo de Fiscalización de las Entidades Federativas. Éste se constituyó por un monto equivalente a 1.25% de la RFP, retribuyendo e incentivando a aquellos estados que realicen esfuerzos de fiscalización de acuerdo con criterios de reducción de las pérdidas fiscales de los contribuyentes; eliminación de deducciones improcedentes en declaraciones; acciones de autocorrección y liquidación derivadas de auditorías; reducción del contrabando y registro y control de contribuyentes.
- Se creó el Fondo de Extracción de Hidrocarburos, conformado por 0.46% del importe obtenido por el derecho ordinario sobre hidrocarburos. Se distribuye entre las cinco entidades

productoras de crudo: Campeche, Chiapas, Tabasco, Tamaulipas y Veracruz.

- Se ajustaron los criterios de distribución de los recursos de las aportaciones federales para entidades federativas y municipios, adecuándose las reglas de tres fondos. En cuanto al Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas, todas las entidades perciben los montos nominales que obtuvieron en el año 2007 y los incrementos correspondientes a la mayor recaudación federal participable son distribuidos de manera inversa al PIB per cápita de la entidad. En el caso del Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal, se conserva el monto actual de las transferencias y se distribuye el incremento en el Fondo de acuerdo al número de alumnos matriculados en escuelas públicas de la entidad, y conforme a un índice que refleje la calidad de la educación impartida en la misma y, el Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública de los Estados y del Distrito Federal, el Consejo Nacional de Seguridad Pública determina la distribución de los recursos, así como los destinados a los municipios a fin de fortalecer sus labores de seguridad pública.
- Abrogar la Ley de Impuesto sobre Tenencia o Uso de Vehículos a partir del año 2012, en el entendido de que se suspenderá el cobro del impuesto federal correspondiente en la entidad federativa de que se trate para evitar duplicidad.

Efectivamente, dichas reformas han propiciado mayores recursos a las entidades federativas de conformidad con la información empírica para el año 2008 respecto al ejercicio anterior, beneficiando a las entidades federativas más marginadas económica y socialmente. Sin embargo, ha acentuado su dependencia financiera con la federación, motivo por el cual el sistema de transferencias federales, vía participaciones y/o aportaciones, dada la heterogeneidad de las entidades como de los municipios (origina problemas de inequidad fiscal debido a las

diferencias entre entidades y municipios respecto a su capacidad recaudadora ya que tiende a favorecer a aquellas entidades con mayores capacidad tributaria) y dada sus exiguas potestades tributarias, no ha cumplido con el objetivo de reducir la desigualdad y mucho menos en coadyuvar a un desarrollo equilibrado; toda vez, que la problemática que se presenta en las relaciones fiscales federación-estados, es la misma observada entre los estados-municipios [Astudillo, *op.cit.*:12-13], cuya resultante en términos de la estimación de los índices de marginación para los 2 454 municipios, confirma que nuestro país se encuentra marcado por una profunda desigualdad en la participación del proceso de desarrollo y el disfrute de sus beneficios [Consejo Nacional de Población, 2006, *Índices de marginación 2005 y aregional, 2004d*].

Por otra parte, si bien es cierto que las transferencias federales durante el periodo de análisis han evolucionado tendencialmente hacia arriba, también se puede aseverar que como porcentaje de la RFP a partir de 1998 –momento en cual se incorpora el Ramo 33– han disminuido, tal y como se aprecia en el cuadro 7, incluso su caída resulta más pronunciada si se parte del ejercicio fiscal 2002 a 2006.

En ese tenor y en términos comparativos entre el comportamiento de la variación de la tasa media anual de crecimiento (TMAC) de los ingresos propios de las entidades y las transferencias federales, tiende a favorecer a los estados. Derivado de la gráfica 1, la TMAC de los ingresos propios se ubica en 0.8% contra 0.03% de las transferencias federales a pesar de la incidencia de las reformas sobre la Ley de Coordinación Fiscal y de la descentralización del gasto en materia de educación y salud. Otro aspecto que resulta importante resaltar es la evolución de la TMAC en materia de colaboración administrativa, con un crecimiento de 2.7% anual, lo que indica un esfuerzo recaudatorio de las entidades federativas en contraste con las tasas decrecientes en 1.7% de sus ingresos propios. Estos aspectos específicos serán analizados de manera pormenorizada en el capítulo siguiente.

Cuadro 7
Recursos federales descentralizados a entidades federativas 1998-2006
(Millones de pesos de 2006, no se consideran transferencias a municipios)

<i>Concepto</i>	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Entidades Federativas	390 992.2	413 040.9	463 906.1	497 519.6	511 093.9	526 535.4	544 731.8	556 068.3	590 289.6
1. Participaciones federales	163 120.7	175 485.2	197 995.2	205 062.5	213 766.2	207 669.1	209 432.1	221 086.0	246 318.5
Participaciones	148 021.6	158 824.2	180 599.7	183 523.0	194 476.6	189 069.7	189 798.1	200 368.5	220 987.5
Incentivos económicos	15 099.1	16 661.0	17 395.5	21 539.5	19 289.6	18 599.4	19 634.0	20 717.5	25 331.0
2. Transferencias	227 871.5	237 555.7	265 910.9	292 457.1	297 327.7	318 866.3	335 299.7	334 982.3	343 971.1
Fondo de aportaciones	185 826.2	206 960.2	222 156.7	238 278.0	237 594.4	243 261.5	236 305.9	249 682.7	257 475.2
Convenios de descentralización	42 045.3	30 595.5	33 748.0	36 551.4	40 821.1	40 687.6	44 137.8	44 248.8	40 225.6
PAFEF*	0.0	0.0	10 006.2	17 627.7	18 912.2	20 152.0	29 138.5	18 037.4	22 500.0
FIES**	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	14 765.2	25 717.5	23 013.4	23 770.3
<i>Porcentaje anual respecto a la recaudación federal participable</i>									
Entidades Federativas	45.9	45.3	45.5	48.0	49.4	48.3	50.0	47.7	46.8
1. Participaciones federales	19.6	19.2	19.4	19.8	20.7	19.1	19.1	19.0	19.5
Participaciones	17.8	17.4	17.7	17.7	18.8	17.4	17.4	17.2	17.5
Incentivos económicos	1.8	1.8	1.7	2.1	1.9	1.7	1.7	1.8	2.0
2. Transferencias	27.3	26.1	26.1	28.2	28.7	29.2	30.9	28.7	27.3
Fondo de aportaciones	22.3	22.7	21.8	23.0	23.0	22.3	21.7	21.4	20.4
Convenios de descentralización	5.0	3.4	3.3	3.5	3.9	3.7	4.1	3.8	3.2
PAFEF*	0.0	0.0	1.0	1.7	1.8	1.8	2.7	1.5	1.8
FIES**	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	1.4	2.4	2.0	1.9

* Programa de Apoyos para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas.

** Fideicomiso para la infraestructura de los estados.

Fuente: Elaboración propia con informes de gobierno de la Presidencia de la República, 1998-2006.

EVOLUCIÓN DE LOS INGRESOS PROPIOS

Los impuestos que ejercen las entidades federativas se analizarán de acuerdo a su hecho generador, tales como el impuesto sobre la renta; al consumo, e impuestos sobre la riqueza o patrimonio. En ese sentido, dada su vigencia, se han considerado algunos aspectos contenidos en el “Diagnóstico integral de la situación actual de las haciendas públicas estatales y municipales”, elaborado por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público [SHCP, 2003].

En el caso particular del impuesto sobre la renta, se destaca que en la práctica este tipo de impuestos presentan dos grandes orientaciones: los impuestos a cargo de personas morales (empresas, asociaciones civiles, cooperativas, etc.) y los impuestos que recaen sobre personas físicas o individuos. Respecto de los primeros, no existe la posibilidad de que las entidades federativas graven esta fuente en el marco del SNCF, debido a que la fracción III del artículo 41 de la Ley del IVA, señala que las entidades adheridas al sistema no pueden mantener impuestos sobre: “[...] el activo, la utilidad o el capital de las empresas” (con la excepción, que el propio artículo 41 prevé, en materia de la imposición sobre tenencia o uso de vehículos).

En cuanto a los impuestos sobre el ingreso de personas físicas, las entidades sí cuentan con esa potestad tributaria, con la limitante que señala la Ley del IVA (artículo 41, fracción IV) respecto a no gravar los “intereses, los títulos de crédito, las operaciones financieras derivadas y los productos o rendimientos derivados de su propiedad o enajenación”.

Fuera de esta limitación, las entidades federativas cuentan con la posibilidad, en principio, de gravar todas las restantes formas de ingreso de las personas físicas, como son sueldos y salarios, honorarios,¹⁸

¹⁸ Cuando se trata de los honorarios, debe considerarse que las entidades federativas no pueden gravar la prestación de servicios independientes ya que ésta afecta el impuesto al valor agregado.

arrendamientos,¹⁹ premios de loterías, rifas y sorteos; algunos ingresos derivados de las actividades empresariales. Sin embargo, por consideraciones de equidad fiscal y eliminación de la concurrencia impositiva, las entidades han limitado la imposición sobre el ingreso de las personas físicas a prácticamente tres impuestos (sobre premios derivados de loterías, rifas, sorteos y concursos, sobre enajenación de boletos de rifas y sorteos, y sobre el ejercicio de profesiones).²⁰

Por cuanto al impuesto sobre premios derivados de loterías, rifas, sorteos y concursos, es de resaltar que a partir de 1996 existe una forma peculiar de armonización tributaria en la materia. De acuerdo con ella, las entidades federativas pueden adoptar un impuesto estatal, mismo que es concurrente con un impuesto federal. La peculiaridad de este esquema de armonización estriba en que el impuesto federal aplica la tasa de 15% sobre el valor del premio correspondiente a cada boleto o billete entero, sin deducción alguna, cuando las entidades no tienen establecido el impuesto local o bien, cuando lo tengan a una tasa que no exceda de 6%; en caso contrario (tasa estatal mayor a 6%), la del impuesto federal será de 21%, de conformidad con el artículo 163 de la Ley del ISR.

En materia del Impuesto sobre Enajenación de Boletos de Rifas y Sorteos, en una primera instancia, se trata de una materia distinta al impuesto sobre loterías, rifas y sorteos, ya que conforme lo señala el artículo 9, fracción v de la Ley del IVA, no se paga este impuesto federal en la enajenación de los billetes y demás comprobantes. En principio, al no estar afectos a la tributación federal en materia de IVA, las entidades federativas pueden establecer impuestos en la materia, pero atendiendo a las limitaciones expresas a esta potestad tributaria en general, señaladas en la propia Ley del IVA, artículo 41, fracción VII

¹⁹ Tratándose de arrendamientos, debe considerarse que las entidades federativas no pueden gravar la prestación de servicios independientes ya que ésta afecta al impuesto al valor agregado.

²⁰ Cabe señalar que en el caso de este impuesto, las denominaciones utilizadas son genéricas, de modo que cada entidad federativa utiliza esa denominación u otra semejante para referirse al mismo concepto de ingreso público.

que establece que los estados que soliciten adherirse al SNCF para recibir participaciones en los términos de la Ley de Coordinación Fiscal, convienen en no mantener impuestos sobre la enajenación de billetes y demás comprobantes que permitan participar en loterías, rifas, sorteos y concursos de toda clase, organizados por organismos públicos descentralizados de la administración pública federal, cuyo objeto social es la obtención de recursos para destinarlos a la asistencia pública. Esto significa que las entidades pueden imponer este tipo de impuestos con la excepción de aquellos que son organizados por los organismos públicos como Pronósticos Deportivos para la Asistencia Pública y la Lotería Nacional para la Asistencia Pública.

Respecto del impuesto sobre profesiones, conforme a lo establecido en la Ley del IVA en el artículo 15, fracción XIV sobre la prestación de los servicios profesionales de medicina, están exentos, por lo que es susceptible que este rubro sea parte de la esfera tributaria estatal. Cabe resaltar que la redacción original de la Ley del IVA señalaba como exención la prestación de servicios de carácter profesional, cuando su prestación requiera título conforme a las leyes, siempre que sean prestados por personas físicas, organizaciones profesionales, asociaciones o sociedades civiles. Ello significó que de 1980 a 1982, las entidades federativas contarán con impuestos que gravaban localmente el ejercicio de todas las profesiones que requirieran de un título profesional conforme a las leyes. A partir de 1982, se limitó su esfera tributaria exclusivamente a los servicios profesionales de medicina.

Otro aspecto que cabe resaltar sobre este impuesto es que, aunque el propósito general de los impuestos sobre el ejercicio de profesiones es gravar esencialmente las percepciones derivadas del ejercicio profesional de la medicina, algunas entidades federativas han ampliado el objeto del impuesto, para comprender el ejercicio de otras profesiones, que también se encuentran exentas del pago del IVA. Dichas actividades comprenden los servicios prestados por agentes de seguros, por las comisiones que perciben en el aseguramiento contra riesgos agropecuarios y por seguros de vida, los servicios prestados por agen-

tes y corresponsales de crédito por las comisiones que perciban en el ejercicio de su actividad y que se encuentren exentas del pago del IVA y los servicios prestados por autores (derechos de autor). No obstante, es posible establecer impuestos estatales en estas materias, desde luego, atendiendo a las limitaciones ya citadas en la Ley. Al respecto, desde 2002 y para 2003, la potestad tributaria en esta fuente fue ampliada, ya que se abrió la posibilidad jurídica para que las entidades federativas establecieran impuestos locales a los ingresos de las personas físicas (cedulares), como lo señala el artículo 43 de la Ley del IVA.

Otra de las fuentes principales de la imposición, es la que grava al consumo y a las ventas, que comprende dos grandes modalidades: la imposición general al consumo y la imposición específica al consumo. En nuestro país, el único impuesto general que se aplica sobre el consumo es el IVA, y de acuerdo al artículo 41, las entidades federativas adheridas al SNCF no pueden establecer un impuesto que grave los actos o actividades, por lo que debe pagarse este impuesto federal. No obstante, hoy en día existen dos impuestos estatales al consumo, concurrente con la imposición federal (impuesto sobre hospedaje e impuesto sobre espectáculos públicos)²¹ y una serie de impuestos estatales sobre consumos específicos, que gravan materias exentas del pago del IVA, tales como los impuestos a la enajenación o venta de vehículos y/o bienes muebles usados.

Respecto al impuesto sobre hospedaje, su posibilidad para ser una potestad local se dio hasta 1996 como producto de las exigencias por mayores recursos para la promoción turística; se cambia el artículo 41 de la Ley del IVA para abrir dicha posibilidad que prácticamente hoy en día todos los estados ejercen. Es importante señalar que el impuesto sobre hospedaje no sólo representa una fuente de ingresos exclusiva para las entidades federativas, ya que también puede ser manejado como una contribución de carácter municipal, como en el caso del Es-

²¹ En el caso del impuesto sobre espectáculos públicos, siempre y cuando no excedan de 8 por ciento.

tado de México, donde el impuesto se maneja como de rendimiento y administración municipal. La tasa de este impuesto oscila entre 2 y 3% y los recursos derivados de dicho tributo, en la mayoría de las entidades federativas, son administrados por fideicomisos donde convergen autoridades estatales, municipales y del sector privado local dedicados a ese giro. Mediante dichos fideicomisos se promueve el turismo y se realizan mejoras y equipamiento urbano, fundamentalmente en los municipios turísticos.

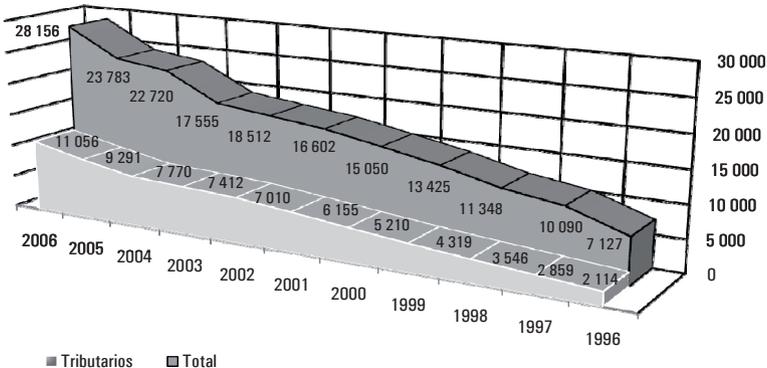
Por cuanto a los impuestos sobre la riqueza y el patrimonio, se puede señalar que las posibilidades para gravar esta fuente para las entidades federativas se encuentran limitadas, ya que sólo se grava la tenencia estatal vehicular, no así para los municipios, los cuales cuentan con el impuesto predial y otras contribuciones inmobiliarias. Respecto a la tenencia estatal, su cobro generalmente se aplica en vehículos de más de 10 años, en el entendido que hay un impuesto federal con las mismas características. Sin embargo, los estados no enfrentan restricción alguna para gravar la tenencia de vehículos, pero no lo hacen en aras de mantener una armonización en este hecho gravable. Actualmente son pocas las entidades federativas que mantiene un impuesto local a la tenencia de vehículos con antigüedad mayor a los 10 años.

Por ahora el impuesto local más significativo con los que cuentan las entidades federativas es el denominado impuesto sobre nómina, el cual grava los pagos realizados por conceptos de remuneración al trabajo personal subordinado (sueldos y salarios). Respecto a este impuesto, ni la Constitución general, ni el propio SNCF, han limitado o restringido la potestad tributaria local, más bien, el hecho de que este impuesto es empleado con mayor frecuencia, obedece a la disminución de la carga fiscal de esta fuente de ingreso, es decir, el auge del impuesto sobre nómina se dio a partir de 1994, producto de la suspensión del impuesto federal sobre remuneraciones al trabajo personal prestado bajo la dirección y dependencia de un tercero. La falta de una armonización tributaria a nivel nacional ha provocado una variedad en las tasas del impuesto sobre nóminas que presenta un rango de 0 hasta 2.5 por ciento.

Sin embargo, las restricciones para establecer contribuciones por parte de las entidades federativas y municipios, tanto por mandato constitucional como por suspensión de impuestos por adherirse al SNCF, cuentan con una estructura de ingresos bastante limitada, tal y como se desprendieron de los cuadros 6 y 7, así como del diagrama 6; toda vez que los impuestos permitidos constitucionalmente son de base estrecha, siendo cuatro impuestos los de mayor magnitud recaudatoria: nómina, prestación de servicios de hospedaje, enajenación de bienes de muebles y tenencia local. En el caso del impuesto predial, ha sido traspasado a los municipios con excepción del Distrito Federal.

Por otra parte, y no obstante que los ingresos no tributarios dada su naturaleza cíclica e inestable (permisos, registros, licencias y cuotas), resultan ser la fuente mayor de recursos propios de un amplio número de estados que dependen de estos ingresos. Cabe puntualizar que sólo en este apartado y para efectos de análisis, el Distrito Federal se estudia por separado dada su naturaleza jurídica-fiscal distinta al resto de las entidades ya que cuenta con una estructura de ingresos (impuesto predial, impuesto sobre adquisición de inmuebles y los derechos por consumo de agua) que en otras entidades corresponden al orden municipal.

Gráfica 2
Evolución de los ingresos propios estatales, 1996-2006
(Millones de pesos de 2006)

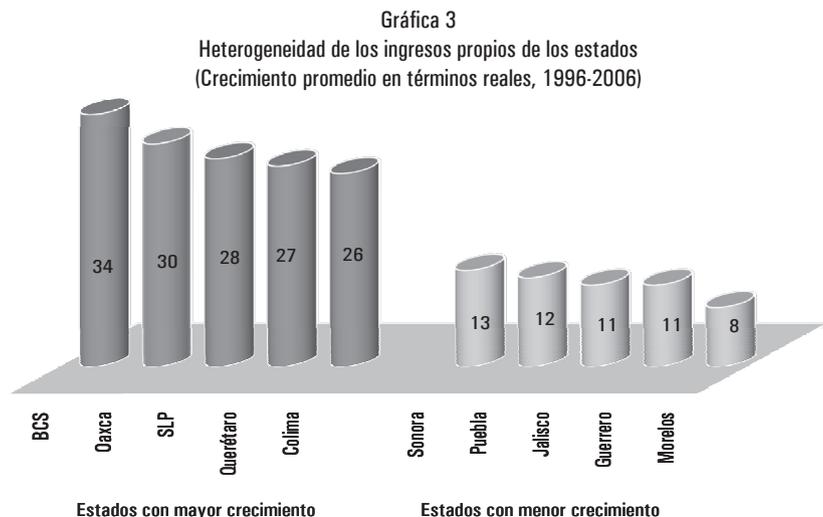


Fuente: Elaboración propia con datos de las cuentas públicas estatales, 1996-2006.

Los ingresos tributarios y no tributarios han reducido su participación (en dos puntos porcentuales aproximadamente) en los ingresos totales durante los últimos 10 años, al pasar de 8.3% en 1996 a 6.8% en 2005 (véase la gráfica 1). Sin embargo, para efectos del presente trabajo y de acuerdo con la gráfica 2, es evidente que la tasa de crecimiento media de los ingresos propios de las entidades federativas, se ha mantenido a un ritmo de 13.3% anual e incluso, ésta ha sido mayor en el caso de los impuestos, ascendiendo en 16.2%, respecto de 11.8% anual de los ingresos no tributarios para el mismo periodo de estudio.

Por otra parte, se destaca que a pesar de la mayor TMAC de los ingresos tributarios respecto a los no tributarios, su crecimiento resulta heterogéneo para un grupo de estados, tal y como se observa en la gráfica 3. No obstante, los ingresos no tributarios representan los de mayor importancia en términos absolutos respecto a los ingresos propios en el periodo de estudio.

Efectivamente, Baja California Sur, Oaxaca, San Luis Potosí, Querétaro y Colima son las entidades que presentan un crecimiento promedio más que significativo en términos reales durante el periodo de estudio



Fuente: Elaboración con base en las cuentas públicas estatales, 1996-2006.

con respecto de los estados de Sonora, Puebla, Jalisco, Guerrero y Morelos, que obtuvieron el menor crecimiento de las 32 entidades federativas.

Ingresos tributarios

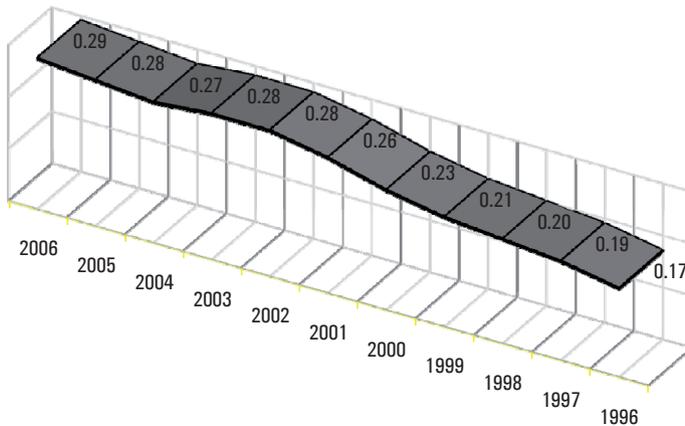
En la legislación fiscal de los estados, los gravámenes más importantes por su potencial recaudatorio se encuentran en el siguiente orden de importancia: nómina, enajenación de bienes muebles usados, hospedaje y tenencia o uso de vehículos. El impuesto predial ha sido traspasado a los municipios, sólo el Distrito Federal lo retiene centralmente.

La gráfica 4 muestra la evolución de los ingresos tributarios de los estados con respecto al PIB durante 1994-2006, los cuales a pesar de su incremento a partir de 2003 se han estancado. No obstante, si los resultados se miden en términos reales, los ingresos tributarios estatales han crecido a una TMAC de 16 por ciento.

Asimismo, la gráfica 5 advierte la evolución de los principales rubros de los ingresos tributarios de los estados. Por ejemplo, 84% de la recaudación estatal para el ejercicio fiscal de 2005 se encuentra cons-

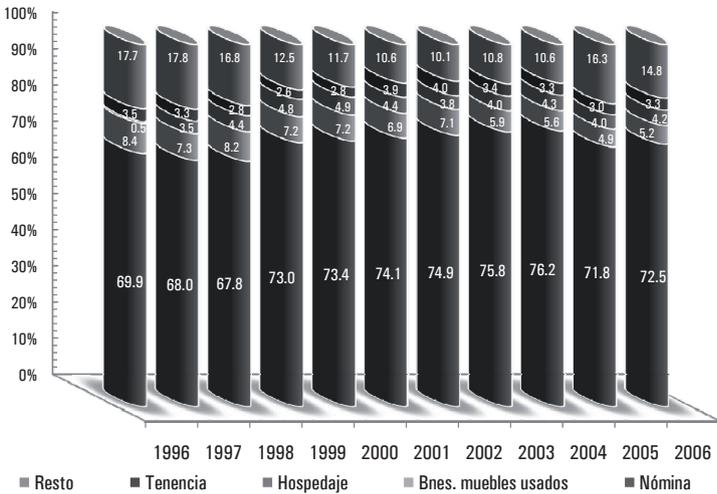
Gráfica 4

Tasas de crecimiento de los ingresos tributarios de los estados como proporción del PIB, 1996-2006



tituida por cuatro gravámenes (nómina; enajenación de vehículos y otros bienes muebles usados; hospedaje, y tenencia), mientras que el restante 16%, se constituye por gravámenes tales como organización de loterías, rifas y sorteos; diversiones y espectáculos públicos; premios derivados de loterías; servicios profesionales de medicina; instrumentos públicos y operaciones contractuales y los adicionales.

Gráfica 5
Estructura porcentual de los impuestos estatales, 1996-2006



Fuente: Elaboración con base en las cuentas públicas estatales, 1996-2006.

Durante el periodo de estudio destaca el impuesto por nómina con una cobertura de 72% de los ingresos tributarios y, posteriormente, con el impuesto de 5% sobre enajenación de vehículos y bienes muebles usados. Cabe resaltar que a pesar de que el impuesto sobre hospedaje participó con 4% de los ingresos tributarios, dicho gravamen resultó ser el más dinámico en el periodo 1996-2006, al incrementarse en cuatro puntos porcentuales, mientras que el de nóminas sólo lo hizo

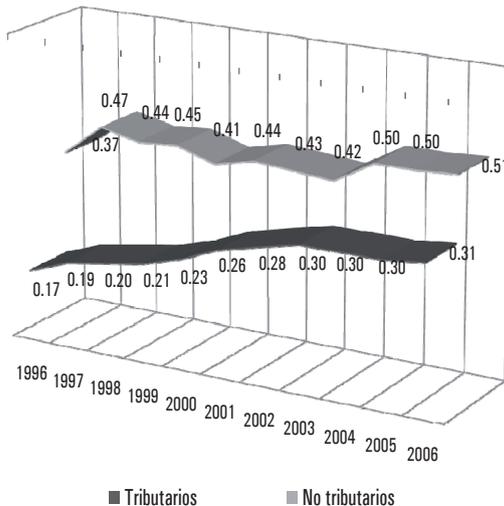
en dos y el impuesto sobre bienes muebles usados, su participación disminuyó 3.7 puntos porcentuales.

Ingresos propios no tributarios

Derivado de los ingresos no tributarios que perciben las entidades federativas y a pesar de su naturaleza como fuente inestable de ingresos para depender de ellos presupuestalmente, no obstante y paradójicamente un amplio número de entidades dependen de estos recursos. De hecho, por su magnitud, los ingresos no tributarios son más importantes que los tributarios en la estructura de los ingresos de los estados, tal y como se desprende de la lectura en la gráfica 6. En el ejercicio fiscal 2006, representan 51%, mientras que los tributarios agruparon 31% como proporción del PIB.

Gráfica 6

Evolución de los ingresos no tributarios respecto a los tributarios estatales, como proporción del PIB, 1996-2006



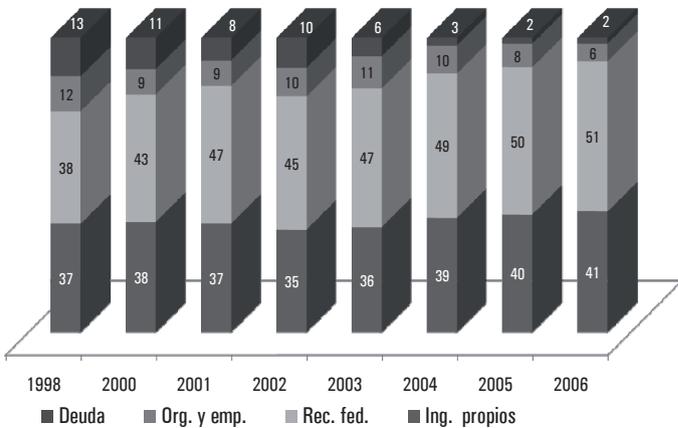
Fuente: Elaboración con base en las cuentas públicas estatales, 1996-2006.

Otro aspecto contrastante a destacar, es que los ingresos no tributarios tuvieron un crecimiento en términos reales menor al de los tributarios a lo largo del periodo de estudio, e incluso, los estados de mayor crecimiento son Baja California Sur, Oaxaca, San Luis Potosí, Baja California y Colima, respecto a los que más decrecieron, como es el caso de Guerrero, Puebla, Morelos, Querétaro y Nuevo León.

En el caso específico del Distrito Federal (véase la gráfica 7) y dada la composición de su estructura tributaria, determinada por la amplitud de las bases fiscales, es relativamente menos vulnerable a los recursos federalizados ya que depende de éstos en un 35% en promedio respecto del total de sus ingresos de 1996 a 2006.

Sin embargo, debe puntualizarse dos aspectos sobre la variabilidad del promedio: el primero, a partir de 1988 se incorpora el capítulo v sobre las aportaciones a la Ley de Coordinación Fiscal, aun cuando tales recursos no aplican directamente en la descentralización por educación y salud y, el segundo aspecto, derivado de que la entidad tiene

Gráfica 7
Ingresos del Distrito Federal, 1996-2006
(Estructura porcentual)



Fuente: Elaboración con base en las cuentas públicas estatales, 1996-2006.

potestad sobre el impuesto predial; el impuesto de adquisición de inmuebles y, sobre los derechos por suministro y uso de agua que en el resto de los estados corresponde al orden municipal.

Respecto a la evolución de los ingresos propios del Distrito Federal, que en promedio para el periodo de estudio se ubican en 30%, el cual se ha reducido como porcentaje total de sus ingresos, pasando de 37 a 41% entre 1996 y 2006. Esto significa que en términos de la tasa media anual de crecimiento, la correspondiente a los ingresos federales ha aumentado más que proporcionalmente que los ingresos propios, y con ello ha disminuido el esfuerzo recaudatorio de la entidad.

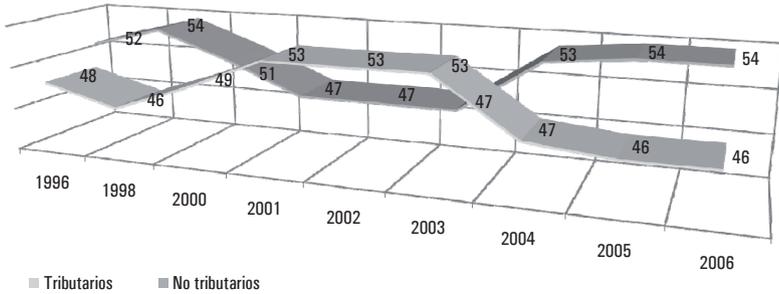
Finalmente, los restantes ingresos del Distrito Federal se complementan con los provenientes de los ingresos de organismos y empresas, promediando 8% del total de los ingresos, los cuales han perdido participación en el periodo de referencia ya que en 1996 pasan de 12 a 6% en 2006, así como los procedentes de los ingresos anuales extraordinarios que esencialmente corresponden a financiamientos (deuda pública), éstos, por el contrario, duplicaron su monto al pasar de 576 millones de pesos en 1996 a 1 246 millones en 2005.

La evolución favorable de los componentes de los ingresos propios significa para el Distrito Federal, una tendencia semejante al de las entidades federativas (véase la gráfica 8); es decir, ha disminuido la participación absoluta y relativa de los ingresos tributarios de 48.5 a 46% de los ingresos propios, aun cuando sus tributos más importantes de predial y nómina aumentaron en 10.9 y 11.9%, respectivamente en términos reales. Mientras que la participación de los ingresos no tributarios han pasado de 52 a 55% de 1996 a 2006.

Como conclusión y de conformidad con el objetivo aquí planteado, se procedió a pasar revista al marco legal vigente en materia de las RIG en México, así como ofrecer cuantitativamente la evolución, magnitud y tendencia de los ingresos públicos de los estados durante 1996 a 2006.

En el marco legal, se constató la existencia de diversas restricciones que enfrentan las entidades federativas para establecer contribuciones, limitando con ello su capacidad para generar mayores ingresos.

Gráfica 8
Ingresos tributarios y no tributarios del Distrito Federal, 1996-2006
(Estructura porcentual)



Fuente: Elaboración con base en las cuentas públicas estatales, 1996-2006.

Efectivamente, la propia Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos acota la potestad tributaria estatal, al establecer áreas de tributación exclusivas al gobierno federal, así como prohibiciones tributarias a entidades federativas e incluso, el SNCF tiende a delimitar las posibilidades de tributación para los órdenes de gobierno locales, mediante la adhesión a dicho sistema, así como por otras disposiciones contenidas en leyes de carácter federal (como en el caso del IVA).

Mediante el SNCF, el problema de la concurrencia impositiva se contrarrestó armonizando el sistema tributario nacional, obteniéndose ventajas que se reflejan en los costos de administración y en el cumplimiento tributario, con el objeto de transitar hacia un sistema tributario más eficiente y sencillo, evitando con ello exportar cargas fiscales a otras jurisdicciones, así como eliminar la competencia fiscal entre órdenes de gobierno. No obstante, con el tiempo, el esquema altamente centralizado de las principales fuentes de recursos y de las decisiones de financiamiento se ha manifestado en contra de la dinámica de las entidades federativas y los municipios para generar recursos propios.

Problemática que se ha tratado de revertir durante la última década, dotando de mayores potestades tributarias a las entidades federativas, sea mediante el impuesto sobre hospedaje; la posibilidad de gravar

localmente loterías, rifas y sorteos; con la administración y rendimiento de los impuestos vehiculares; mayor participación en la colaboración administrativa; colaboración en la administración federal de los impuestos al ingreso de personas físicas con actividades empresariales, pequeños y medianos contribuyentes, así como en la enajenación de bienes inmuebles afectos al pago del ISR.

No obstante, y a la luz del análisis de los ingresos de los estados, se observó que dependen en alto porcentaje de los recursos federalizados, específicamente de los provenientes de las participaciones, toda vez que dichos recursos son fuente de financiamiento corriente del gasto público; situación que no es fortuita, ya que se deriva de un SNCF altamente centralizado.

Por cuanto a los ingresos propios de los estados y del Distrito Federal, se constató que la tendencia de un amplio número de entidades dependen de los ingresos no tributarios, situación que presenta alto riesgo presupuestal en virtud de que son ingresos provenientes de fuentes inestables. Mientras que, por otro lado, se observó que la mayor parte de los estados de la federación presentan una estructura tributaria sumamente heterogénea.

3. ANÁLISIS DE LOS INGRESOS PÚBLICOS DE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS Y SU DEPENDENCIA CON LOS RECURSOS FEDERALIZADOS

En el capítulo anterior se presentó información cuantitativa en escala macroeconómica sobre la evolución, magnitud y tendencia de los ingresos públicos de las entidades federativas para el periodo 1996-2006. El presente, analiza de manera pormenorizada los ingresos propios de los gobiernos subnacionales, así como los ingresos provenientes de la federación, es decir, se procederá a analizar si la dependencia financiera de los gobiernos estatales tiende a distorsionar sus capacidades recaudatorias, tal y como se menciona en la literatura de Sobarzo [2003] y Sempere y Sobarzo [1998], sólo que estos autores lo plantean en materia de gasto.

En ese tenor, la metodología propuesta para efectos del análisis empírico, *clasifica a las entidades federativas en tres grupos de acuerdo a sus capacidades de recaudación*, a efecto de cuantificar la generación de ingresos y la heterogeneidad fiscal, así como el esfuerzo fiscal para el mismo periodo.

METODOLOGÍA SOBRE LA CLASIFICACIÓN DE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS, SEGÚN CAPACIDAD RECAUDATORIA

Al considerar que las entidades federativas registran diversos grados de heterogeneidad en materia fiscal, y con el propósito de realizar un análisis comparativo que permita conocer con mayor precisión la estructura y evolución de los ingresos de las entidades en grupos análogos, la metodología propuesta implica un ordenamiento de las entidades

federativas en tres grupos con características relativamente similares por cuanto a la estructura recaudatoria, obtenida como resultado del coeficiente ingresos tributarios respecto a los ingresos propios estatales, sea alta, media o baja.

Dado que los ingresos de las entidades federativas provienen de fuentes de recursos propios como federales, se confeccionaron indicadores de medición, mediante coeficientes de recaudación, que relacionan los ingresos especificados como tributarios y no tributarios y sus respectivas desagregaciones, respecto de los ingresos propios e ingresos totales entre otros, tal y como se muestra en el cuadro 8.

Cuadro 8
Coeficientes de recaudación de las entidades federativas 1996-2006

<i>Coefficiente</i>	<i>Descripción / objetivo / ubicación de la información</i>		
<i>Ingresos tributarios respecto a los ingresos propios</i>			
(I tx)/(I P)	I tx	Ingresos tributarios	Cuantificar la captación de recursos según el grado de desarrollo económico. Véase el cuadro 10.
(I d)/(I P)	I P	Ingresos propios	
(I i)/(I P)	I d	Ingresos directos	
(I tx)/(PIB)	I i	Ingresos indirectos	
<i>Ingresos no tributarios respecto de los ingresos propios</i>			
(I notx)/(I P)	I notx	Ingresos no tributarios	Indicador de la dependencia financiera de los ingresos no tributarios respecto a los ingresos propios, así como su participación en el PIB. Véase el cuadro 11.
(Der)/(I P)	Der	Derechos	
(Prod)/(I P)	Prod	Productos	
(Apro)/(I P)	Apro	Aprovechamientos	
(I notx)/(PIB)	PIB	Producto interno bruto local	
<i>Principales rubros por concepto de derechos</i>			
(Der)/(I notx)	Ubicar la participación de los principales rubros de los derechos. Véase el cuadro 12.		
<i>Rendimientos financieros respecto de los productos</i>			
(Prod)/(I P)	Rf	Rendimientos financieros	Medir el peso relativo de los rendimientos financieros respecto de los ingresos por concepto de productos. Véase el cuadro 13.
(Prod)/(I notx)			
(Rf)/(Prod)			
<i>Elasticidades y carga tributaria</i>			
$E_{tx/PIB}^{ef} = \frac{\left[\frac{\Delta p_{ib}^{ef}}{p_{ib}^{ef}} \right] / \left[\frac{\Delta T_x^{ef}}{T_x^{ef}} \right]}{\left[\frac{\Delta IP-Rf^{ef}}{IP-Rf^{ef}} \right] / \left[\frac{\Delta IF^{(28+33)}(t+12)}{IF^{(28+33)}(t+12)} \right]}$	$\Sigma tx/PIB$ ef t-0 t+12	Elasticidad tributaria ^{PIB} Entidad federativa Año de cálculo: 12 años posteriores al ejercicio de cálculo Total impuestos de la entidad	Conocer el esfuerzo fiscal real y el grado de dependencia financiera de las entidades federativas respecto de las transferencias y aportaciones federales. Véase la gráfica 9.
$E_{IP/Rf}^{ef} = \frac{\left[\frac{\Delta IP-Rf^{ef}}{IP-Rf^{ef}} \right] / \left[\frac{\Delta IP-Rf^{ef}}{IP-Rf^{ef}} \right]}{\left[\frac{\Delta IF^{(28+33)}(t+12)}{IF^{(28+33)}(t+12)} \right] / \left[\frac{\Delta IF^{(28+33)}(t+12)}{IF^{(28+33)}(t+12)} \right]}$	Tx IP-Rf IF(28+33)	Ingresos propios menos rendimientos financieros Ingresos federales de los ramos generales 28 y 33	

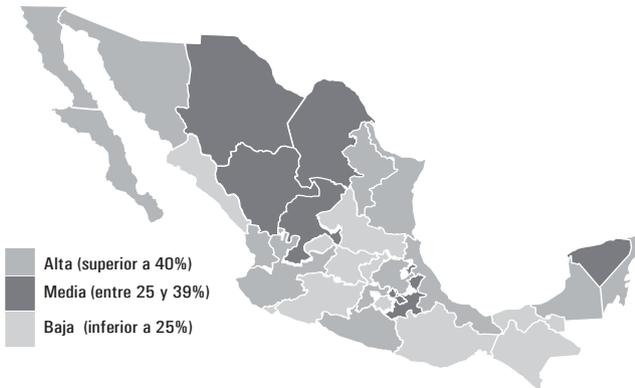
En ese marco y de acuerdo con la información derivada del cuadro 10, se procedió a clasificar a las 32 entidades federativas para efectos de escudriñamiento y análisis durante 1996-2006 en tres grupos, tanto por su esfuerzo como su capacidad fiscal, es decir, por la capacidad y habilidad de emplear eficientemente las potestades tributarias asignadas, así como la base gravable que a su vez estriba de la actividad económica local. Dichos grupos se especifican en el cuadro 9 y territorialmente en el mapa 1.

Cuadro 9
Agrupación de las entidades federativas según captación recaudatoria de 1996 a 2006

<i>Grupos</i>	<i>Núm. de estados</i>	<i>Coficiente (Ingresos tributarios) / (Ingresos propios)</i>
"A" recaudación alta > 40%	14	Guerrero, México, Sonora, Baja California, Hidalgo, Tamaulipas, Quintana Roo, Jalisco, Baja California Sur, Nayarit, Veracruz, Campeche, Nuevo León y D.F.
"B" recaudación media. Entre 25 y 39%	7	Puebla, Yucatán, Tlaxcala, Chihuahua, Durango, Zacatecas y Coahuila
"C" recaudación baja. Hasta 24%	11	Michoacán, Sinaloa, San Luis Potosí, Tabasco, Morelos, Querétaro, Aguascalientes, Colima, Chiapas, Oaxaca y Guanajuato

Fuente: Elaboración propia con base en el cuadro 10.

Mapa 1
Agrupación de las entidades según captación recaudatoria 1996-2006 (Ingresos tributarios) / (Ingresos propios)



Fuente: Elaborado con base en el cuadro 7.

ANÁLISIS DE LOS COEFICIENTES DE LOS INGRESOS EN LAS ENTIDADES FEDERATIVAS

LOS INGRESOS TRIBUTARIOS RESPECTO DE LOS INGRESOS PROPIOS

Derivado del análisis del capítulo anterior, las entidades federativas cuentan con una estructura tributaria sumamente reducida, ya que los impuestos son de base tributaria estrecha, siendo cuatro los de mayor potencial de recaudación: nómina, con una cobertura en promedio de 72%; prestación de servicio de hospedaje con 4%; enajenación de bienes muebles y tenencia local en 5%. Mientras que el impuesto predial y el correspondiente al impuesto de adquisición de inmuebles han sido traspasados a los municipios, con excepción del Distrito Federal que los retiene centralmente.

En el caso particular del impuesto sobre nómina, su capacidad y magnitud recaudatoria se identifica con las entidades federativas de más desarrollo, al contar con una mayor base de recaudación, misma que está determinada por un amplio número de empresas y empleados establecidos en sus jurisdicciones.

Actualmente las 32 entidades federativas aprovechan ese impuesto, es conveniente resaltar que el Distrito Federal cuenta con una alta recaudación procedente del gravamen, pero como dicha entidad también retiene el correspondiente al predial, ambas contribuciones la convierten en la que mayores ingresos percibe por concepto de impuestos directos. De éstos, aproximadamente 40.1% concierne al impuesto por nómina.

Los restantes impuestos, como es el caso del impuesto a la prestación de servicios de hospedaje resulta que sólo contribuye en la recaudación de las entidades que tienen desarrollado el sector turismo, como por ejemplo, Baja California Sur, Guerrero, Jalisco, Nuevo León y Quintana Roo (entidades con amplia infraestructura turística), en cambio, en los demás estados coadyuva muy poco. Actualmente todas las entidades aprovechan dicha potestad, sólo en el Estado de México y Sonora es de orden municipal.

Por otra parte, la base del impuesto de la tenencia local corresponde al parque de los automóviles usados de más de 10 años y, por más esfuerzo que realice la entidad, es poco lo que puede recaudar. Motivo por el cual sólo lo aprovecha el Distrito Federal y 16 entidades más (Baja California, Baja California Sur, Campeche, Colima, Chihuahua, Durango, Guanajuato, Jalisco, Michoacán, Nuevo León, Quintana Roo, Sinaloa, Tabasco, Tamaulipas, Veracruz y Yucatán, en el caso de Sonora resulta un impuesto municipal).

Por último, la base del impuesto sobre la enajenación de bienes muebles, se encuentra determinada por el dinamismo de la actividad económica, la cual estimula a su vez las ventas de estos activos, que para el periodo de estudio resulta un gravamen no significativo. Asimismo, los restantes impuestos no serán analizados, considerando que no gravitan de forma significativa en la recaudación de la Hacienda Pública estatal; tales como el impuesto sobre diversiones y espectáculos públicos, loterías, rifas y los impuestos adicionales sobre educación, seguridad pública y obras de infraestructura.

En el cuadro 10, se presenta la agrupación de entidades federativas por la importancia que tiene la recaudación de los ingresos tributarios en los ingresos propios, según los indicadores o coeficientes propuestos.

Entidades con recaudación alta

Este cuadro comienza con el grupo “A” y lo integran 14 estados que son los que poseen mayor recaudación, misma que se encuentra en función de la base gravable y de la actividad económica, tal y como se observa por la participación de los ingresos tributarios respecto del PIB local, con excepción del estado de Veracruz, los coeficientes de los restantes estados fluctúan en promedio 0.30% del producto interno bruto.

En dicho grupo participan con alta actividad industrial: el Distrito Federal, Estado de México, Jalisco y Nuevo León. El caso de Sonora, Campeche, Baja California y Tamaulipas, se incluyen porque además durante el periodo de estudio muestran buen desarrollo de la industria

maquiladora, principalmente los dos últimos registran alta proporción de los impuestos directos sobre los ingresos tributarios, como habría de esperarse con 49.9 y 46.3%, respectivamente, incluso la participación de sus ingresos tributarios respecto del PIB es la más alta del grupo, ubicándose en ambos en 0.34%, en promedio durante el periodo de análisis. Cabe resaltar que en el caso del estado de Tamaulipas, el coeficiente impuestos directos e impuestos tributarios resulta ser el de mayor participación entre los 12 restantes, después del Estado de México y Campeche, debido a que el impuesto por nómina es de 88 por ciento.

Hidalgo se clasifica como un estado con gran actividad comercial y en servicios, por lo que la participación de los impuestos directos/ingresos tributarios es del orden de 64.4%, aunque como habría de esperarse está por debajo de los estados antes mencionados que tienen una mayor capacidad empresarial.

Asimismo, estados con gran desarrollo turístico como Guerrero, Quintana Roo, Baja California Sur, así como Veracruz y Campeche, tienen un mayor equilibrio en su recaudación tributaria, como se puede apreciar en el cuadro 10, cuya participación de los impuestos indirectos/ingresos tributarios es creciente en el grupo, debido al efecto que tiene el impuesto sobre hospedaje en estas entidades donde en su mayoría lo ejerce desde el año 2000.

Asimismo, estos estados se caracterizan por una creciente actividad empresarial y turística en el país, aspecto que se refuerza en el caso del Distrito Federal, el cual es clasificado de manera independiente, dado que su estructura impositiva incluye el predial y el impuesto de adquisición de inmuebles, que en las demás entidades federativas han sido traspasados a los municipios.

Entidades con recaudación media

Los siete estados agrupados en la clasificación grupal “B” de recaudación media, poseen las características de contar con gran dinamismo económico-regional en las actividades maquiladoras y de turismo.

Cuadro 10
Coefficiente ingresos tributarios respecto a los ingresos propios de las entidades federativas,
de 1996 a 2006

(Promedio porcentual)

<i>Entidad federativa</i>	$\frac{(I\ tx//)}{(I\ P)}$	$\frac{(I\ d//)}{(I\ P)}$	$\frac{(I\ i//)}{(I\ P)}$	$\frac{(I\ tx//)}{(PIB)}$
Distrito Federal	49.8	97.0	3.0	1.05
<i>Grupo A: recaudación alta (mayor de 40%)</i>				
Guerrero	54.7	45.6	52.4	0.30
México	53.5	99.3	0.6	0.27
Sonora	51.1	75.7	24.3	0.32
Baja California	49.9	75.4	24.6	0.34
Hidalgo	48.5	64.4	35.6	0.19
Tamaulipas	46.3	96.4	3.6	0.34
Quintana Roo	45.4	57.1	42.9	0.36
Jalisco	44.2	94.7	5.3	0.31
Baja California Sur	42.6	61.0	39.0	0.22
Nayarit	41.5	38.0	62.0	0.37
Veracruz	40.8	86.6	13.4	0.06
Campeche	40.7	97.9	2.1	0.24
Nuevo León	40.6	88.1	11.9	0.34
<i>Grupo B: recaudación media (entre 25 % y menor de 40%)</i>				
Puebla	35.8	95.9	4.1	0.15
Yucatán	33.4	80.7	19.3	0.23
Tlaxcala	30.4	96.5	3.5	0.24
Chihuahua	30.2	98.0	2.0	0.38
Durango	29.9	49.4	50.6	0.18
Zacatecas	27.1	60.3	39.7	0.04
Coahuila	26.5	87.8	12.2	0.15
<i>Grupo C: recaudación baja (menor de 25%)</i>				
Michoacán	22.2	30.4	69.6	0.12
Sinaloa	21.6	75.7	24.3	0.19
San Luis Potosí	21.4	95.5	4.5	0.10
Tabasco	20.9	92.9	7.1	0.18
Morelos	20.4	15.5	84.5	0.07
Querétaro	19.6	35.4	64.6	0.08
Aguascalientes	16.6	83.3	16.7	0.05
Colima	16.2	57.9	42.1	0.07
Chiapas	13.2	94.5	3.5	0.19
Oaxaca	10.7	79.4	20.6	0.05
Guanajuato	7.1	81.0	19.0	0.05

Nota: El promedio ingresos tributarios/ PIB local comprende de 1996 a 2004.

Fuente: Elaboración propia con base en las cuentas públicas de las entidades federativas, de 1996 a 2006 e INEGI.

Destacan, entre otros, Chihuahua, Coahuila y Yucatán, que presentan un coeficiente (impuestos directos/ingresos tributarios) próximo a 90%, e incluso la primera entidad de este grupo mantiene el coeficiente (ingresos tributarios/PIB local) más alto, ubicándose en 0.38%. En cambio, la contribución de ambos impuestos de carácter directo

respecto de los ingresos tributarios, para el caso de Puebla y Tlaxcala, tiende a ubicarse en un porcentaje aproximado a 100%, considerando que el impuesto de mayor peso corresponde a las remuneraciones por trabajo profesional y nómina, respectivamente. Con excepción del estado de Zacatecas, la participación de los ingresos tributarios en el PIB es demasiado baja (0.04%). Esto indica que hay un bajo potencial de recaudo con excepción de Chihuahua.

Entidades con recaudación baja

Son 11 los estados que integran el grupo “C” de baja recaudación, con excepción de Sinaloa, Tabasco y Chiapas, cuyo coeficiente (ingresos tributarios/PIB) es mayor al promedio del grupo, aunque no por ello dejan de ser exiguos ya que cuentan con 0.19, 0.18 y 0.19%, respectivamente. Morelos, Aguascalientes, Oaxaca y Guanajuato tienen capacidades de recaudación sumamente magras a pesar de las diversidades de su riqueza natural. Los siguientes estados, dentro de la calificación de baja recaudación, tienen un alto potencial para aumentar sus percepciones, en particular Morelos y Querétaro, pues cuentan con un alto grado de actividad turística y empresarial. Lo mismo acontece con los estados de Sinaloa y Tabasco aunque estos destacan en materia agropecuaria, área en la que tienen gran potencial de recaudación, lo mismo resultará para Chiapas, Michoacán y Oaxaca.

Durante los últimos años San Luis Potosí ha aumentado la participación de los ingresos tributarios propios en aproximadamente 25 puntos, con un alza de 5.0% en 1996 a 28% en 2006, lo cual demuestra su esfuerzo. Sin embargo, dicho esfuerzo recaudatorio expresado en los ingresos directos sobre los tributarios, tiende a expresarse en 92% en dependencia de los provenientes por nómina y marginalmente por la adquisición de muebles y vehículos usados de propulsión interna.

En este grupo en algunos estados el impuesto sobre nómina fue implantado de manera tardía; toda vez que son entidades que tienen bastante dinamismo económico y gran potencial en su recaudación.

Por ejemplo, en Michoacán fue en el año de 2003, Colima y Guanajuato en 2005 y Aguascalientes, recientemente, en 2006. En el estado de Oaxaca dicho impuesto se implanta desde 2002, inicia con una tasa cero para empresas de hasta 50 empleados, y dada la composición de la mayor parte de las empresas en la entidad, esto resultó en detrimento de tal gravamen.

En suma, del análisis del comportamiento de la recaudación de los ingresos tributarios respecto a su participación en los ingresos propios, el grupo "A" es de alta recaudación o superior a 40%, se observa que de acuerdo con el cuadro 10, en primer término, las entidades federativas que lo integran son las de mayor desarrollo empresarial lo cual se correlaciona directamente con el valor del coeficiente ingresos tributarios/PIB, destacando los estados de Guerrero, Estado de México, Sonora, Baja California, Hidalgo y Tamaulipas.

En segundo término, de acuerdo con el coeficiente impuestos directos/ingresos tributarios, los estados de mayor importancia son: Estado de México, Campeche, Jalisco, Tamaulipas y Nuevo León, en virtud de que el impuesto más representativo y de mayor magnitud es el de nómina y en tercer término, dentro de los impuestos indirectos, la constante fue que el impuesto sobre servicios de hospedaje tuvo el mayor dinamismo. Dicho de otra manera, el impuesto sobre nómina y por servicios de hospedaje, fueron los captados más ampliamente por las entidades más desarrolladas económicamente, y por aquellas que tienen infraestructura turística en ese tenor.

La anterior aseveración se corrobora al estudiarse la capacidad tributaria de las entidades con el coeficiente ingresos tributarios/ingresos propios, cuya resultante es que las entidades con recaudación más alta son aquellas que tienen un mayor nivel de desarrollo y actividad económica formal. En cambio, las de menor recaudación, como en el caso del grupo "B", son las entidades federativas con menor desarrollo empresarial y con mayor concentración en las actividades agropecuarias de subsistencia, mismas que se identifican con el grupo "C".

INGRESOS NO TRIBUTARIOS RESPECTO DE LOS INGRESOS PROPIOS

En el mapa 2 se agrupan las entidades federativas en función de su dependencia con los ingresos no tributarios (derechos, productos y aprovechamientos), para el periodo 1996-2006. La clasificación se divide en dos grupos, los de baja recaudación tributaria y los correspondientes a muy baja recaudación tributaria. El primero se integra por 14 entidades federativas cuyo coeficiente de ingresos no tributarios, respecto de los ingresos propios, es de alto grado de dependencia, con una tasa promedio entre 30 y 59%. Mientras el segundo grupo, conjuntamos los de media y baja recaudación, está compuesto por 18 estados, la tasa en referencia se ubica en un rango de 60 y 100%; es decir, el coeficiente de dependencia con los ingresos no tributarios resulta ser muy alto.²²

En ambos grupos, con excepción de los estados de Guerrero, Estado de México, Sonora y el Distrito Federal, más de la mitad de los ingresos propios provienen de fuentes no tributarias que por su naturaleza son inestables y, por lo tanto, poco confiables para depender de éstas. Sin embargo, como podrá observarse en el mapa 2, antes citado, un amplio número de entidades federativas dependen de la captación de estos ingresos. Dichas entidades se han clasificado como el grupo "C" de recaudación baja de acuerdo con el apartado anterior; las que se encuentran localizadas en la zona norte-centro, sur y sureste del país.

Por otra parte, en el cuadro 11 se muestran los componentes de los ingresos no tributarios de cada entidad federativa, así como los coeficientes respectivos. Dichos indicadores corresponden al peso porcentual de los rubros de los derechos, productos y aprovechamientos

²² Se parte del criterio de cuantificar el coeficiente (ingresos no tributarios/ingresos propios) de las 32 entidades federativas en tres grupos de dependencia. El primero con un rango o tasa promedio para el periodo de análisis entre 1 y 29%, el segundo de 30 a 59% y el tercero de 60 a 100%. No obstante, dada la ausencia de estados que se inserten en el primer rango, considerado como de reducida dependencia a los ingresos no tributarios, se procedió a considerar sólo dos grupos, tanto de alta como de muy alta dependencia.

Mapa 2
Agrupación de entidades dependientes de los ingresos no tributarios
(Tasa promedio, 1996-2006)



Fuente: Cuadro 11.

respecto a los ingresos propios. Cabe puntualizar que el concepto contribuciones de mejoras, no se cuantifica en el presente ejercicio, debido a la recaudación insignificante que representa para los estados.

Del cuadro en comento, se deriva que entre los 18 estados que dependen en mayor grado de los ingresos no tributarios se encuentran: Tabasco, Morelos, Querétaro, Aguascalientes, Colima, Chiapas, Oaxaca y Guanajuato, con coeficientes ingresos no tributarios/ingresos propios por arriba de 80%. Cabe destacar que en esta muestra, tanto Chiapas como Guanajuato tienen una alta correlación con el valor del coeficiente ingresos no tributarios/PIB local, incluso el del primer estado está por encima de las 31 entidades restantes.

En cambio, en el denominado grupo de alta dependencia y/o de baja recaudación, los estados de menor grado de dependencia son Sonora, México y Guerrero, cuyos coeficientes (con rangos menores a 50%), son los más equilibrados con respecto a este tipo de ingresos y con una participación creciente en el PIB nacional. Asimismo, son entidades que muestran los más altos coeficientes ingresos tributarios/PIB estatal, entre los 13 estados analizados en el apartado anterior.

Cuadro 11
Coefficiente ingresos no tributarios respecto a los ingresos propios de las entidades federativas,
de 1996 a 2006

<i>Dependencia de los ingresos no tributarios en ingresos propios (promedio porcentual)</i>					
<i>Entidad federativa</i>	<i>(I no tx)/ (I P)</i>	<i>(Der)/ (I P)</i>	<i>(Prod)/ (I P)</i>	<i>(Apro)/ (I P)</i>	<i>(I no tx)/ (PIB)</i>
Distrito Federal	49.7	19.0	24.2	3.6	0.89
<i>Grupo de alta dependencia a los ingresos no tributarios o de baja recaudación (entre 30 y 59%)</i>					
Guerrero	44.3	18.7	10.7	15.6	0.25
México	47.0	31.0	8.8	6.6	0.19
Sonora	48.9	26.1	4.0	9.3	0.30
Baja California	50.1	31.5	10.8	7.7	0.34
Hidalgo	51.5	27.4	19.1	5.0	0.20
Tamaulipas	53.7	39.6	7.6	6.4	0.40
Quintana Roo	54.6	27.3	16.3	10.9	0.43
Jalisco	55.8	25.2	12.7	19.7	0.39
Baja California Sur	57.4	4.3	35.5	8.6	0.30
Nayarit	58.5	23.2	30.7	4.6	0.52
Veracruz	59.2	39.4	1.1	18.8	0.08
Campeche	59.3	22.7	18.1	18.4	0.34
Nuevo León	59.4	24.4	19.3	15.7	0.49
<i>Grupo de muy alta dependencia a los ingresos no tributarios o de muy baja recaudación (entre 60 y 100%)</i>					
Puebla	64.2	37.1	22.0	5.1	0.27
Yucatán	66.6	17.5	6.8	42.3	0.46
Tlaxcala	68.6	29.6	31.4	8.6	0.56
Chihuahua	69.8	41.4	8.9	16.4	0.87
Durango	70.1	45.3	9.9	14.8	0.43
Zacatecas	72.9	44.6	10.5	17.8	0.12
Coahuila	73.5	36.3	8.2	2.5	0.42
Michoacán	77.8	42.5	22.3	13.0	0.42
Sinaloa	78.4	48.6	18.7	11.1	0.70
San Luis Potosí	78.6	44.1	27.1	7.4	0.36
Tabasco	79.1	28.6	25.8	24.6	0.67
Morelos	79.6	42.4	19.6	16.7	0.27
Querétaro	80.4	35.2	30.9	13.9	0.33
Aguascalientes	83.4	41.8	35.1	6.5	0.27
Colima	83.8	56.6	19.2	8.1	0.34
Chiapas	86.8	26.6	50.5	15.5	1.28
Oaxaca	89.3	38.5	39.4	9.5	0.44
Guanajuato	92.9	39.4	29.5	23.8	0.60

Nota: El promedio ingresos no tributarios/ PIB local comprende de 1996 a 2004.

Fuente: Elaboración propia con base en las cuentas públicas de las entidades federativas para el periodo 1996-2006 e INEGI.

PRINCIPALES RUBROS POR CONCEPTO DE DERECHOS Y PRODUCTOS

Derivado de la relación derechos/ingresos propios del cuadro anterior, se consideró conveniente tomar una muestra de 17 entidades federativas con un coeficiente mayor de 35%, con el objeto de conocer los componentes de mayor primacía de la recaudación, toda vez que son estados considerados de muy alta dependencia en proporción con los ingresos no tributarios. Por lo anterior, se consideraron los principales derechos por entidad, con una participación relativa mayor a 15% por rubro.

De acuerdo con información contenida en el cuadro 12, se observa que de 100% de los ingresos no tributarios, 57% en promedio de la muestra corresponde al concepto de derechos, destacando por arriba de la media Tamaulipas, Veracruz, Colima, Baja California, Durango y Sinaloa, en los rubros sobre control vehicular, fiscalización, así como tránsito y transporte.

En el mismo tenor, los estados caracterizados por presentar altos índices por concepto de los coeficientes antes descritos son: Colima con 90% en materia servicios proporcionados por gobernación, fiscalización y control vehicular; Durango con 88% en control vehicular y registro público de la propiedad, y Tamaulipas, Veracruz y Morelos, principalmente por control vehicular, fiscalización y registro público de la propiedad, respectivamente. Por lo tanto, la magnitud de estos recursos fluctúan y se encuentran sujetos de manera importante al ciclo económico, lo cual induce un componente más en la fragilidad en los ingresos propios de las entidades federativas.

Productos

El cuadro 13 muestra que Baja California Sur, Chiapas, Nayarit y Oaxaca son estados cuyos ingresos propios dependen en gran parte del rubro de productos, incluso con excepción de la última entidad, el coeficiente producto e ingresos no tributarios tiende a ubicarse para

Cuadro 12

**Coefficientes de los principales rubros por concepto de derechos de una muestra de entidades federativas
(Promedio porcentual de 1996-2006)**

<i>Rubro / entidades federativas</i>	<i>BC</i>	<i>Tam.</i>	<i>Ier.</i>	<i>Pueb.</i>	<i>Chih.</i>	<i>Dgo.</i>	<i>Zac.</i>	<i>Coah.</i>	<i>Mich.</i>	<i>Sin.</i>	<i>SLP.</i>	<i>Mor.</i>	<i>Oro.</i>	<i>Ags.</i>	<i>Col.</i>	<i>Oax.</i>	<i>Gto.</i>	<i>Prom.</i>
(Der) / (I P)	32	40	39	37	41	45	45	36	43	49	44	42	35	42	57	39	39	41
(Der) / (I no tx)	63	74	66	58	59	65	61	49	55	62	56	53	44	50	68	43	42	57
<i>Respecto a los ingresos por concepto de derechos</i>																		
Registro Público de la Propiedad	18					15	15	15				39	39					24
Tránsito y Transporte	59				31				61	31			25				47	42
Salud y Seguridad Social																	20	20
Control Vehicular		61				73		44				21			16	33		50
Servicios de Registro Civil		20																20
Secretaría de Finanzas y Planeación			45	31			67				54				32			46
Secretaría de Seguridad Pública			36									20		50				35
Secretaría de Gobernación				24							17				42			28
Secretaría de Com. y Transp.				24	38					42								35
Suma rubros	76	81	81	79	69	88	82	59	61	73	71	80	64	50	90	33	67	71

Fuente: Elaboración propia con base en las cuentas públicas de las entidades federativas para el periodo 1996-2006.

el periodo de estudio por arriba de 50%. Asimismo, se aprecia que el renglón que más contribuye a los resultados anteriores corresponde a “productos o rendimientos financieros”. En ese tenor, todas las entidades federativas a excepción de Veracruz y el Distrito Federal, guardan una marcada dependencia, siendo las más prominentes: Oaxaca con 98%; Tabasco, 93%; Michoacán, 93%, Baja California, 90%; Zacatecas, 89%; Campeche e Hidalgo con 87%, cada una.

Resulta preocupante que sea la inversión de los recursos líquidos en el sistema financiero la fuente de un alto porcentaje de las entidades fe-

Cuadro 13
Coefficiente rendimientos financieros respecto de los productos
de las entidades federativas de 1996 a 2006

<i>Entidad federativa</i>	<i>(Prod) / (I P)</i>	<i>(Prod) / (I no tx)</i>	<i>(R f) / (Prod)</i>
Aguascalientes	35	42	81
Baja California	11	22	90
Baja California Sur	36	62	29
Campeche	18	31	87
Chiapas	51	58	76
Chihuahua	9	13	35
Coahuila	8	11	31
Colima	19	23	76
Distrito Federal	24	49	12
Durango	10	14	72
Guanajuato	30	32	77
Guerrero	11	24	73
Hidalgo	19	37	87
Jalisco	13	23	86
México	9	19	51
Michoacán	22	29	93
Morelos	20	25	78
Nayarit	31	53	48
Nuevo León	19	33	49
Oaxaca	39	44	98
Puebla	22	34	54
Querétaro	31	39	66
Quintana Roo	16	30	45
San Luis Potosí	27	35	57
Sinaloa	19	24	67
Sonora	4	8	67
Tabasco	26	33	94
Tamaulipas	8	14	93
Tlaxcala	31	45	54
Veracruz	1	2	0
Yucatán	7	10	20
Zacatecas	11	14	89

Fuente: Elaboración propia con base en las cuentas públicas de las entidades federativas para el periodo 1996-2006.

derativas y que más de 90% de los ingresos generados por los estados de Chiapas y Oaxaca. Esta situación ha derivado en algún momento, como en el caso del segundo estado, en un relajamiento de la función recaudatoria, cayendo la relación ingresos tributarios/PIB, durante 1998 a 2001, retrayendo la ejecución de los proyectos y al retraso de las transferencias a los municipios, para poder obtener más intereses de estos recursos.

Del análisis de la estructura de los ingresos no tributarios, los renglones que captan la mayor parte de los ingresos por este concepto son los derechos y los productos. En el primer caso, el renglón que más aporta es el de control vehicular, mientras que en el segundo caso, el factor que predomina en los ingresos derivados de los productos corresponde al concepto de los rendimientos financieros, es decir, de los intereses provenientes de las inversiones de los recursos líquidos en el mercado financiero que, a su vez, dependen de los vaivenes de las tasas de interés, lo cual introduce un factor de fuerte volatilidad en los mismos, dicho factor, incluso, tiende a dificultar la planeación de los ingresos.

ESFUERZO FISCAL REAL DE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS

El objeto del presente apartado es analizar el esfuerzo fiscal real realizado por las entidades federativas para incrementar su recaudación [aregional, 2003]. Dicha cuantificación se ha estimado mediante la elasticidad de los ingresos tributarios respecto del PIB estatal, así como por la elasticidad de los ingresos propios menos rendimientos financieros respecto de los ingresos provenientes de las transferencias federales.

Con la elasticidad tributaria se evalúa el grado de respuesta de la suma de los ingresos directos e indirectos ante un incremento del ingreso estatal durante el periodo de estudio, si el resultado es positivo y mayor a la unidad implica que los recursos tributarios se han incrementado más que proporcional cuando se incrementa el PIB de la entidad federativa; pero si resulta menor a la unidad, entonces los ingresos tributarios crecieron menos que proporcional a un aumento del PIB estatal. Finalmente, si el resultado fuera negativo o menor a la unidad,

entonces se presenta una relación inversa entre los recursos propios y el ingreso de la entidad.

En el caso de la elasticidad de los ingresos propios libres de rendimiento financiero con respecto a los procedentes de la federación, como en el caso de los ramos generales 28 y 33, también se está en posibilidad de cuantificar el esfuerzo de recaudación de los fondos propios que realizan las entidades federativas, sin considerar los recursos procedentes de intereses de los productos financieros, es decir, de los originados por la inversión de recursos líquidos en el sistema financiero.

En ese tenor, la elasticidad permite observar cómo cambian los recursos propios en respuesta ante un incremento de los ingresos procedentes de la federación: a mayor elasticidad, significa una respuesta más satisfactoria por parte del gobierno estatal y, por ende, un efecto positivo de las transferencias y aportaciones federales en la recaudación. Al contrario, si la respuesta es negativa (cambio inelástico) representa un deterioro del esfuerzo del gobierno estatal por aumentar sus recaudos. Por último, si la elasticidad tiende hacia cero, significa que el efecto de las transferencias en la generación de recursos propios es cada vez más pequeño. En la gráfica 9, se observa la evolución de las elasticidades antes referidas, partiendo de la aplicación de las fórmulas presentadas en el diagrama 7.

En términos de la elasticidad tributaria, 28 entidades muestran datos de una elasticidad mayor a la unidad, es decir, la tasa de crecimiento media anual de los ingresos tributarios crece más que proporcional a la tasa de crecimiento del PIB, o sea, que la recaudación responde de manera positiva al aumento de la actividad económica. Destacan los estados de Baja California Sur, Campeche, Chiapas, México, Nayarit, Oaxaca y Zacatecas, así como Veracruz y San Luis Potosí, donde el indicador se encuentra por arriba de la unidad y tres puntos porcentuales en los últimos dos estados. Lo anterior se debe al mayor uso de las potestades tributarias, expresándose en un mayor esfuerzo fiscal real, con excepción de Guerrero, Sonora, Distrito Federal y Morelos con coeficientes inelásticos.

Diagrama 7
Fórmulas para la aplicación de las elasticidades tributarias

$$E_{\Sigma Tx/PiB}^{ef} = \frac{\left(\frac{\Delta pib_{t+12}^{ef}}{pib_{t+12}^{ef}} \right)}{\left(\frac{\Delta Tx_{t+12}^{ef}}{Tx_{t+12}^{ef}} \right)} > < 1$$

$$E_{IP/IF}^{ef} = \frac{\left(\frac{\Delta IP-Rf_{t+12}^{ef}}{IP-Rf_{t+12}^{ef}} \right)}{\left(\frac{\Delta IF_{(28+33)}^{ef}}{IF_{(28+33)}^{ef}} \right)} > < 1$$

Donde:

$\Sigma Tx/PiB$	Elasticidad tributaria/ PiB
$E_{IP-Rf/IF(28+33)}$	Elasticidad ingresos propios menos rendimientos financieros respecto ingresos federales de los Ramos Generales 28 y 33
ef	Entidad federativa
t-0	Año de cálculo
t+12	12 años posteriores al ejercicio de cálculo
Tx	Total impuestos de la entidad

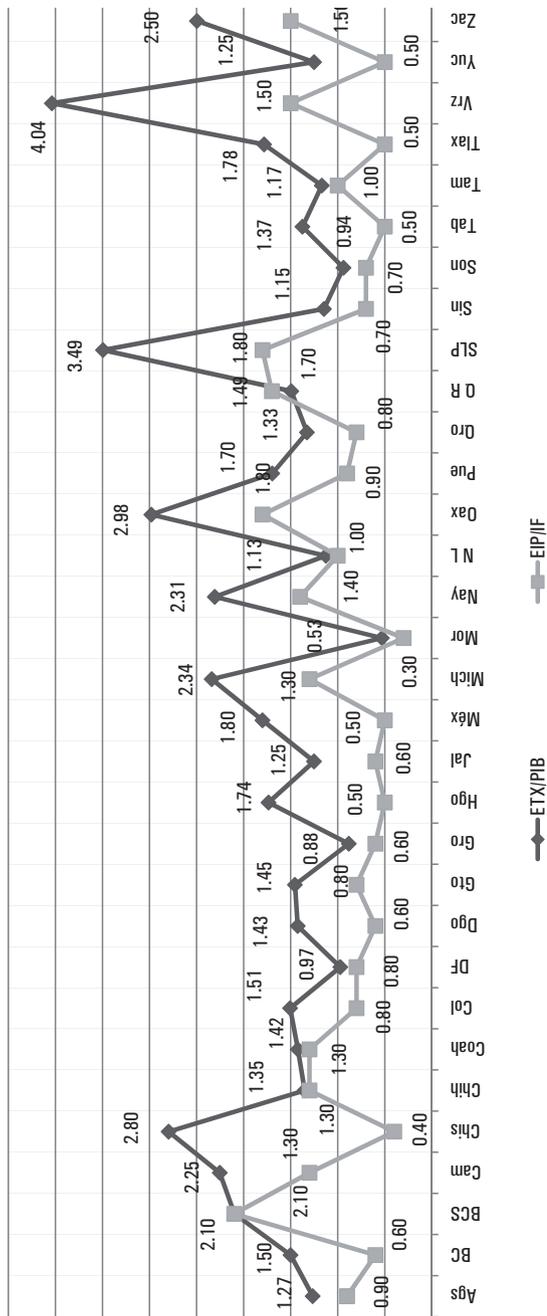
Fuente: Elaboración propia.

No obstante, desde la perspectiva de la elasticidad ingresos propios/ingresos federales, sólo 13 de las 32 entidades muestran una relación positiva mayor a la unidad, es decir, la recaudación responde de manera positiva al incremento de las transferencias federales, destacan los estados de Baja California Sur, Oaxaca, San Luis Potosí y Quintana Roo. Mientras que las restantes 19 entidades presentan una elasticidad muy baja con respecto a los ingresos federales, por lo que las transferencias tienden a afectar el esfuerzo recaudatorio, siendo los casos más severos Morelos y Chiapas con un coeficiente de 0.30 y 0.40 respectivamente, a pesar que el último estado realiza un mayor esfuerzo fiscal, tal y como se desprende de la gráfica anterior.

Finalmente, derivado de los resultados anteriores y de conformidad con la tipología que clasifica a las entidades federativas en tres grupos según su capacidad recaudatoria contra su esfuerzo fiscal real,²³ contenidos en el cuadro 14.

²³ El esfuerzo fiscal se encuentra referido a la capacidad y habilidad de utilizar en forma eficiente las potestades tributarias asignadas. En tanto la capacidad fiscal recaudatoria depende de la base gravable de la entidad que a su vez estriba de la actividad económica local.

Gráfica 9
Elasticidad tributaria y elasticidad ingresos propios-transferencias federales por entidad federativa de 1996 a 2006



Cuadro 14
Entidades federativas según capacidad recaudatoria vs. esfuerzo real fiscal real, de 1996 a 2006

<i>Entidad federativa</i>	$\frac{(I\ tx//)}{(I\ P)}$	$Etx = \frac{(I\ tx//)}{(PIB)}$	$EIP/IF = \frac{(IP-Rf//)}{IF(R28+33)}$	$\frac{(I\ tx//)}{(Pab)}$
1 Distrito Federal	49.8	0.97	0.80	1.05
<i>Grupo A: recaudación alta (mayor a 40%)</i>				
1 Guerrero	54.7	0.88	0.60	0.30
2 México	53.5	1.80	0.50	0.27
3 Sonora	51.1	0.94	0.70	0.32
4 Baja California	49.9	1.50	0.60	0.34
5 Hidalgo	48.5	1.74	0.50	0.19
6 Tamaulipas	46.3	1.17	1.00	0.34
7 Quintana Roo	45.4	1.49	1.70	0.36
8 Jalisco	44.2	1.25	0.60	0.31
9 Baja California Sur	42.6	2.10	2.10	0.22
10 Nayarit	41.5	2.31	1.40	0.37
11 Veracruz	40.8	4.04	1.50	0.06
12 Campeche	40.7	2.25	1.30	0.24
13 Nuevo León	40.6	1.13	1.00	0.34
<i>Grupo B: recaudación media (entre 25 % y menor a 40%)</i>				
1 Puebla	35.8	1.70	0.90	0.15
2 Yucatán	33.4	1.25	0.50	0.23
3 Tlaxcala	30.4	1.78	0.50	0.24
4 Chihuahua	30.2	1.35	1.30	0.38
5 Durango	29.9	1.43	0.60	0.18
6 Zacatecas	27.1	2.50	1.50	0.04
7 Coahuila	26.5	1.42	1.30	0.15
<i>Grupo C: recaudación baja (menor a 25%)</i>				
1 Michoacán	22.2	2.34	1.30	0.12
2 Sinaloa	21.6	1.15	0.70	0.19
3 San Luis Potosí	21.4	3.49	1.80	0.10
4 Tabasco	20.9	1.37	0.50	0.18
5 Morelos	20.4	0.53	0.30	0.07
6 Querétaro	19.6	1.33	0.80	0.08
7 Aguascalientes	16.6	1.27	0.90	0.05
8 Colima	16.2	1.51	0.80	0.07
9 Chiapas	13.2	2.80	0.40	0.19
10 Oaxaca	10.7	2.98	1.80	0.05
11 Guanajuato	7.1	1.45	0.80	0.05

Fuente: Elaboración propia con base en las cuentas públicas de las entidades federativas de 1996 a 2006.

De las 13 entidades que integran el grupo “A” de alta recaudación, la evidencia indica que dos estados realizan un menor esfuerzo fiscal real, incluso por debajo de los grupos de recaudación media y baja. En el caso de Guerrero se debe a que la base gravable de impuesto sobre nómina se redujo en algunos años, tanto por la desaceleración empresarial como por la ineficiencia recaudatoria. Mientras que en el caso

de Sonora se redujeron los recursos por concepto del predial ejidal y el impuesto sobre tenencia o uso de vehículos principalmente, e incluso, estos conceptos son de potestad municipal. Asimismo, en este grupo se observa que las transferencias tienden a afectar el esfuerzo recaudatorio de los dos estados antes citados, incluyendo Baja California y Jalisco, siendo más pronunciada en Hidalgo y México.

En el caso del Grupo “B” de recaudación media, se observa una reciprocidad entre la participación de los ingresos tributarios y el esfuerzo fiscal real realizado por todos los estados del grupo, toda vez que la capacidad recaudatoria crece a una tasa más que proporcional al crecimiento del producto, inclusive, sólo para Chihuahua, Zacatecas y Coahuila las transferencias federales tienen un efecto positivo en la recaudación al igual que el crecimiento del producto.

Respecto al Grupo “C” de recaudación baja, se presenta fuerte correlación entre la capacidad de tributación y el esfuerzo fiscal real realizado, siendo más eficientes en este último concepto, las entidades de los anteriores grupos, excepto Morelos, el cual está situado como el estado con mayor fragilidad en sus finanzas públicas. El problema que se presenta, con excepción de Michoacán, San Luis Potosí y Oaxaca es que la recaudación no responde de manera positiva al incremento de las transferencias federales.

En la última columna del cuadro 14 se presenta la carga tributaria per cápita por entidad, dicho indicador advierte sobre el valor promedio que cada habitante aporta en forma de impuesto al gobierno de su entidad, destacando en la categoría de mayor carga tributaria por habitante el estado de Chihuahua, después del Distrito Federal, a pesar de encontrarse clasificado en el grupo de recaudación media, no obstante, presenta un mayor esfuerzo real de recaudación de acuerdo con los coeficientes de elasticidad antes estudiados. Cabe contrastar a esta entidad con los casos de las que presentan mayor dinamismo económico como: México, Jalisco o Nuevo León y que, sin embargo, cuya carga per cápita resulta inferior, debido a que la elasticidad ingresos propios netos-ingresos federales resulta inelástica, es decir, que las

transferencias tienden a afectar el esfuerzo recaudatorio, sobre todo porque los criterios principales para la distribución de las participaciones son el poblacional y el de la recaudación de impuestos bajo convenio administrativo (resulta contradictorio que estados como Chiapas y Oaxaca reciban participaciones por habitante por debajo del promedio nacional, dada sus carencias, rezagos y necesidades, contraviniendo el principio fiscal de la redistribución de los ingresos federales).

En suma, no necesariamente las entidades ubicadas en los primeros sitios de acuerdo a su capacidad de recaudación contra los ingresos propios, son las que realizan el mayor esfuerzo fiscal real para elevar su recaudación, ni las de mayor contribución impositiva en los ingresos totales disponibles. En todo caso se presentan, al contrario y de acuerdo con la evidencia empírica para el mismo periodo de análisis, los nueve estados que mayor esfuerzo real realizan en la materia: Veracruz, Nayarit, Campeche, Baja California, Zacatecas, Michoacán, San Luis Potosí, Chiapas y Oaxaca, cabe puntualizar que los últimos cinco estados se encuentran clasificados en los grupos de media y, principalmente, de baja recaudación.

4. PROPUESTA PARA DESCENTRALIZAR
Y FORTALECER EL FEDERALISMO FISCAL
EN EL ÁMBITO DE LA COLABORACIÓN ADMINISTRATIVA
El caso del IVA

México adopta como forma de gobierno la República representativa, democrática y federal, integrada por estados libres y soberanos. No obstante, en materia fiscal, la Constitución de 1917 da pie a un sistema de concurrencia tributaria de la federación y los estados en la mayoría de las fuentes de ingreso, provocando fuertes problemas fiscales y conflictos entre los tres órdenes de gobierno. Asimismo, el poder político y económico que ostenta el gobierno central ha limitado históricamente la capacidad de acción y decisión de los gobiernos estatales y municipales, aun cuando jurídicamente se trata de entidades autónomas.

En materia de coordinación fiscal, la potestad tributaria corresponde originariamente a los distintos órdenes de gobierno, pero por obvia consecuencia se adoptaron medidas para evitar la múltiple tributación, delimitando con ello las competencias de los gobiernos subnacionales. De hecho, con la entrada de la Ley de Coordinación Fiscal de 1980 –la cual norma al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal (SNCF)–, se ha delimitado el poder tributario de los estados y municipios a cambio de recibir participaciones.

Asimismo, durante los últimos años se han verificado cambios que tienden a fortalecer las finanzas estatales, facultándolas en el establecimiento de derechos y diversos impuestos locales (adquisición de inmuebles, tributos cedulares, tenencia o uso de vehículos, sobre automóviles nuevos, entre otros), así como de los beneficios derivados de los acuerdos implícitos en materia del Convenio de Colaboración

Administrativa, a efecto de que los estados puedan auditar y fiscalizar además del IVA, el impuesto sobre la renta (ISR), el impuesto al activo (IMPAC) y los impuestos especiales sobre producción y servicios (IEPS). No obstante, a pesar del esfuerzo real recaudatorio de las entidades federativas, las fuentes tributarias disponibles son de bajo potencial, toda vez que los gobiernos estatales y municipales dependen en un alto grado de los recursos procedentes del gobierno federal, por lo que las posibilidades de desarrollo regional son frágiles en tanto no se fortalezca la capacidad de contar con recursos suficientes, por medio de la ampliación de sus facultades tributarias constitucionales, ya que en la práctica continúan desprovistos de competencias y capacidades suficientes para dar cauce a las demandas comunitarias para garantizar la prestación y satisfacción de servicios básicos.

En el cuadro 15 se presentan diversos índices de desarrollo económico, social y fiscal por entidad federativa durante el periodo de estudio,²⁴ observándose que la heterogeneidad estructural regional persiste

²⁴ El objetivo del índice de desarrollo económico y disparidades regionales es evaluar el nivel medio de bienestar de los ciudadanos, seleccionando indicadores numerosos y variados del consumo privado, combinándolos después en un “índice de bienestar global” para 1960. Las variables que fueron consideradas son la mortalidad general; el número de personas que saben leer y escribir; el número de viviendas con agua corriente; los salarios mínimos horarios (promedio entre la ciudad y el campo); la extensión de la seguridad social; el consumo de azúcar, electricidad y de gasolina. La metodología mide 10 variables generales sobre consumo o bienestar, cada uno por separado, pero ninguna de ellas es una medida de bienestar general. Al final se combinan en un índice general de bienestar. El índice de marginación estatal es semejante al de marginación que lleva a cabo el Conapo y se forma al agregar variables que cuantifican, de manera general, la proporción de habitantes que subsisten en condiciones por debajo de un nivel mínimo de vida en los municipios. De esta forma, se trata de ordenar a los municipios según las condiciones y grado de marginación de sus habitantes. Los indicadores más importantes se relacionan con el porcentaje de analfabetas, las condiciones de las viviendas (el porcentaje de ocupantes en viviendas sin drenaje, energía eléctrica, agua entubada y con piso de tierra), y el porcentaje de la población económicamente activa que gana hasta dos salarios mínimos. La metodología utiliza una función que resume información a cerca de distintas variables de interés en cada entidad federativa. La

y se mantiene enquistada, implicando un efecto diferenciado entre las entidades. Algunas con mayor capital físico y humano, presentan mejor infraestructura y mayor tradición democrática que motiva al crecimiento y que les permita responder mejor a los ciclos económicos. Otras, las que no se han beneficiado del desarrollo económico, quedan atrapadas en un círculo vicioso de pobreza y marginación.²⁵

Ante dicha problemática de carácter estructural, es imprescindible corregir la heterogeneidad regional, mediante mecanismos de nivelación presupuestario, mejorando la asignación y distribución del ingreso territorial entre los estados con el fin de compensar diferencias en el ingreso per cápita, igualar las posibilidades de gasto y estimular la prestación de ciertos servicios públicos, es decir, que las transferencias federales complementen los ingresos propios en el marco de un siste-

variable o índice estimado refleja y conserva al máximo la información que aportan las variables originales, consideradas en su conjunto. El objetivo es integrar una variable única, que sea la combinación lineal de los indicadores de interés que explique la mayor proporción de la varianza total de los datos. Esto toma la forma de un vector. Asimismo, el concepto y dimensiones de la marginación, son un fenómeno estructural que se origina en la modalidad, estilo o patrón histórico de desarrollo; ésta se expresa, por un lado, en la dificultad para propagar el progreso técnico en el conjunto de la estructura productiva y en las regiones del país y, por el otro, en la exclusión de grupos sociales del proceso de desarrollo y del disfrute de sus beneficios. Los procesos que modelan la marginación conforman una precaria estructura de oportunidades sociales para los ciudadanos, sus familias y comunidades, y los expone a privaciones, riesgos y vulnerabilidades sociales que a menudo escapan al control personal, familiar y comunitario y cuya reversión requiere el concurso activo de los agentes públicos, privados y sociales. El índice de marginación es una medida-resumen que permite diferenciar entidades federativas y municipios según el efecto global de las carencias que padece la población, como resultado de la falta de acceso a la educación, la residencia en viviendas inadecuadas, la percepción de ingresos monetarios insuficientes y las relacionadas con la residencia en localidades pequeñas.

²⁵ Un trabajo sumamente completo sobre la realidad municipal actual, tanto en su dimensión social como en la económica se encuentra en Adolfo Sánchez [2000], *Marginación e ingreso en los municipios de México. Análisis para la asignación de recursos fiscales*, IIEC, UNAM, México.

Cuadro 15
Diversos índices de desarrollo económico, social y fiscal por entidad federativa

<i>Entidad federativa</i>	<i>Lugar del índice de desarrollo económico y disparidades regionales</i>	<i>Grado del índice de marginación estatal</i>	<i>Lugar que ocupa en el contexto nacional</i>	<i>Grado del índice de marginación</i>	<i>Lugar que ocupa en el contexto nacional</i>	<i>Lugar del índice de esfuerzo fiscal</i>	<i>Ingreso per cápita (pesos)</i>	<i>Elasticidad tributaria/PIB</i>
	1970 *	1995 *		2005 *		1997 *	1996-2006 *	
Aguascalientes	18	Bajo	28	Bajo	28	20	29	1.27
Baja California	3	Muy bajo	30	Muy bajo	30	9	206	1.50
Baja California Sur	7	Bajo	27	Bajo	24	4	122	2.10
Campeche	11	Alto	8	Alto	8	18	171	2.25
Coahuila	5	Muy bajo	29	Muy bajo	29	7	33	1.42
Colima	27	Bajo	22	Bajo	25	22	227	1.51
Chiapas		Muy alto	1	Muy alto	2	19	90	2.80
Chihuahua	9	Bajo	26	Bajo	23	5	28	1.35
Distrito Federal	1	Muy bajo	32	Muy bajo	32		1 146	0.97
Durango	20	Medio	17	Medio	15	15	67	1.43
Guanajuato	23	Alto	13	Medio	14	27	14	1.45
Guerrero	26	Muy alto	2	Muy alto	1	6	69	0.88
Hidalgo	29	Muy alto	5	Alto	5	23	47	1.74
Jalisco	14	Bajo	25	Bajo	27	3	129	1.25
México	10	Bajo	21	Bajo	21	14	89	1.80
Michoacán	28	Alto	10	Alto	10	28	28	2.34
Morelos	16	Medio	19	Bajo	20	16	26	0.53
Nayarit	21	Alto	14	Medio	12	10	92	2.31
Nuevo León	2	Muy bajo	31	Muy bajo	31	2	258	1.13
Oaxaca	32	Muy alto	3	Muy alto	3	29	10	2.98
Puebla	25	Alto	7	Alto	7	17	47	1.70
Querétaro	22	Medio	16	Medio	17	24	41	1.33
Quintana Roo	19	Medio	20	Bajo	19	1	245	1.49
San Luis Potosí	24	Alto	6	Alto	6	30	31	3.49
Sinaloa	8	Medio	15	Medio	18	11	61	1.15
Sonora	4	Bajo	24	Bajo	26	12	157	0.94
Tabasco	15	Alto	9	Alto	9	25	48	1.37
Tamaulipas	6	Bajo	23	Bajo	22	8	160	1.17
Tlaxcala	31	Medio	18	Medio	16	21	56	1.78
Veracruz	13	Muy alto	4	Alto	4	31	14	4.04
Yucatán	17	Alto	11	Alto	11	13	80	1.25
Zacatecas	30	Alto	12	Medio	13	26	10	2.50

* Véase la nota 18 de pie de página para conocer los objetivos, variables y metodología que se consideran en cada índice.

Fuente: Elaboración propia con información del Consejo Nacional de Población, *Índices de marginación 2005*, primera edición, noviembre de 2006; a regional México a través de sus índices, abril de 2002, año 2, núm. 4; así como el capítulo 3 del presente trabajo.

ma de equidad y redistribución de mayores ingresos a las entidades federativas para financiar la descentralización del gasto federal y garantizar un servicio más homogéneo.

Derivado de lo anterior y, de conformidad con el marco de referencia presentado en el primer capítulo, como por los resultados obtenidos en el diagnóstico antes expuesto, en el corto plazo es insostenible reducir de forma sustantiva el desequilibrio fiscal vertical y, por ende, la dependencia financiera de las entidades federativas respecto de las transferencias de recursos del gobierno central (participaciones y aportaciones), aun cuando éstas se incrementen, la distribución tributaria territorial mantendría las mismas inercias de la actual estructura, motivo por el cual en este capítulo se hace una propuesta que a corto plazo permita fortalecer las capacidades de recaudación de las entidades federativas, a efecto de atenuar el desequilibrio fiscal horizontal.

FEDERALISMO, DESCENTRALIZACIÓN FISCAL Y COLABORACIÓN ADMINISTRATIVA

En el primer capítulo se asentó que la teoría de la descentralización fiscal es ajustable a cualquier forma de organización nacional, ocupándose fundamentalmente de los problemas económicos que implica el arreglo espacial de las finanzas públicas, mientras que la problemática del *federalismo fiscal*, es aplicable sólo al modelo federal de organización del Estado, y que es en esencia una problemática sobre el arreglo espacial del poder y del equilibrio político/económico de las bases territoriales, cuyo *núcleo está constituido por la existencia del poder y las responsabilidades fiscales* que recaen sobre la jurisdicción que sea capaz de abordar la escala del problema correspondiente [Indetec, 1996].

En ese tenor, la distribución de las funciones públicas entre los niveles de gobierno y la coexistencia de los poderes tributarios originarios, constituye la singularidad esencial de las haciendas federales y es casusa de que éstas deban resolver los problemas sobre cómo distribuir la res-

ponsabilidad del gasto público y las fuentes de ingreso de forma que las necesidades financieras y los recursos para atenderlas se mantengan en equilibrio; adoptar mecanismos que permitan compensar las diferencias de capacidad tributaria entre los distintos estados de forma que éstos puedan prestar un nivel de servicio aceptable y; mantener la eficacia de los instrumentos fiscales y monetarios para combatir las fluctuaciones económicas y promover el desarrollo económico [Indetec, 1996].

De forma que el sistema de coordinación tributaria, es el medio que permite que la responsabilidad de establecer tributos se ejerza en forma organizada y negociada por ambos niveles de gobierno y que, para efectos de la coordinación fiscal entre los dos niveles políticos, es la mutua colaboración de sus administraciones tributarias, que permiten intercambiar información que les sirvan para complementar las relaciones de contribuyentes, descubrir hechos imposables no declarados o bien, conocer las efectivas valoraciones de las bases imposables.

En ese sentido, si bien la colaboración administrativa es un instrumento de apoyo administrativo entre los niveles de gobierno que se asisten, puede llevarse desde la separación de fuentes tributarias sin coordinación alguna, hasta el sistema de participación de ingresos como es el caso de México.

En el cuadro 16 se presentan los sistemas de colaboración en administración tributaria, observándose en todos los casos una implícita división territorial que corresponde a las jurisdicciones que colaboran, así como a cualquier otra combinación de criterios entre los tres tipos de colaboración administrativa, aun en el caso de la separación de fuentes de ingresos, la colaboración resulta un instrumento complementario necesario para la instrumentación y ejecución de los arreglos tributarios entre los niveles de gobierno, redundando en un mejor cumplimiento de las leyes fiscales y en beneficio de sus respectivas recaudaciones.

En México, la colaboración administrativa en materia fiscal federal a partir de la creación del SNCF,²⁶ tiene como origen el Convenio

²⁶ Debe resaltarse que el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal fue diseñado para

Cuadro 16
Sistemas de colaboración administrativa tributaria

	<i>Por tributo</i>	<i>Por funciones</i>	<i>Por estratos de contribuyentes</i>
Esquema de asignación	<ul style="list-style-type: none"> • Impuestos sobre el ingreso • Impuestos al consumo • Contribuciones especiales • Derechos 	<ul style="list-style-type: none"> • Planeación y dirección • Control tributario • Recaudación • Fiscalización • Determinación de créditos • Ejecución coactiva • Difusión y asistencia 	<ul style="list-style-type: none"> • Ramos y tipos de actividades • Volumen de ingreso • Regímenes tributarios • Periodicidad de la obligación • Alcance geográfico de las actividades • Localización urbana vs. rural • Grado de radicación • Grado de visibilidad
Nivel central	<ul style="list-style-type: none"> • Tributos globalizaciones o sobre la base neta • Tributos asociados al comercio exterior 	<ul style="list-style-type: none"> • Funciones directivas • Control tributario centralizado • Fiscalización concurrente con el nivel local 	<ul style="list-style-type: none"> • Grandes contribuyentes • Contribuyentes con actividad de alcance nacional • Contribuyentes con bajo grado de radicación • Contribuyentes en regímenes especialmente interconectados con la administración de otros tributos nacionales
Nivel local	<ul style="list-style-type: none"> • Tributos cedulares o sobre base bruta • Contribuciones asociadas al principio de beneficio • Contribuciones asociadas con el patrimonio territorial 	<ul style="list-style-type: none"> • Todas las funciones operativas • Control tributario regionalizado • Fiscalización concurrente con el nivel central 	<ul style="list-style-type: none"> • Contribuyentes con actividades localizadas • Contribuyentes de baja visibilidad • Contribuyentes en ramos de actividad de tramo de control amplio o geográficamente diseminados • Contribuyentes en regímenes simplificados

Fuente: Indetec, *op. cit.*, p. 146.

resolver problemas de armonización tributaria y distribución de los ingresos mediante las participaciones, hecho que ha contribuido a facilitar y mejorar la supervisión y seguimiento de la colaboración intergubernamental en materia fiscal. Hasta la entrada en vigor del SNCF, las entidades federativas colaboraban en la administración del ISIM, el impuesto sobre tenencia o uso de vehículos y algunos contribuyentes del ISR. Esta experiencia, permitió que con la creación del nuevo esquema de coordinación fiscal los estados continuaran colaborando en la administración de algunas funciones tributarias de impuestos federales, como el IVA, el ISTUV, el ISR que pagaban los contribuyentes menores, mientras que los municipios participaron en esta primera etapa de colaboración, aunque se limitaron a atender el cobro de las multas federales no fiscales. Sin embargo, en 1997 entró en vigor un nuevo CCAMFF que rige hasta nuestros días, dando impulso a la colaboración administrativa al permitirse que las funciones de

de Adhesión y su formalización en los convenios de colaboración administrativa en materia fiscal federal, en el que los estados asumen el compromiso de realizar funciones de administración tributaria sobre impuestos federales a cambio de recibir incentivos económicos, por lo que la colaboración administrativa es el acto mediante el cual los gobiernos locales asumen acciones y responsabilidades en materia de administración de impuestos federales coordinados, tornándose en actores de la recaudación nacional, con el fin de eliminar las deficiencias del sistema tributario federal y del propio sistema de coordinación, haciendo más efectiva la obtención de ingresos para mejorar la vigilancia en el cumplimiento de las obligaciones fiscales y acercar la presencia fiscal hacia los gobiernos locales y con ello favorecer el desarrollo de la capacidad administrativa y del propio federalismo fiscal.

Dicha colaboración es de carácter administrativa, y ha evolucionado en razón directa con el federalismo fiscal y con las decisiones tomadas en materia de participaciones y asignaciones federales, con lo cual se eleva el vínculo y grado de responsabilidad fiscal de los tres niveles de gobierno y se mejoran los horizontes recaudatorios.

Sin embargo, la dinámica de la economía y de la vida política y social del país durante los últimos años han puesto en duda la viabilidad de la coordinación fiscal, la colaboración administrativa y del propio federalismo fiscal mexicano, toda vez que no ha generado una auténtica autonomía tributaria de los gobiernos locales, es decir, no ha favorecido el equilibrio entre las decisiones de gasto y financiamiento de los bienes y servicios públicos en el ámbito local, ya que el esquema de asignación de atribuciones impositivas entre los distintos órdenes

control y verificación fiscal se ampliaran a otros impuestos federales distintos al IVA, como es el ISR, el IMPAC y el IEPS. Es así como nacen nuevas facultades para las entidades federativas en materia de recaudación, notificación, cobranza, resoluciones de recursos administrativos, intervención en juicios, entre otras (véase Convención Nacional Hacendaria, “Nuevo modelo de colaboración administrativa en materia fiscal”, Comisión Técnica de “Colaboración administrativa en materia fiscal”, México, febrero de 2004).

de gobierno en el sistema federal no ha propiciado un equilibrio entre el principio de autonomía fiscal y el correspondiente a la eficiencia económica [aregional, 2004b], tal y como lo señala un principio sustancial de la descentralización fiscal, en que el beneficio de la autonomía fiscal es mayor si el contribuyente identifica localmente la fuente de financiamiento que corresponde a determinado bien o servicio público [Oates, 1977].

El criterio básico para transferir decisiones de asignación es que los procesos descentralizados sean más eficientes que los centralizados y que para que haya descentralización política no es suficiente la transferencia de competencias administrativas a gobiernos electos sino que dichas competencias sean ejercidas autónomamente [Finot, 2001].

En ese tenor, este capítulo, presenta una propuesta que en el marco de la coordinación fiscal intergubernamental y en el contexto de la colaboración administrativa, permita a las entidades federativas incentivar su capacidad recaudatoria, disminuir marginalmente la dependencia financiera y, por ende, fortalecer el federalismo en México, es decir, la propuesta que se formula pretende mitigar el desequilibrio fiscal horizontal mediante la descentralización integral del IVA en los estados, que permita en el corto plazo mayor participación y responsabilidad de las entidades federativas en la recaudación, creando con ello un sistema cooperativo y competitivo pero a la vez equitativo en la recaudación nacional del gravamen [Calzada, 2004].

La propuesta plantea que las entidades federativas administren integralmente dicho gravamen a partir de la delegación de todas las funciones de recaudación, fiscalización y jurídicas de ingresos que actualmente se encuentran centralizadas. Dicho acto no implica que se trastoque en una potestad estatal sino, más bien, que represente una responsabilidad estatal en el marco de la colaboración con el objeto de descentralizar la recaudación nacional, dinamizar y aumentar la recaudación de los gobiernos tanto subnacionales como federal.

Los beneficios que se derivan son: dinamizar la recaudación federal y hacer copartícipes a las entidades, toda vez que el IVA es un

impuesto federal preponderante que pasaría a ser el eje del sistema de recaudación estatal. Así como la posibilidad de estructurar sistemas fiscales estatales más integrados, productivos y menos gravosos que sustituyan los sistemas voluminosos, fragmentados e improductivos.

Con ello, y bajo esta arista de colaboración administrativa (ante-sala de arreglos institucionales para asignar tareas recaudatorias), se vincula un acto administrativo con un propósito de descentralización fiscal, incentivar tanto la colaboración vertical entre las entidades federativas y municipios con la federación como la colaboración horizontal entre órdenes de gobierno. Es decir, definir la forma en cómo debe organizarse al Estado para llevar a cabo sus tareas y cumplir sus compromisos con la sociedad, mediante: aspectos fiscales (para definir qué nivel de gobierno determina la base y la tasa de cada impuesto, cuál se hace responsable de la prestación de un servicio en específico y cómo equilibrar los desbalances horizontales entre regiones); administrativos (referente a cómo las instituciones políticas nacionales y locales traducen decisiones sobre políticas públicas en resultados concretos que afectan la asignación y distribución de los recursos de los diferentes niveles gubernamentales), y políticos, relativos al nivel de autoridad que se otorga a los gobiernos subnacionales para administrar y ejecutar las responsabilidades bajo su competencia, así como al establecimiento de canales de comunicación y participación de la ciudadanía en los asuntos de los gobiernos subnacionales.

ORIGEN DEL IVA, SU EVOLUCIÓN EN MÉXICO Y ALGUNAS EXPERIENCIAS INTERNACIONALES DEL PODER TRIBUTARIO ENTRE NIVELES DE GOBIERNO

De acuerdo con Benjamín Retchkiman [1968: 65], el IVA “fue inicialmente usado en Francia, la literatura relativa señala el año 1917 y al profesor Thomas S. Adams como el primero que lo propuso ante la National Tax Association en una de sus juntas anuales”. Efectivamente, en ese país se crean las condiciones históricas para su desarrollo, sien-

do el primero en establecer en el siglo xx diversos gravámenes sobre las ventas, situación que al no discriminar entre éstas, trajo consigo el fenómeno de la “imposición en cascada”, también conocido como “imposición acumulativa”, que consiste en cubrir un impuesto sobre otro de la misma naturaleza.

La implantación del “impuesto sobre las ventas” contenía deficiencias en su aplicación, ya que el país que tuviera la tasa más alta estaría en franca desventaja con los demás, toda vez que los productos incluían en el precio de venta un mayor valor de impuestos pagados. Otra de las deficiencias de dicho impuesto, fue favorecer a la industria integrada en forma vertical (aquella que elabora el producto y lo vende directamente al consumidor), toda vez que en el precio del producto sólo contendría el impuesto causado en la primera y única venta. Mientras que por el contrario, las mercancías que pasan por cada una de las etapas del proceso económico de producción y comercialización hasta llegar al consumidor final, ya incluyen en su precio de venta el impuesto causado en cada una de las etapas de dicho proceso, operándose así la llamada “imposición acumulativa”.

Lo anterior trajo como consecuencia la necesidad de sustituir el “impuesto a las ventas” por un nuevo régimen fiscal que favoreciera a los productos exportados, nivelara desde el punto de vista fiscal el precio de las mercancías de importación, evitara la imposición acumulativa e inflación. Es así como el gobierno francés introdujo en el ámbito fiscal, de acuerdo con Retchkiman, “el antecedente inmediato del tributo al valor agregado, es decir, el gravamen de una sola etapa denominado impuesto sobre la producción, promulgado en 1939”.

Dicho tributo gravaba en exclusiva la venta realizada por los productores o fabricantes, eliminaba los tributos a las ventas restantes, eximiendo los materiales y partes (insumos), pero la segunda guerra mundial lo obligó a implantar un impuesto a las transacciones comerciales. Se entiende dicha acción porque una secuela de la guerra fue el enorme desabasto de artículos y, en consecuencia, de la actividad comercial más preponderante en la economía francesa posbélica.

Durante el citado periodo se dio un segundo y definitivo paso en la configuración del IVA, el cual consistió en que el gobierno permitió que los fabricantes pudieran deducir los tributos pagados en la compra de los insumos de dichos bienes, al efectuar el cálculo de los gravámenes a cubrir sobre sus ventas. Así, a principios del año de 1954 fue derogado el tributo a la producción y unos meses más tarde el que gravaba a las transacciones. Reuniendo a ambas figuras impositivas, se originó el IVA que, precisamente, así se denominó.

En el año de 1967, el Consejo de la Comunidad Económica Europea adoptó los principios de este impuesto, estableció acuerdos mediante los cuales los estados miembros del Mercado Común Europeo, convenían en sustituir sus respectivos sistemas de impuestos que gravaban las transacciones comerciales, por un sistema común que incluía al mismo tiempo el IVA, así como ciertos impuestos “compensatorios” a las importaciones, y exenciones o bonificaciones a las exportaciones, como en Dinamarca y Alemania que establecieron el IVA en 1967 y 1968, respectivamente.

En México se tenía implantado un impuesto similar al llamado impuesto a las ventas, bajo el régimen de impuesto sobre ingresos mercantiles (ISIM) [Tello, 1976; Carrasco, 1998 y Ortiz, 1988]. Dicho impuesto entró en vigor en 1948, como resultado de la Tercera Convención Nacional Fiscal celebrada en 1947, siendo aplicable a los ingresos por ventas y servicios de comerciantes e industriales. El ISIM fue creado como un intento por armonizar los impuestos federales, estatales y municipales sobre el comercio e industria en un solo sistema, cuya tasa impositiva era de 3% y los estados que se coordinaban con la federación para la recaudación del impuesto, percibían una participación de 1.8% sobre dicha recaudación. Posteriormente, la tasa se incrementó 4%, participaron las entidades federativas con 45% y la Federación con 55% restante.

El carácter plurifásico acumulativo de ISIM, tenía un efecto en cascada sobre los precios, gravando en cada etapa de comercialización, desde el fabricante o productor hasta el consumidor final, siendo para éste demasiado gravoso pues dependía de las etapas de comercializa-

ción que tuvieran que efectuarse, además provocaba un sesgo en contra de las exportaciones. Por ello, a finales de la década de los sesenta se hace el primer intento por implantar el IVA, para lo cual, los técnicos hacendarios habían externado que su establecimiento debería ser el resultado de la evolución de un impuesto a las ventas como ocurrió en Francia, lo cual no era factible por el momento [Plascencia, 1999]. No obstante, en 1980 la federación sustituye el ISIM y 31 impuestos especiales federales, con el IVA, los IEPS y el ISAN.²⁷

Respecto de la naturaleza y características del IVA, el concepto se define como un impuesto indirecto que grava el consumo de los contribuyentes, que no repercute en forma directa sobre los ingresos sino que recae sobre los costos de producción y venta de las empresas y se traslada a los consumidores mediante los precios. Siendo un tributo que se causa por el porcentaje sobre el valor adicionado o valor agregado a una mercancía o un servicio, conforme se completa cada etapa de su producción o distribución. Además, no resulta acumulativo porque tiene la posibilidad de deducir el impuesto causado en la etapa anterior. En ese sentido, el IVA constituye una forma de tributación que resulta relativamente neutral con respecto a la asignación de recursos;²⁸ es decir, a diferencia de los impuestos al ingreso, esto no desalienta la formación de capital porque las inversiones en activo fijo e inventarios son acreditables. Además, no distorsiona la asignación intersectorial de recursos al conferir un tratamiento simétrico a los diferentes bienes y servicios disponibles en la economía.²⁹

²⁷ Para un análisis pormenorizado, véase: “La institucionalización del sistema de participaciones”, en Marcela Astudillo [1999], *El federalismo y la coordinación impositiva en México*, IIEC, UNAM, México.

²⁸ Una de las características de neutralidad es porque iguala la carga fiscal de bienes y productos similares, independientemente del número de etapas por las que hayan pasado en su proceso de producción o comercialización. Además, equipara la carga fiscal de productos importados en relación con los nacionales, porque ambos están gravados con la misma tasa.

²⁹ Desde un punto de vista conceptual, el IVA es un impuesto diseñado para gravar en forma uniforme el gasto interno en consumo de una economía. Con este fin, todas las ventas

Son sujetos de este impuesto las personas físicas y morales que en territorio nacional enajenen bienes, presten servicios independientes, otorguen el uso o goce temporal de bienes, e importen bienes o servicios y la base gravable la comprende el valor del bien o servicio. Sin embargo, en el caso de México, debido a la presencia de la multiplicidad de tratamientos especiales, el IVA carece de las características de simplicidad administrativa, potencial recaudatorio y neutralidad, lo cual provoca evasión, disminuye el potencial de recaudación e introduce distorsiones importantes en la asignación de recursos.³⁰

La evolución de la estructura de las tasas del IVA permite identificar las tasas diferenciales y regímenes especiales. En particular, tipifica una tasa de 15, 10, y 0%, así como un régimen de exención, tal y como se observa en el cuadro 17.

Con esto, la tasa del IVA ha sufrido diversos cambios desde su creación, lo que repercute en la recaudación, como se muestra en el cuadro 18; donde ésta ha fluctuado entre 2.3 y 4.2 como porcentaje del PIB entre 1980-2006, misma que es atribuible a variaciones en el valor de la tasa general, aunque también se advierte por la influencia del ciclo económico y por una contracción en la relación consumo/PIB.

de bienes y servicios, incluyendo las importaciones, están gravadas, a la vez que se permite acreditar el impuesto trasladado en las compras. Al estar incluido en las compras de bienes de capital, el impuesto deja fuera de la base la formación de capital fijo. Este mismo tratamiento se extiende a la inversión en inventarios en la medida en que el impuesto se causa sólo con la enajenación de bienes. Por otra parte, a las exportaciones se les confiere el tratamiento de tasa cero, es decir, no se causa el impuesto con la enajenación mientras que sí se acredita el IVA trasladado en las compras, lo cual deja el valor de aquéllas libre del IVA, bajo la idea de que no constituyen gasto en consumo de los residentes del país.

³⁰ En términos generales, las actividades exentas incluyen diversos servicios, como los financieros, los médicos y los de educación, así como las transacciones relacionadas al suelo, la construcción de casas habitación y la renta de las mismas. La mayoría de los regímenes de IVA también exentan actividades que, por su pequeña escala de operación, incurren en costos desproporcionados para cumplir con las disposiciones del impuesto. La exención de los servicios médicos y componentes de inversión de capital humano y de educación busca conferir cierta simetría al tratamiento que se le da a la formación de capital físico.

Cuadro 17
Estructura del IVA en México durante 2006
(Aspectos más relevantes)

<i>Régimen</i>	<i>Sujeto</i>	<i>Objeto</i>
General tasa 15%	Personas físicas o morales	<ul style="list-style-type: none"> • Enajenación de bienes • Prestación de servicios independientes • Otorgar el uso o goce temporal de bienes • Importación de bienes y servicios.
Fronterizo tasa 10%	Personas físicas o morales	<ul style="list-style-type: none"> • Actos o actividades por los que se deba pagar impuesto, que realicen los residentes en la región fronteriza o zonas libres
Especial tasa 0%	Personas físicas o morales	<ul style="list-style-type: none"> • Enajenación de animales y vegetales que no estén industrializados, las medicinas de patente y productos destinados a la alimentación • Prestación de servicios independientes a la agroindustria • De uso o goce temporal de maquinaria y equipo para la agroindustria • Exportación de bienes y servicios
	Personas físicas	<ul style="list-style-type: none"> • Actividades empresariales que únicamente enajenen o presten servicios al público en general, cuyos ingresos no rebasen un millón de pesos en un año calendario
Especial exento	Personas físicas y morales	<p><i>Enajenaciones</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • El suelo y casa habitación • Libros, periódicos, revistas, bienes muebles usados • Billetes de lotería, rifas, sorteos o juegos de azar • Moneda nacional o extranjera • Documentos pendientes de cobro y títulos de crédito • Lingotes de oro <p><i>Servicios</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Comisiones de crédito hipotecarios y de las Afores • Servicios de enseñanza y medicina • Servicios prestados en forma gratuita • Transporte público terrestre y marítimo internacional • Aseguramiento agropecuario • Intereses y operaciones financieras • Espectáculos públicos y derechos de autor • Los proporcionados a los miembros de asociaciones <p><i>Uso o goce temporal de bienes</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Inmuebles para casa habitación • Fincas agrícolas y ganaderas • Bienes tangibles de residentes en el extranjero • Libros, periódicos y revistas <p><i>Importaciones</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Equipajes y menaje de casa, bienes donados, obras de arte, oro y vehículos de gobierno extranjeros • Las que no lleguen a consumarse <p><i>Exportación</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • La enajenación de bienes a residentes en el extranjero • El uso o goce de bienes tangibles en el extranjero • La transportación nacional • La enajenación de bienes de empresas PITEC • La que tenga carácter de definitiva

Fuente: Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de la Cámara de Diputados. "Elementos de apoyo para el análisis de propuestas de reformas al IVA", 2001. Así como Ley del IVA 2006.

Asimismo, si se aísla el efecto de las distintas tasas en diversos países y se emplea un indicador de la eficiencia en la aplicación del IVA,³¹ que permita relacionar la contribución de cada punto porcentual de tasa del IVA en la recaudación de este impuesto, se podrá observar que México tiene un coeficiente reducido, puesto que recauda 0.23 del PIB

Cuadro 18
Tasas, carga fiscal y eficiencia del IVA, 1980-2006

Año	Estructura de tasas		Carga fiscal	Eficiencia recaudatoria	Promedio	
	General	Zonas libres y franjas fronterizas	IVA/PIB (%)		Periodo	Global
1980	10	6	2.3	0.23	0.24	0.23
1981	10	6	2.7	0.27		
1982	10	6	2.1	0.21		
1983	15	6	2.9	0.19	0.22	
1984	15	6	2.9	0.19		
1985	15	6	2.7	0.18		
1986	15	6	2.8	0.19		
1987	15	6	3.0	0.20		
1988	15	6	3.3	0.22		
1989	15	6	3.2	0.21		
1990	15	6	3.5	0.23		
1991	15	6	3.4	0.34	0.29	
1992	10	—	2.9	0.29		
1993	10	—	3.0	0.30		
1994	10	—	2.7	0.27	0.21	
1995	15	10	2.8	0.19		
1996	15	10	2.9	0.19		
1997	15	10	3.1	0.21		
1998	15	10	3.1	0.21		
1999	15	10	3.3	0.22		
2000	15	10	3.4	0.23		
2001	15	10	3.6	0.23		
2002	15	10	3.5	0.22		
2003	15	10	3.7	0.21		
2004	15	10	3.7	0.23		
2005	15	10	3.8	0.22		
2006	15	10	4.2	0.23		

Fuente: Elaboración propia con datos del INEGI y Banxico.

³¹ Coeficiente de eficiencia: recaudación del IVA como proporción del PIB/tasa del IVA (IVA/PIB/tasa IVA).

por cada punto porcentual de la tasa general, derivado de una base muy deteriorada tal y como se observa en el cuadro 18. Incluso, resulta paradójico que el coeficiente se eleve cuando la tasa general se ubica en 10% como fue en el periodo de 1992 a 1994, en tanto que los países de América Latina, obtienen 0.37 del PIB por cada punto porcentual y en los países de la OCDE, 0.39 por cada punto porcentual de tasa general.

En escala internacional, México no se compara en cuanto a la carga fiscal del IVA ya que la recaudación histórica promedio proveniente alcanza un monto que equivale a 3.3% del PIB, mientras que en países de América Latina y miembros de la OCDE, es de 5.7 y 7.2%, respectivamente, tal y como se aprecia en el cuadro siguiente.

En complemento con el primer capítulo, hay experiencias exitosas en escala internacional en la administración compartida del IVA entre niveles de gobierno y su aplicación como fuente amplia de financiamiento del gasto de países federales como Canadá, Estados Unidos y Brasil [Plascencia y Sahagún, 2005; Betts, 2005; Rodríguez, 2006; SIFB, 2002, e ILPES, 2007], la cual ha cobrado importancia a partir de la consolidación de la Unión Europea. Incluso, dicho gravamen podría ser modelo para algunas naciones en el mundo, ya que la incidencia im-

Cuadro 19
Comparativo internacional de la carga fiscal del IVA

<i>Países miembros OCDE</i>	<i>IVA/PIB (%)</i>	<i>Países latinoamericanos</i>	<i>IVA/PIB (%)</i>
Alemania	7.1	Bolivia	3.3
Canadá	5.6	Chile	8.8
Reino Unido	6.7	Ecuador	5.5
Dinamarca	10.0	Argentina	7.7
Grecia	9.1	Colombia	5.6
España	5.5	Perú	5.6
Países Bajos	6.7	México	3.3
Suecia	8.1		
Turquía	6.8		
Italia	6.4		
Promedio	7.2	Promedio	5.7

Fuente: Tomado del grupo parlamentario del PRI, "La tributación indirecta: el impuesto al valor agregado", agosto de 2006.

positiva en el consumo se encuentra consolidada por su propio crecimiento y por la amplia gama de impuestos locales que recaen en el consumo, así como otros impuestos que comparten su género.

En el caso de la imposición en Canadá sobre el volumen de ventas y/o al consumo a nivel provincial sucede de manera especial, ya que representa la segunda fuente de ingresos propios de ese ámbito gubernamental, después de los impuestos sobre los recursos naturales. Efectivamente en ese país se aplica a nivel provincial (con excepción de Alberta) el impuesto a las ventas al detalle, que recae en la importación y venta de bienes y sobre las compras de determinados servicios (este tipo de imposición es generalmente repercutido al consumidor final o a quien use como insumo el bien tangible). Dicho impuesto no se paga tratándose de la exportación de bienes.

Mientras que en el ámbito federal, el gravamen a las ventas del tipo acumulativo fue sustituido en 1991 por un impuesto general a las ventas del tipo valor agregado, es el que grava a los compradores e importadores de bienes tangibles, incluso a ciertos servicios específicos, tales como son los financieros, educativos, legales, y los servicios públicos de salud. Así, dicho gravamen se recauda en cada fase del proceso económico y cuando se añade valor al bien o servicio, se acredita el impuesto pagado sobre los insumos involucrados en dicho bien o servicio.

Cabe señalar que el impuesto provincial, generalmente, se adiciona por separado al precio de venta de los bienes y servicios afectos de la provincia que se trate y que pueda incluir el impuesto general a las ventas federal (la tasa impositiva tiende a variar: Alberta, 0%; British Columbia, 6%; Manitoba, 7%; New Brunswick, 11%; Newfoundland, 12%; Nova Scotia, 10%; Ontario, 8%; Prince Edward Island, 10%; Quebec, 8%, y Saskatchewan, 7%). Ambos gravámenes se causan por el consumo, pero hay entre ellos diferencias. Por ejemplo, el impuesto estatal o a las ventas al detalle, se carga al momento de la venta, porque en la fase previa el impuesto no se considera dada la exención establecida en la ley. Mientras que son afectos al gravamen local, los alimentos, los bienes comprados con fines de reventa directa o embar-

que fuera de la provincia, los combustibles y los medicamentos, entre otros bienes.

En Estados Unidos, tratándose de la imposición estatal al consumo se aplican dos tipos de gravámenes: uno denominado a las ventas (*seller*) y otro aplicado al consumo (*consumer*), solamente el estado de Oregon no aplica los impuestos. Pareciera que la administración tributaria estadounidense considera como impuesto específico al consumo, el que incide en las ventas al detalle o al consumidor final, en tanto que el impuesto que recae en las ventas incurre en el intercambio comercial con fines de consumo final de bienes o, cuando dichos bienes son insumos (en 32 estados aplica un impuesto al consumo y en los 18 restantes, un gravamen a las ventas).

No obstante, el tipo de impuesto aplicado a las ventas o al consumo a nivel estatal, cuyas tasas impositivas de aplicación general son tanto para las ventas como al uso, varían entre 5 y 6%, o en escala municipal (se aplica un impuesto a las ventas de carácter selectivo), representan la más importante fuente de financiamiento del gasto público (constituye 62 y 13%, respectivamente). Además, debe agregarse que en muchos de los estados hay impuestos locales adicionales (municipales o pertenecientes a los condados o distritos especiales, que van desde 0.25 hasta 6%); cabe puntualizar, que en algunos estados la administración tributaria realiza el manejo del gravamen con mucha flexibilidad en el sentido de relacionar el objeto del impuesto (la venta) con montos de ingreso. Por ejemplo, el caso del estado de Indiana que establece una tasa sobre ingresos brutos de ventas de 0.3% sobre mayoristas, detallistas y cobro por alojamiento temporal, y para todo los demás, 1.2 por ciento.

En el caso de la federación brasileña, integrada por 26 estados más el Distrito Federal, así como por 5 561 municipios, los gobiernos federal, estatal y local tienen sus propias legislaturas e instituciones del poder ejecutivo y sus propios tribunales, con excepción del local. En el año de 1967 se implementó un impuesto relativo a las ventas de tipo agregado, mismo que hoy en día se aplica en los dos niveles de gobier-

no, tanto federal como estatal. En el primero se le denomina impuesto sobre productos industrializados, y en el segundo se le conoce como impuesto sobre la circulación de mercaderías.

Se trata de un IVA federal y estatal, en el que los estados gravan a las ventas ya sean para consumo local o para exportaciones a otros estados de la federación, pero para evitar que el impuesto provincial cruce la frontera, cuando la venta va dirigida a un importador de otro estado, el impuesto provincial de origen es incorporado al IVA federal para ser cobrado íntegramente por el gobierno central (no por el estado de origen). Si, por ejemplo, el importador vende su producto a consumo final, el mismo estará gravado por la suma de las dos tasas provincial y federal, si en cambio, revende el producto a un tercero de otra jurisdicción y éste vende el mismo al consumo final en la misma jurisdicción, entonces el comprador tendrá un crédito contra el fisco federal equivalente al impuesto total pagado al exportador, debiendo aplicar en su venta final el impuesto local (correspondiente al fisco donde se efectúa el consumo final), más el federal. En todo caso, el gobierno federal no gana ni pierde, pues definitivamente gravará la venta final del bien a su tasa (neta de devoluciones), en tanto que el gobierno local recaudará solamente la parte provincial por su venta final.

En estos someros ejemplos el resultado es la coparticipación de los gobiernos subnacionales en materia del IVA, que constituye una alternativa real en la recaudación y distribución territorial de un impuesto de base amplia y de alto rendimiento como fuente importante de financiamiento que se complementa con otros impuestos sin que ello provoque distorsiones sobre las decisiones de localización de las actividades económicas, y que permite aunar la neutralidad de la imposición provincial con la preservación de la autonomía fiscal.

En las condiciones actuales en México, es de vital importancia que en los niveles de gobierno no sólo sea eficiente la administración tributaria como ocurre en los países federales desarrollados, sino que se logre una mejor descentralización de la recaudación, incluso, como se advirtió más arriba, es necesario tener una mayor relación entre los fiscos fede-

ral y estatales, la cual además de competitiva y cooperativa, sea equitativa, de forma tal que se tengan mecanismos para que otro nivel de gobierno administre determinado gravamen en beneficio mutuo.

RELACIONES FISCALES INTERGUBERNAMENTALES EN MATERIA DE COLABORACIÓN ADMINISTRATIVA

De conformidad con nuestro primer capítulo, las relaciones fiscales intergubernamentales desempeñan un papel preponderante para que el gobierno cumpla con sus funciones económicas, ya que los impuestos tienen efectos sobre la asignación de los recursos, la distribución del ingreso y el nivel de la demanda agregada. En este caso, la política impositiva coadyuva con los objetivos de desarrollo [Urquidí, 1985].

En el caso de México, los tres niveles de gobierno poseen su propia normatividad en sustancia impositiva y en el marco del SNCF, también cada uno define los rubros de ingreso ordinario para atender sus necesidades de gasto. En cualquier caso, la creación de nuevos impuestos o rubros de ingreso en general debe ser autorizado por el H. Congreso de la Unión, en el caso federal, y por las legislaturas locales, tratándose de los estados y municipios. No obstante, se ha constatado en el transcurso del trabajo, que el sistema tributario es incapaz de generar por sí mismo los niveles de ingresos necesarios en los tres niveles de gobierno.

En este orden de ideas, las contribuciones que gravan las entidades federativas emanan de su constitución local y de sus leyes fiscales particulares, con el objeto de cubrir el gasto público y demás obligaciones a su cargo. Por ello, los estados perciben en cada ejercicio fiscal ingresos por la recaudación de impuestos y otros ingresos no tributarios, así como ingresos derivados de la coordinación hacendaria, e ingresos provenientes de financiamientos establecidos en la Ley de Ingresos. Mientras que la actividad hacendaria municipal enfrenta el reto por definir el papel que deben desempeñar los ingresos públicos en el desarrollo municipal desde el punto de vista económico y social. Una de esas fuentes

de ingreso se manifiesta mediante el Convenio Colaboración Administrativa en Materia Fiscal Federal (CCA), siendo un acto mediante el cual el gobierno federal, las entidades federativas y los municipios comparten responsabilidades en materia de administración de contribuciones federales, que en su conjunto conforman la parte actuante de la administración tributaria nacional.

Para efectos del presente apartado, su estudio se orienta hacia el papel que tienen las entidades federativas en materia del IVA en el contexto de la colaboración administrativa, cuyo antecedente inmediato se remonta hacia 1980 con la entrada en vigor de la Ley de Coordinación Fiscal y la formalización del SNCF, que se delimita mediante convenios de adhesión de las entidades federativas a dicho sistema. En ese marco jurídico, las entidades suscriben el denominado CCA, mediante el cual la federación delega atribuciones a las entidades federativas y municipios en materia recaudatoria, comprobación, determinación y cobro de gravámenes y derechos, prevaleciendo el criterio de la mayor eficacia en la labor tributaria, al considerar que las autoridades locales están más cerca y conocen con mayor detalle la actividad y ubicación de los contribuyentes [Indetec, 2004; SHCP, 2007b].

La colaboración administrativa en esencia implica la coordinación de los diferentes niveles de gobierno para lograr objetivos comunes en materia fiscal, mostrando múltiples cambios durante los últimos años. De hecho, una solicitud permanente de las entidades federativas ha sido revisar y mejorar la proporción que reciben de incentivos por las acciones coordinadas, toda vez que éstas tienen claro que los esfuerzos que se realicen por cada una de las acciones coordinadas con el gobierno federal permitirá obtener ingresos.

En algunos casos los avances se han reflejado mediante el incremento en la proporción de incentivos económicos. Por ejemplo, en la revisión de dictámenes, tales incentivos pasaron de representar 100% de las multas, a 100% de los montos determinados y efectivamente cobrados, derivados de actos de fiscalización en los gravámenes al IVA, ISR, IMPAC e IEPS. En otros casos, se ha reflejado en la redistribución de

potestades tributarias a las haciendas públicas locales, como en el caso de la fiscalización del régimen de pequeños contribuyentes (Repecos); en contribuyentes de régimen fiscal identificado como intermedios, así como de mayores atribuciones en materia de comercio exterior.

Derivado de las acciones coordinadas en materia fiscal, las entidades perciben incentivos económicos en diferentes porcentajes de acuerdo al tipo de impuesto que se trate. De hecho, los ingresos obtenidos en esa materia, e incluso la mayoría de las veces tienden a ser superiores a los que obtienen por impuestos locales, como se muestra en el cuadro 20.

Cuadro 20
Proporción de incentivos económicos respecto de los ingresos propios
de las entidades federativas de 2000 a 2004
(Millones de pesos de 2006)

Concepto	Ingresos propios	Inc. eco. IFC*	%	Ingresos propios	Inc. eco. IFC*	%	Ingresos propios	Inc. eco. IFC*	%
	2000			2002			2004		
Total	69 359.9	21 187.8	71.5	79 726.3	24 266.7	30.4	76 925.7	24 339.5	31.6
Impuestos	29 649.3		121.6	33 291.4		72.9	33 838.7		71.9
Derechos	17 419.9		129.2	21 093.8		115.0	21 388.8		113.8
Productos	16 396.0		441.8	13 328.4		182.1	9 879.9		246.4
Aprovechamientos	4 795.0		MR	10 327.0		235.0	11 103.0		219.2
Otras contribuciones	1 099.0		30.6	1 685.7		MR	715.3		MR

* Ingresos Federales Coordinados (IFC).

MR: muy representativo, siendo mayor a 1 000 por ciento.

Fuente: Tomado de la SHCP, *Diagnóstico integral de las haciendas públicas estatales y municipales 2007*, capítulo 2, "Colaboración administrativa fiscal federal".

Sin embargo, en realidad el esfuerzo recaudatorio se presenta de manera desigual entre las diversas entidades y en ocasiones con variaciones pronunciadas tal y como se pudo constatar en el capítulo anterior. Por otra parte, el CCA en materia fiscal federal, ha sido objeto de adecuaciones de acuerdo con la evolución del sistema tributario mexicano. Dicho convenio ha sufrido cambios sustanciales durante 1984 y hasta 2006 que de acuerdo con el *Diagnóstico integral de la situación actual de las haciendas públicas estatales y municipales 2007* de la SHCP, cuenta

con 13 anexos que actúan como instrumentos legales de coordinación, donde se delegan potestades tributarias a las entidades federativas.³²

La dinámica operativa mediante los incentivos económicos que la federación otorga por la delegación de facultades tributarias, tiene como característica ser autoliquidable en los porcentajes definidos en el contenido del CCA y sus anexos, estimulando la acción fiscalizadora de las autoridades estatales y municipales. En ese sentido, en el cuadro 21 se señalan los incentivos y en qué términos porcentuales se obtienen por concepto de los ingresos coordinados en función de las facultades delegadas.

Las adecuaciones más significativas al Convenio de Colaboración Administrativa, han sido de 1980 a 1983 que se inicia formalmente la colaboración administrativa destacando la sustitución del impuesto sobre ingresos mercantiles por el IVA; de 1984 a 1988, se amplían las funciones delegadas a las entidades, como es el caso del registro de contribuyentes, fiscalización, recaudación, liquidación, cobranza, asistencia al contribuyente, imposición de sanciones, condonación de

³² Anexos: 1. Administración de derechos por el uso, goce o aprovechamiento de la zona federal marítimo terrestre; 2. Administración de Ingresos Coordinados del impuesto sobre automóviles nuevos; 3. Administración de los Ingresos Coordinados del Impuesto Sobre la Renta del régimen de pequeños contribuyentes; 4. Administración de los ingresos coordinados de los derechos por el uso, goce y aprovechamiento de inmuebles ubicados en las riberas o zonas federales contiguas a los cauces de las corrientes y en los vasos o depósitos de propiedad nacional; 5. Administración de los ingresos coordinados de derechos de obra pública y de servicios relacionados con la misma; 7. Administración de Ingresos Fiscales de Impuestos Sobre la Renta de contribuyentes que tributen en el régimen intermedio; 8. En materia de comercio exterior; 9. Administración de los derechos de pesca deportiva; 10. Condonación total o parcial de recargos y multas; 12. Verificación de la legal estancia en territorio nacional de bebidas alcohólicas, cerveza y tabaco de procedencia extranjera; 13. Derechos por el Servicio Nacional de Turismo; 14. Verificación de la legal estancia o tenencia en territorio nacional de mercancías de procedencia extranjera, excepto vehículos; 15. Relativo a estímulos fiscales a los contribuyentes, con relación al servicio público de autotransporte de pasajeros urbanos y suburbanos, y 16. Administración de los derechos de vida silvestre. Los convenios 6 y 11 fueron derogados.

Cuadro 21
Porcentaje de ingresos coordinados en función de las facultades delegadas
a las entidades federativas

<i>Administración total o integral</i>	<i>(%)</i>	<i>Fiscalización y control de obligaciones fiscales de los contribuyentes</i>	<i>(%)</i>
ISTUV	100	IVA	100
ISAN	100	Multas federales no fiscales	8
ISR, REPECOS, intermedios y enajenación de inmuebles	100	ISR	75
Derechos del registro nacional de turismo	100	IMPAC	75
Derechos por la inspección y vigilancia de obra pública	100	IEPS	100
		Impuesto al comercio exterior	100
		Condonación de multas y recargos	0.0

Fuente: SHCP, *Diagnóstico integral de las haciendas públicas estatales y municipales*, capítulo 2, "Colaboración administrativa fiscal federal".

multas, resolución de recursos administrativos e intervención a juicios. Adicionalmente se han incrementado los porcentajes de incentivos en la colaboración en los conceptos de multas administrativas federales no fiscales y la zona federal marítimo terrestre.

Entre 1988 y 1989 se mantienen los aspectos sustantivos en los mismos términos en que operaba el anterior convenio, con la excepción de la incorporación relacionada con el sistema de participaciones federales, es decir, el aumento de una retención directa en materia de IVA, consistente en 30% de lo recaudado por las entidades federativas.³³

En 1990 se firma el nuevo CCA en materia fiscal federal y da marcha atrás en la administración integral del IVA por parte de las entidades federativas las cuales venían haciéndolo desde 1980, lo que propició una nueva orientación al convenio, y marcó tareas de vigilancia y control de obligaciones de contribuyentes de impuestos federales y fiscalización. En tanto que de 1997 a 2004 se firma otro CCA, en el que se da amplio impulso a la colaboración administrativa, al aumentarse funciones de control y verificación fiscal a impuestos distintos al IVA como son: ISR, IMPAC e impuestos sobre automóviles nuevos (ISAN).

³³ Este hecho permitió que las entidades federativas rompieran con el efecto suma cero de sus participaciones, ya que en la medida que las entidades incrementaron la tasa de crecimiento del IVA, por encima del promedio de lo recaudado por otros impuestos federales participables, se beneficiarían sin que ello implicara una disminución de las participaciones para otra entidad.

Además, en 2003 se firmaron dos nuevos anexos (3 y 7), que corresponden al impuesto sobre la renta del régimen de pequeños contribuyentes y al impuesto sobre la renta de las personas físicas del régimen de intermedios y por la enajenación de bienes, respectivamente.

La introducción del impuesto al valor agregado y su administración por parte de las entidades federativas en el marco del Convenio de Colaboración Administrativa a principios de la década de los ochenta, llevó a cabo la reestructuración del esquema de imposición indirecta. El cambio en su estructura consistió, por una parte, en la eliminación del ISIM, de impuestos especiales federales y de los tributos alcabalatorios y, por otra, la introducción del impuesto al valor agregado y de los IEPS.

Asimismo, se estableció que las entidades federativas participarían en un porcentaje del total de la recaudación de los impuestos federales, a diferencia del pasado en que las participaciones se integraban fundamentalmente con un porcentaje de la recaudación del ISIM. La sustitución de algunos impuestos especiales por el IVA incrementó la eficiencia del sistema al reducirse las distorsiones sobre los precios relativos y amainar la evasión con base en la autofiscalización del sistema de acreditamiento [Indetec, 2003].

El IVA inició su operación en 1980, con una tasa general de 10% y otra de 6% en las franjas fronterizas. Cuando se introdujo el IVA, la responsabilidad de su administración recayó en las entidades federativas, considerando que éstas venían coadyuvando en la administración del ISIM y otros gravámenes como el impuesto sobre tenencia o uso de automóviles, así como en la administración de algunos contribuyentes del impuesto sobre la renta. De esta manera, de 1984 a 1989, se consolida la administración integral del impuesto al valor agregado, toda vez que a las funciones ya delegadas se incorporan las correspondientes a la atención de consulta, liquidación, resolución de recursos administrativos e intervención en juicio, con lo cual los estados asumen la administración integral del gravamen en cuestión.

Para 1987, con la finalidad de incentivar el esfuerzo recaudatorio de las entidades federativas en el IVA y de revertir la tendencia recaudatoria

del mismo, se estableció un incentivo económico, el cual consistía en 35% del excedente de una meta de recaudación del impuesto al valor agregado, calculada en función de 90% de su máximo potencial recaudatorio logrado de 1983 a 1985. El programa tenía por objetivo incrementar la recaudación tributaria general y del IVA en particular, a nivel nacional.

Los resultados fueron satisfactorios, la recaudación del IVA se incrementó en más de 145% en términos absolutos, lo que representó un aumento superior a 9% en términos reales, revirtiendo con ello la tendencia decreciente que se venía registrando. De las 32 entidades federativas, 25 lograron superar la meta recaudatoria del IVA que se determinó para 1987, obteniendo en conjunto un monto adicional de participaciones, equivalente a 2.7% del total de participaciones que se les liquidaron por Fondo General en ese año.³⁴ Asimismo, se incorporó en su dinámica un aspecto trascendental para las participaciones de las entidades federativas, con la incorporación de la retención directa de 30% del IVA que los estados recaudaran en su territorio. Este hecho permitió que las entidades federativas rompieran el llamado efecto suma cero de sus participaciones, ya que en la medida que las entidades incrementarían la tasa de crecimiento del IVA, por encima del promedio de lo recaudado por otros impuestos federales participables, se beneficiarían sin que ello implicara una disminución de las participaciones para otra entidad.

Como ya se señaló, en 1990 se modifica radicalmente el enfoque con el que se había venido abordando la colaboración administrativa, caso del IVA, pasando a ser una función centralizada, es decir, se abandona la idea de que este impuesto siga administrado integralmente por las entidades federativas, realizando éstas funciones de fiscalización de las obligaciones fiscales de los contribuyentes.

Las reformas que han otorgado facultades de ingresos coordinados en materia del IVA de 2002 a 2006, han consistido en: cobro de un

³⁴ Primera Convención Nacional Hacendaria, "Hacia una nueva filosofía de la colaboración administrativa y de la colaboración intergubernamental", Gobierno del Estado de Tabasco, Villahermosa, abril de 2004, p.18.

impuesto a las ventas y servicios al público en general; enajenación de bienes, prestación de servicios y arrendamiento de bienes muebles a una tasa máxima de 3%, con sus correspondientes exenciones, para que los Repecos solventen el IVA conforme a una cuota fija establecida con base en un coeficiente de valor agregado, según su giro o actividad. Así como para que la federación, entidades federativas, municipios, organismos descentralizados e instituciones públicas de seguridad social, acrediten el IVA de sus gastos e inversiones.

En suma, la colaboración administrativa, presenta variadas aristas y un número importante de éstas, a la fecha, ya operan como acciones coordinadas, pero lo sustantivo es que su potencial está identificado por los tres niveles de gobierno y es tarea permanente desarrollar aquellas formas adicionales de coordinación que generen ingresos a las haciendas locales y que, a la vez, permitan consolidar acciones en materia fiscal.

PROPUESTA QUE PERMITA MITIGAR EL DESEQUILIBRIO HORIZONTAL FISCAL³⁵

Como se ha estudiado a lo largo del trabajo, el actual sistema fiscal muestra fuertes desequilibrios financieros que conllevan a su caducidad, por lo que es imperativo fortalecer las relaciones fiscales intergu-

³⁵ Propuesta inspirada por la experiencia que tuvieron las entidades federativas en materia del manejo del IVA durante los años ochenta, así como por los trabajos preparatorios sobre el documento denominado: "Hacia una nueva filosofía de la colaboración administrativa y de coordinación fiscal", presentado por el Ejecutivo del Estado de Tabasco, en abril de 2004, con motivo de la reunión de trabajo (mesa VI sobre: Colaboración y coordinación intergubernamentales), en referencia a la primera Convención Nacional Hacendaria; así como por las sugerentes lecturas del Secretario de Finanzas del Estado de Tabasco, Maestro Fernando Calzada Falcón, mismas que se encuentran publicadas en el libro: *Federalismo y finanzas públicas 2001-2004*, Universidad de Chontalpa. Otros trabajos consultados que tratan el caso del IVA como fuente de ingresos adicionales para los gobiernos subnacionales son: Astudillo, *op. cit.*, así como Gustavo Merino [2000].

bernamentales y, por ende, el federalismo mexicano. Asimismo, sabedores de que una reforma hacendaria integral que vincule de manera estrecha la descentralización de las potestades fiscales y las responsabilidades de gasto de los distintos órdenes de gobierno implica, además de la voluntad política, reformas constitucionales a mediano plazo.

Por lo anterior, la propuesta que se presenta constituye una arista que desde el marco de la Colaboración Administrativa Fiscal Federal, necesitará enfrentar el reto de fortalecer el federalismo fiscal mexicano y las relaciones intergubernamentales, para que en el corto plazo se incremente la participación de las entidades federativas en la recaudación, creando con ello un sistema cooperativo y competitivo pero, a la vez, equitativo en la recaudación del IVA, a efecto de que a mediano plazo se logren obtener los consensos y acuerdos políticos para una reforma federal hacendaria.

Se propone que sean las entidades federativas las que administren integralmente el IVA a partir de la delegación de todas las funciones de recaudación, fiscalización y jurídicas de ingresos que actualmente se encuentran centralizadas. En ese tenor, no se considera que la transferencia de la administración integral del IVA a las entidades federativas trastoque en una potestad estatal, sino más bien, que represente una responsabilidad estatal en el marco de la Colaboración Administrativa, como actualmente operan los impuestos federales sobre tenencia o uso de vehículos y sobre automóviles nuevos, con el objeto de descentralizar la recaudación nacional, dinamizar y aumentar la recaudación tanto de los gobiernos subnacionales como federal.

Las funciones de recaudación están referidas al registro correcto de contribuyentes; control de obligaciones y de créditos; pagos en parcialidades; notificación y cobranza en general; calificación de garantías y asistencia al contribuyente. Las correspondientes a la fiscalización, comprenden la programación de esta actividad para la selección de contribuyentes candidatos para auditar; determinación de contribuciones omitidas e imposición de sanciones, todo ello como consecuencia de los actos de inspección que realicen los estados relativos a todas las

modalidades de fiscalización que establece la ley. Finalmente, las funciones jurídicas, están orientadas a la resolución de recursos administrativos; comparecencia a juicio respecto de las propias resoluciones del Estado, emitidas con motivo del ejercicio de las facultades de administración transferidas; resolución de consultas y atribuciones para hacer efectivas las garantías del interés fiscal en general, asimismo, la facultad de comparecer a juicio es genérica y comprende también la materia de amparo directo y el recurso de revisión ante los Tribunales Colegiados de Circuito.

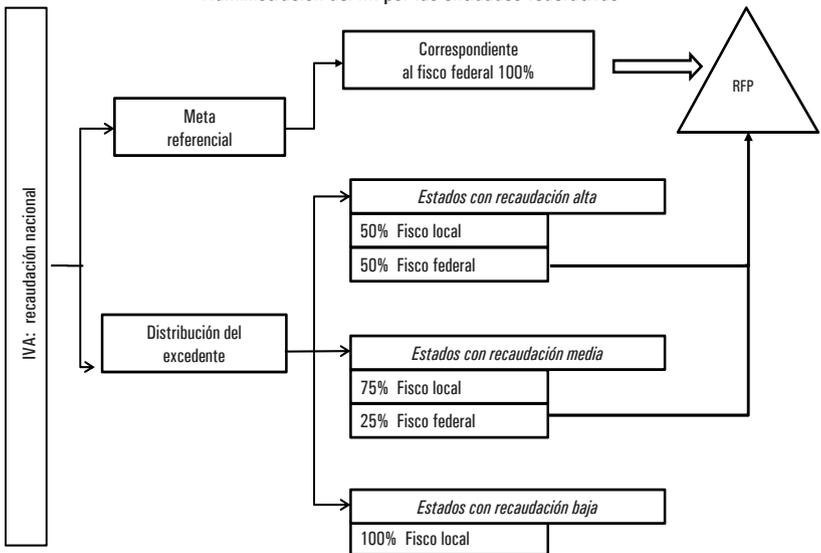
Al obtener las entidades federativas las funciones de la administración integral del IVA (deducido el gravámen por comercio exterior y aquellos derivados de Petróleos Mexicanos), se espera un beneficio neto para los estados y la federación, como resultado de la distribución de un excedente en la recaudación del mencionado gravamen por entidad federativa, derivado de la diferencia entre la meta anual establecida para los estados participantes y lo que adicionalmente obtengan sobre dicha meta. El flujo se puede observar en el diagrama 8, en el cual se ha considerado distribuir el excedente bajo tres criterios de equidad y proporcionalidad según la tipología propuesta en el capítulo anterior, en dividir a las entidades federativas en tres grupos de acuerdo a su capacidad recaudatoria. En ese tenor, se propone que el excedente sobre la meta establecida para los estados con baja recaudación sea de 100%, con recaudación media, 75% y de 50% para el grupo de entidades con recaudación alta.

Una de las particularidades sobre la administración del IVA, es que sólo las entidades que así lo deseen participarán en dicho proceso, las que no se adhieran continuarían administrándolas la federación. Asimismo, debe subrayarse que la transferencia en dicha administración no se trastoca en una potestad estatal, pero sí en una responsabilidad estatal; en tal sentido, el IVA pasará a formar parte de las nuevas relaciones fiscales intergubernamentales, como lo son otros impuestos coordinados, en este caso el ISTUV e ISAN, los cuales están normados por la federación. No obstante, las entidades cuentan con un amplio rango de

libertad para implementar mejoras fiscales y recaudatorias, tendencia que venía observándose desde los años ochenta en el caso del IVA, pero que se interrumpió al centralizarse en 1990.

Los principales motivos que se derivan de lo anterior son: dinamizar la recaudación federal y hacer copartícipes a las entidades, toda vez que el IVA es un impuesto federal preponderante, que podría ser considerado como el eje del sistema de recaudación estatal, así como la posibilidad de estructurar sistemas fiscales estatales más integrados, productivos y menos gravosos que sustituyan a los actuales sistemas de carácter voluminoso, fragmentado, e improductivos, toda vez que en nuestros días hay gran variedad de impuestos estatales de base estrecha y no siempre relacionados. Por lo tanto el fisco debe elaborar y registrar diversos padrones de contribuyentes, uno por cada impuesto; vigilar, fiscalizar y auditar de diversas maneras y capacitar al perso-

Diagrama 8
Administración del IVA por las entidades federativas



Fuente: Elaboración propia.

nal para abordar una multiplicidad de leyes, por lo que el rendimiento es menor al que hubiera en un sistema fiscal provisto alrededor de un impuesto predominante, que hoy día no lo hay para las entidades federativas.³⁶

Es decir, al contar con un impuesto preponderante como es el IVA, surgen mayores posibilidades de estructurar sistemas fiscales estatales más integrados y productivos y menos gravosos, por lo que el IVA es el impuesto federal que bien podría ser considerado como el eje del sistema de recaudación estatal. Una experiencia inmediata fue en los años ochenta cuando los estados asumieron el compromiso con el gobierno federal de administrar integralmente el IVA, estableciéndose para ello metas recaudatorias con resultados positivos.³⁷

Asimismo, la transferencia de la administración del IVA a las entidades federativas tiene además otros beneficios. En primer término, al descentralizar el gravamen se crearía un sistema competitivo y cooperativo de recaudación nacional, lo cual fortalecería el federalismo entre entidades y federación. En segundo término, se incentivarían las entidades para incrementar la recaudación y mejoraría la administración del tributo, estableciéndose un sistema de distribución equitativo pero a la vez compensatorio, donde la entidad que obtenga mayor in-

³⁶ El impuesto sobre nómina es el más importante aun con baja carga fiscal y dado que el gravamen se impone sobre el empleo, entra en conflicto con los programas estatales de promoción al mismo, repercutiendo en forma negativa en la actividad económica; además se relaciona con pocos impuestos, como en el caso del ISTUV, siendo posible sólo en este tema realizar actividades fiscales de ambos relacionados con un mismo contribuyente [Calzada, 2004].

³⁷ Con la firma del nuevo CCA en 1990, la SHCP planteó que por razones de domicilio fiscal la recaudación se concentraba principalmente en tres entidades; que 30% de la recaudación del IVA se incorporaba al fondo general de participaciones lo que beneficiaba de manera relevante a los estados con mayor capacidad económica y a la inversa a los de menor capacidad de ingresos, propiciando inequidad, así como dificultad para verificar asignables lo que daba lugar a reclamación y controversias entre las entidades y que facilitaba que los contribuyentes cambiaran su domicilio fiscal de una y otra entidad.

cremento en la recaudación del IVA (sea por mayor eficacia tributaria, o bien, por desarrollo económico) por encima de una meta establecida, sería favorecida, pero compensada si se tratase de una entidad que, de acuerdo con los criterios de distribución del excedente, se encuentre en un grupo de baja recaudación. Al mismo tiempo se dinamiza el sistema recaudatorio del país, al crear nuevos incentivos para todas las entidades federativas, fortaleciendo la capacidad fiscalizadora de los gobiernos estatales y repercutiendo en una mayor recaudación tanto local como federal.

La propuesta conlleva a plantear una serie de responsabilidades de carácter compartido, por ejemplo, el convenio de colaboración habrá de suscribir, entre otros aspectos: el compromiso por parte de las entidades federativas de recaudar en sus jurisdicciones por concepto del IVA un monto-meta equivalente a lo que la federación recauda en promedio y en términos anuales netos en los últimos años como porcentaje del PIB nacional; remitir lo recaudado a la Tesorería de la Federación hasta por el monto establecido; distribuir el excedente entre la entidad participante y la federación; administrar el tributo conforme a las normas establecidas y proponer su mejoría; en el caso de las entidades no participantes, el gobierno federal seguirá como fisco del IVA, pero bajo las nuevas reglas y acorde con los convenios de cooperación propuestos.

Por lo que compete al gobierno federal, adquirirá el compromiso de participar en un programa de transferencia e implementación de los sistemas de control que la administración federal tiene vigente para todas las fases de la administración tributaria, tales como: control de créditos, ejecución de morosos, control de obligaciones, seguimiento de la garantía del interés fiscal, recursos administrativos, juicios de nulidad y recursos de revisión y amparo.

Al descentralizar la recaudación del IVA a las entidades federativas en el marco de la colaboración administrativa fiscal federal, la propuesta tiene un punto de partida que incide en todos los cálculos de excedentes, de manera que una entidad pueda beneficiarse de su

esfuerzo recaudatorio. Asimismo, la meta se incrementa únicamente en proporción al crecimiento del PIB nacional, con lo que se fortalece la capacidad fiscalizadora de los gobiernos estatales y, por tanto, la recaudación local, terminando con el falso juego de suma cero entre la federación y las entidades.

La evolución simulada y estimaciones del proceso constan de cuatro etapas. La primera, se encamina hacia la obtención de la recaudación base del IVA por entidad federativa, es decir, en computar el peso de la recaudación del IVA por entidad federativa respecto al PIB (carga fiscal). La segunda, se orienta en computar el peso de la recaudación por entidad federativa respecto al PIB nacional. Este paso constituye el punto inicial del sistema propuesto en términos de la productividad del IVA por entidad, siendo el factor meta para los próximos seis años. La tercera, comprende el cálculo tanto de la meta de referencia del IVA por entidad federativa relativo al PIB nacional, como la recaudación del IVA estimado para el periodo de seis años. En la cuarta etapa, se deriva el excedente obtenido sobre la meta establecida, así como su distribución.

Con el propósito de evaluar los resultados del proceso anterior, se diseñaron dos escenarios que permitan determinar la viabilidad técnica-económica de la propuesta y la toma de decisiones sobre su implementación si fuera el caso. En el cuadro 22 se da seguimiento puntual a cada una de las fases y, por consiguiente, a su cuantificación expresada en los cuadros estadísticos a que hace referencia cada etapa del proceso. Asimismo, se hace alusión a la tipología aplicada en la distribución del excedente del IVA obtenido, respecto a la meta establecida para efectos de equidad recaudatoria.

De conformidad con el análisis derivado del cuadro “A” al “I” del anexo estadístico, a pesar de que cada ejercicio o escenario tiene características diferentes, la información para cuantificar la base de cálculo del excedente del IVA fue la misma (como fuente de recursos adicionales de la propuesta). No obstante, los resultados obtenidos en el cuadro “I” correspondiente a la cuarta etapa del segundo escenario, revelan la

inviabilidad técnica-económica, toda vez que en dicho proceso diversas entidades federativas, entre ellas las de mayor vulnerabilidad económica y social, obtienen resultados contrarios a los propósitos de la propuesta, incluso durante algunos años de la simulación.

En contraposición, el primer escenario y de acuerdo con información derivada del cuadro “E” cuarta etapa, todos los participantes obtienen un beneficio, tanto los fiscos de los gobiernos estatales (con excepción del estado de San Luis Potosí),³⁸ como el gobierno federal durante la estimación en los seis años de la simulación.³⁹

³⁸ La resultante negativa del comportamiento del excedente del IVA al simular su trayectoria en seis años respecto de la simulación del PIB-meta para el mismo periodo, se debe a que durante los últimos dos años del periodo de análisis, la información de la recaudación bruta del gravamen mantiene esa tendencia. Asimismo, debemos agregar que de conformidad con algunas cuentas públicas del estado de San Luis Potosí (<<http://www.sanluispotosi.gob.mx/> y <http://201.117.193.130/transparencia/>>), la magra recaudación del IVA se debe, entre otros factores, al menor dinamismo del PIB local y al desplome de las ventas al mayoreo, pero en particular a las correspondientes al menudeo, amén de la evasión fiscal de este gravamen. En conclusión, de acuerdo con los resultados, este estado optaría por no coordinarse en la administración del IVA porque no le convendría al no lograr obtener la meta recaudatoria preestablecida, por lo que la SHCP lo administraría en la entidad, lo cual no implica que obtenga en forma las diversas transferencias establecidas en la Ley de Coordinación Fiscal.

³⁹ Cabe resaltar que durante el ejercicio fiscal 2003, el IVA cayó prácticamente en todas las entidades federativas a causa, no necesariamente, de un menor dinamismo de las ventas en general, o bien, por un menor valor agregado, sino por haber sido influido por el cambio de cobro del IVA de devengado a flujo de caja y que de acuerdo con la cuenta de la Hacienda Pública Federal 2003, las reformas en el IVA, a partir de ese año, se dieron con el afán de simplificar el sistema fiscal y mejorar la seguridad jurídica del contribuyente, incorporándose a su Ley el régimen de flujo de caja o efectivo, considerando los momentos de causación y acreditamiento del gravamen. En ese sentido, se estableció que el IVA se calculara por mes en lugar de cada ejercicio fiscal. Asimismo, se eliminó el ajuste semestral a los pagos provisionales y la presentación de la declaración anual. Si bien es cierto que lo anterior representa una ventaja para el contribuyente, aunque este procedimiento genera una problemática contable compleja y laboriosa para la empresa en general, que por razones financieras tiene necesidad de conocer el monto total (incluido el IVA) de sus operaciones tanto de ingresos como de egresos,

Cuadro 22

Escenarios sobre las etapas del proceso de descentralización administrativa del IVA a las entidades federativas en el marco de la colaboración administrativa

Conceptos	E S C E N A R I O S			Cualquier (efecto sobre los estados)
	Primer escenario	Cuadros ¹	Segundo escenario	
Base de datos	ETAPA PREPARATORIA Obtención de la recaudación del IVA por entidad federativa	A	ETAPA PREPARATORIA Obtener la recaudación base del IVA por entidad	A
<ul style="list-style-type: none"> IVA recaudado por entidad federativa 	PRIMERA ETAPA Cuantificar la carga fiscal del IVA (IVA/PIB), por entidad federativa durante 1996-2006 y obtener su promedio simple por los años ponderados (meta de ponderación)	B	PRIMERA ETAPA Cuantificar la carga fiscal del IVA (IVA/PIB), por entidad federativa durante 2003-2006 y obtener su promedio simple por los años ponderados (meta de ponderación)	F
<ul style="list-style-type: none"> Se consideró el periodo de análisis 1996-2006 Se consideró el periodo de análisis 2003-2006 	SEGUNDA Y TERCERA ETAPA Comprende el cálculo de la meta compromiso del IVA por entidad federativa relativo al PIB, como la recaudación del IVA estimado para el periodo de seis años. Es el punto de inicio del sistema que permite definir la estimación simulada del IVA relativa al PIB en los próximos años	C	SEGUNDA Y TERCERA ETAPA Comprende el cálculo de la meta compromiso del IVA por entidad federativa relativo al PIB, como la recaudación del IVA estimado para el periodo de seis años. Es el punto de inicio del sistema que permite definir la estimación simulada del IVA relativa al PIB en los próximos años	G
Metodología	<ul style="list-style-type: none"> TMAC PIB TMAC PIB Estimación PIB nacional PIBN = Estimación PIB nacional B = PIB nacional del último año base Cⁿ = TMAC elevada a la n potencia según los años del cálculo de la estimación 	<ul style="list-style-type: none"> TMAC PIB TMAC PIB Estimación PIB nacional PIBN = Estimación PIB nacional B = PIB nacional del último año base Cⁿ = TMAC elevada a la n potencia según los años del cálculo de la estimación 	<ul style="list-style-type: none"> TMAC PIB TMAC PIB Estimación PIB nacional PIBN = Estimación PIB nacional B = PIB nacional del último año base Cⁿ = TMAC elevada a la n potencia según los años del cálculo de la estimación 	<ul style="list-style-type: none"> 50% fisco local 50% fisco federal
<ul style="list-style-type: none"> Seguimiento cuantitativo de las cuatro fases del proceso Para efectos de equidad y justicia recaudatoria en la distribución del excedente del IVA, la tipología se vincula con la aplicada en el capítulo 3; mediante la cual las entidades federativas se clasifican en tres grupos según su capacidad recaudatoria 	<ul style="list-style-type: none"> Grupo A: recaudación alta Integrado por 14 entidades federativas: Distrito Federal, Guerrero, México, Sonora, Baja California, Hidalgo, Tamaulipas, Quintana Roo, Jalisco, Baja California Sur, Mayarit, Veracruz, Campeche y Nuevo León 	<ul style="list-style-type: none"> Grupo B: recaudación media Integrado por 7 entidades federativas: Puebla, Yucatán, Tlaxcala, Chihuahua, Durango, Zacatecas y Coahuila 	<ul style="list-style-type: none"> Distribución del excedente del IVA 75% fisco local 25% fisco federal 	

<p>● Estimación PIB local $PIB_{i,t} = PIB_{i,t} \text{ local estimado}$ $i = \text{Entidad federativa}$ $j = \text{Años de simulación}$ MPD = Meta ponderada (entidad federativa) $PIB_{i,t+1} = \text{PIB nacional del año inmediato anterior}$</p> <p>$C = (B / A)^{1/n} (2006 \cdot 1996)$ 1.14%</p> <p>● TMAC IVA REC ● TMAC IVA REC</p> <p>● Estimación IVA REC RIVA = Recaudación del IVA nacional B = IVA total del último año base Cⁿ = TMAC elevada a la n potencia según años del cálculo de la estimación</p> <p>● Estimación IVA entidad $EIVA_{i,t} = PEPP_i \cdot RIVA_j$ EIVA = Estimación del IVA PEP D = Ponderación estructura porcentual i = Entidad federativa j = Años de simulación RIVA = Recaudación del IVA nacional de cada año sim.</p> <p>CUARTA ETAPA Se deriva el excedente obtenido por la diferencia de la fase anterior y se distribuye según tipología propuesta en el tercer capítulo</p>	<p>D</p> <p>● Estimación PIB local $PIB_{i,t} = PIB_{i,t} \text{ local estimado}$ $i = \text{Entidad federativa}$ $j = \text{Años de simulación}$ MPD = Meta ponderada (entidad federativa) $PIB_{i,t+1} = \text{PIB nacional del año inmediato anterior}$</p> <p>$C = (B / A)^{1/n} (2006 \cdot 2003)$ 1.09%</p> <p>● TMAC IVA REC ● TMAC IVA REC</p> <p>● Estimación IVA REC RIVA = Recaudación del IVA nacional B = IVA total del último año base Cⁿ = TMAC elevada a la n potencia según años del cálculo de la estimación</p> <p>● Estimación IVA Entidad $EIVA_{i,t} = PEP D_i \cdot RIVA_j$ EIVA = Estimación del IVA PEP D = Ponderación estructura porcentual i = Entidad federativa j = Años de simulación RIVA = Recaudación del IVA nacional de cada año sim.</p> <p>CUARTA ETAPA Se obtiene el excedente obtenido por la diferencia de la fase anterior y se distribuye según tipología propuesta en el tercer capítulo</p>	<p>H</p> <p>Grupo C: recaudación baja Integrado por 11 entidades federativas. Michoacán, Sinaloa, San Luis Potosí, Tabasco, Morelos, Querétaro, Aguascalientes, Colima, Chiapas, Oaxaca y Guanajuato</p> <p>Distribución del excedente del IVA</p> <ul style="list-style-type: none"> 100% fisco local
<p>E</p>	<p>I</p>	

¹ Se refiere a que todos los cuadros se encuentran en el anexo estadístico, con excepción del "E".

Efectivamente, en el cuadro de referencia se observa un incremento general diferenciado en la recaudación para todas las entidades porque, además, se inserta el elemento de equidad dada la heterogeneidad de la estructura tributaria del mapa fiscal mexicano.

Con lo anterior, metodológicamente se vincula el diagnóstico del tercer capítulo con los beneficios potenciales de la presente propuesta, posicionándola hacia el fortalecimiento recaudatorio de las entidades federativas y que, de acuerdo con la tipología propuesta, consiste en transferir 100% del excedente obtenido del IVA a 11 entidades federativas, integradas en el grupo de recaudación baja; mientras que a siete entidades de recaudación media se les distribuiría el excedente en 75 y 25% para el fisco estatal y federal, respectivamente. Por último, para las 14 entidades del grupo de recaudación alta, el excedente se distribuiría en partes iguales, es decir, 50 y 50 por ciento.

En ese tenor, los beneficios en el corto plazo resultan de una parte del excedente derivado del IVA, al incrementarse los ingresos fiscales en el marco de la colaboración administrativa, como los provenientes del lado del gasto federal; ya que una parte del excedente fluye hacia RFP, lo cual es un elemento de distribución en las transferencias de los ramos generales 28 y 33 del presupuesto de egresos de la federación, e incluso, en la distribución de los excedentes petroleros. Así, al direccionar y vincular los resultados obtenidos en el primer escenario con la tipología del capítulo anterior, se fortalece la capacidad recaudatoria de las entidades federativas respecto de los ingresos tributarios para el mismo periodo, tal y como se muestra en la gráfica 10.

La implementación de la propuesta implica, desde la dimensión jurídica-administrativa, definir el domicilio fiscal, pues resulta importante otorgar a las entidades federativas facultades para fiscalizar y verificar el debido cumplimiento de los establecimientos y sucursales que se encuentren en su jurisdicción, con el fin de obtener de los contribu-

por lo que forzosamente debe continuar con el registro contable de esas operaciones, de igual manera como lo hacía antes de la reforma.

Cuadro E

Escenario 1. Cuarta fase de cuatro

Excedente del IVA obtenido respecto a la meta anual y su distribución entre las entidades federativas y el fisco federal durante seis años de simulación

Entidad federativa	Evolución simulada de la distribución del excedente (millas de pesos)											
	Año 1		Año 3		Año 4		Año 5		Año 6			
	Grupo C. Distribución del excedente entre las entidades de recaudación baja											
Excedente obtenido	Fisco local 100%	Excedente obtenido	Fisco local 100%	Excedente obtenido	Fisco local 100%	Excedente obtenido	Fisco local 100%	Excedente obtenido	Fisco local 100%	Excedente obtenido	Fisco local 100%	
Chiapas	104 794	104 794	128 299	128 299	156 159	156 159	189 115	189 115	228 021	228 021	273 872	273 872
Oaxaca	151 612	151 612	185 617	185 617	225 924	225 924	273 602	273 602	329 891	329 891	396 226	396 226
Querétaro	105 716	105 716	129 427	129 427	157 533	157 533	190 778	190 778	230 026	230 026	276 281	276 281
Michoacán	431 240	431 240	527 962	527 962	642 612	642 612	778 226	778 226	938 330	938 330	1 127 013	1 127 013
Morelos	190 099	190 099	232 736	232 736	283 276	283 276	343 057	343 057	413 634	413 634	496 809	496 809
Colima	1 967 230	1 967 230	2 408 458	2 408 458	2 931 469	2 931 469	3 550 115	3 550 115	4 280 478	4 280 478	5 141 210	5 141 210
Aguascalientes	432 058	432 058	528 964	528 964	643 832	643 832	779 704	779 704	940 112	940 112	1 129 153	1 129 153
Guanajuato	306 868	306 868	375 695	375 695	457 280	457 280	553 783	553 783	667 712	667 712	801 978	801 978
Tlaxasco	202 003	202 003	247 310	247 310	301 015	301 015	364 540	364 540	439 537	439 537	527 920	527 920
San Luis Potosí	51 599	51 599	63 172	63 172	76 890	76 890	93 117	93 117	112 273	112 273	134 850	134 850
Sinaloa	251 133	251 133	307 459	307 459	374 226	374 226	453 201	453 201	546 437	546 437	656 317	656 317
Grupo B. Distribución del excedente entre las entidades de recaudación media												
Excedente obtenido	Local 75%	Fed. 25%	Excedente obtenido	Local 75%	Fed. 25%	Excedente obtenido	Local 75%	Fed. 25%	Excedente obtenido	Local 75%	Fed. 25%	
Puebla	210 696	158 022	257 952	193 464	64 488	313 968	235 476	78 492	380 227	458 451	550 637	
Yucatán	198 320	148 740	242 801	182 101	60 700	295 527	221 645	73 882	357 894	431 523	518 295	
Tlaxcala	19 723	14 792	24 147	18 110	6 037	29 390	22 042	7 348	35 592	42 915	51 544	
Chihuahua	966 947	725 210	1 183 823	887 867	295 956	1 440 897	1 080 672	360 224	1 744 978	2 103 971	2 527 045	
Durango	7 845	5 884	9 605	7 204	2 401	11 691	8 768	3 539	14 158	17 070	20 503	
Coahuila	647 086	485 314	792 220	594 165	198 055	964 255	723 191	241 064	1 167 748	1 407 988	1 691 111	
Zacatecas	101 918	76 438	124 777	93 583	31 194	151 873	113 905	37 968	183 924	221 762	266 365	
		25 479					45 981		55 441		66 589	

Continúa...

Continuación

Grupo B. Distribución del excedente entre las entidades de recaudación alta													
	Excedente obtenido	Local 50% Fed. 50%	Excedente obtenido	Local 50% Fed. 50%	Excedente obtenido	Local 50% Fed. 50%	Excedente obtenido	Local 50% Fed. 50%	Excedente obtenido	Local 50% Fed. 50%	Excedente obtenido	Local 50% Fed. 50%	Excedente obtenido
Distrito Federal	26 080 878	13 040 439 13 040 439	15 965 268 15 965 268	19 432 216 19 432 216	47 066 237	23 533 118 23 533 118	56 749 141	28 374 570 28 374 570	68 160 446	34 080 223 34 080 223	201 951 201 951	2 785 913 2 785 913	800 395 800 395
Guerrero	154 549	77 274 77 274	94 606 94 606	115 150 115 150	278 903	139 451 139 451	336 281	168 141 168 141	403 902	201 951 201 951	2 785 913 2 785 913	800 395 800 395	
México	2 132 001	1 066 000 1 066 000	1 305 093 1 305 093	1 588 501 1 588 501	3 847 464	1 923 732 1 923 732	4 639 000	2 319 500 2 319 500	5 571 826	2 785 913 2 785 913	800 395 800 395	800 395 800 395	
Sonora	612 517	306 259 306 259	374 949 374 949	456 372 456 372	1 105 365	552 683 552 683	1 332 771	666 366 666 366	1 600 769	800 395 800 395	1 618 142 1 618 142	3 236 284 3 236 284	
Baja California	1 238 330	619 165 619 165	758 037 758 037	922 649 922 649	2 234 723	1 117 362 1 117 362	2 694 471	1 347 236 1 347 236	3 236 284	1 618 142 1 618 142	153 014 153 014	306 028 306 028	
Baja California Sur	117 098	58 549 58 549	71 681 71 681	87 247 87 247	211 319	105 659 105 659	254 793	127 397 127 397	306 028	153 014 153 014	199 161 199 161	189 161 189 161	
Hidalgo	152 413	76 207 76 207	93 299 93 299	113 559 113 559	275 049	137 525 137 525	331 635	165 817 165 817	398 321	199 161 199 161	10 928 026 10 928 026	10 928 026 10 928 026	
Tamaulipas	8 362 988	4 181 494 4 181 494	5 119 358 5 119 358	6 231 055 6 231 055	15 092 068	7 546 034 7 546 034	18 196 949	9 088 474 9 088 474	21 856 051	10 928 026 10 928 026	334 684 334 684	334 684 334 684	
Quintana Roo	256 127	128 063 128 063	156 787 156 787	190 834 190 834	462 213	231 107 231 107	557 304	278 652 278 652	669 368	334 684 334 684	1 777 311 1 777 311	1 777 311 1 777 311	
Jalisco	1 360 138	680 069 680 069	832 601 832 601	1 013 405 1 013 405	2 454 541	1 227 271 1 227 271	2 959 513	1 479 756 1 479 756	3 554 621	1 777 311 1 777 311	270 787 270 787	270 787 270 787	
Campeche	207 227	103 614 103 614	126 853 126 853	154 400 154 400	373 988	186 984 186 984	450 904	225 452 225 452	541 574	270 787 270 787	80 139 80 139	80 139 80 139	
Nayarit	61 329	30 664 30 664	37 542 37 542	45 695 45 695	110 676	55 338 55 338	133 445	66 723 66 723	160 279	80 139 80 139	4 291 541 4 291 541	4 291 541 4 291 541	
Nuevo León	3 284 226	1 642 113 1 642 113	2 010 421 2 010 421	2 446 995 2 446 995	5 926 801	2 963 400 2 963 400	7 146 117	3 573 059 3 573 059	8 583 082	4 291 541 4 291 541	4 082 013 4 082 013	4 082 013 4 082 013	
Veracruz	3 123 878	1 561 939 1 561 939	1 912 265 1 912 265	2 327 524 2 327 524	5 637 433	2 818 717 2 818 717	6 797 218	3 398 609 3 398 609	8 164 025	4 082 013 4 082 013	3 398 609 3 398 609	3 398 609 3 398 609	

Fuente: Elaboración propia con base en los cuadros C y D.

yentes tanto información del impuesto generado como el desglose de sus ventas por entidad. Todo ello, con el objeto de que la recaudación obtenida no sobreestime el valor agregado, toda vez que el IVA generado en el país, se concentra para su pago en la entidad que cuenta con la matriz de la empresa contribuyente.

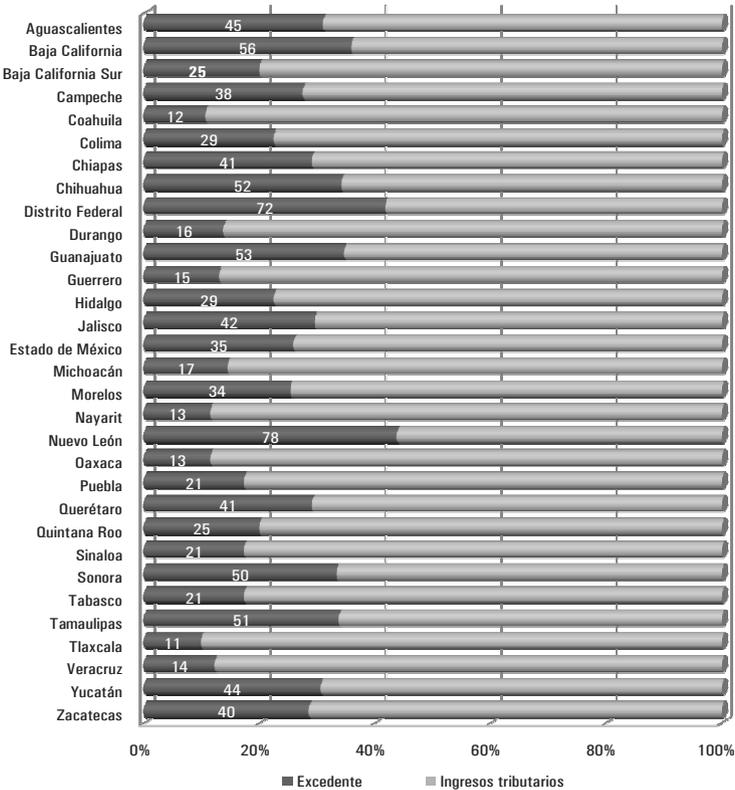
En lo relativo a las compensaciones y devoluciones de saldos a favor, debe quedar definida la instancia a la que se le presentarán los avisos correspondientes y cuál de ellas, en su caso, será la encargada de devolver el impuesto, al tiempo que se deben identificar los efectos que esta devolución origine para cada entidad federativa.

Respecto al acreditamiento del impuesto, debe llevarse a cabo la aplicación del factor prorrateo para el mismo, de manera que no afecte la recaudación de los estados y que la carga administrativa de los contribuyentes no sea excesiva, ya que con la normatividad actual, al momento de la causación del acreditamiento, se generan inquietudes en su distribución y en la determinación de quién va a enterar las retenciones y si éstas pertenecen a otra entidad. Dicha problemática tiende a solucionarse, en buena medida, con la definición del domicilio fiscal.

Como síntesis de los principales resultados de la propuesta, es de resaltarse que todas las entidades federativas –con excepción del estado de San Luis Potosí–, obtienen un excedente mayor del IVA respecto de la meta anual establecida durante el periodo de simulación, es decir, que las entidades además de cumplir con la administración integral del IVA, obtienen un remanente que fortalece al federalismo fiscal mexicano, beneficiando a la federación al acrecentar la RFP, así como adicionar recursos fiscales a las haciendas públicas estatales, que al menos en el corto plazo, además de paliar el desequilibrio horizontal y elevar el esfuerzo fiscal o eficiencia recaudatoria, permita distribuir los recursos remanentes con carácter equitativo.

De manera que con la devolución de la administración del IVA a las entidades federativas, es posible recaudar más, aun con las mismas características que hoy tiene este impuesto, haciendo que las entidades federativas participen del esfuerzo real recaudatorio a partir de la fija-

Gráfica 10
Estimación anualizada de los excedentes del IVA en los ingresos tributarios
de las entidades federativas, durante los años de simulación (%)



Fuente: Elaboración propia con información del INEGI y del cuadro E.

ción de una meta por entidad federativa, amén de que en el mediano plazo se *propicie un clima político* que robustezca el pacto fiscal federal, mediante los acuerdos y consensos necesarios para impulsar las reformas constitucionales que modifiquen las bases del reparto de potestades, así como las áreas de concurrencia y subvenciones en materia de gasto público en el marco de la descentralización fiscal.

Considerando que de manera reciente diversos actores de la sociedad (Ejecutivo federal, partidos políticos, fracciones parlamentarias del Congreso Federal, etc.), han confeccionado propuestas de reforma fiscal, en las que el IVA tiene un papel preponderante como fuente de ingresos adicionales, razón por la cual se presenta una breve síntesis de las propuestas alternativas en materia de este gravamen, las cuales giran alrededor de la Nueva Hacienda Pública Distributiva,⁴⁰ así como de las correspondientes a los grupos parlamentarios en la LX Legislatura del H. Congreso de la Unión.⁴¹

El consenso entre las diferentes alternativas de reforma, se sintetiza en el incremento de los recursos que percibirían las entidades federativas por concepto de participaciones fiscales, siempre que hubiera un acuerdo generalizado en modificar la Ley de Coordinación Fiscal, para que las entidades dispongan de mayores recursos y disminuya la dependencia fiscal como fuente principal de ingresos. Sin embargo, las propuestas carecen de un pronunciamiento claro que especifique cuáles modificaciones deben hacerse a la citada ley. En lo que compete a la necesidad de ampliar la base gravable del IVA, la coincidencia estriba en considerarlo como fuente del aumento de los recursos y en el financiamiento del gasto público por ser estable. Los puntos de desacuerdo en materia del IVA, estriban en la tasa con la cual se gravaría y la canasta de productos básicos que quedaría exenta.

En el cuadro 23, se esbozan dos aspectos: las características de reforma tributaria planteadas por diversos actores de la sociedad y los posibles efectos de reformas al IVA. Por cuanto a los últimos, en el primer escenario (con la aplicación de tasa generalizada de 15% a bienes sujetos a tasa 0), la medida implicaría un alto grado de regresividad, dado que el efecto más desfavorable recae sobre los estratos de la población de menor ingresos. En el segundo (con aplicación de tasa de

⁴⁰ Presentada por el Ejecutivo Federal en 2001. La base de la información se tomó de aregional [2001], así como del Centro de Estudios de Finanzas Públicas [2001].

⁴¹ Información de la plataforma política de los diversos grupos parlamentarios de la LX Legislatura de la Cámara de Diputados, H. Congreso de la Unión.

15%, a bienes y servicios exentos), la repercusión sobre la población se incrementa en la medida en que el nivel de ingresos es mayor. En el tercero (con una tasa de 15% en la zona fronteriza, bienes tasa 0 y exentos, excluyendo una canasta de 10 productos básicos), la medida también implicaría que la mayor carga tributaria fuera absorbida por los estratos de mayor ingreso, en virtud que los de menores recursos compensarían una parte del efecto al mantener en tasa 0 la canasta de básicos, misma que constituye una cuarta parte del gasto total. En tanto en el cuarto escenario, el beneficio mayor es para los estratos más pudientes [Centro de Estudios de Finanzas Públicas, 2001: 39].

En el cuadro 24, se aprecia la estimación por entidad federativa, de conformidad con el planteamiento que se formula en cada una de las propuestas. Por cuanto a las siete propuestas alternas, en cuatro, el eje de los recursos adicionales se deriva del IVA. Así pues, la propuesta de la Nueva Hacienda Pública Distributiva Gubernamental, propone eliminar la tasa 0 aplicable a alimentos, medicinas y enseñanza con la tasa vigente de 15% y por la elevación de la tasa a 15% en zonas fronterizas.

Por su parte, la denominada Declaración de Mazatlán plantea el reparto de 12% a la federación y 3% para los estados como consumo local, en tanto que en las regiones fronterizas la tasa de 10% se repartiría en 8 y 2%, respectivamente. La propuesta fiscal alternativa del PRI no incorpora modificaciones a las tasas vigentes y rechaza gravar productos de la canasta básica, asimismo, plantea que un alto porcentaje del IVA corresponda a los estados y municipios (semejante con la de los gobernadores de la DM), la cual no se puede cuantificar porque no hacen alusión al porcentaje. Asimismo, la propuesta del gobierno del estado de Nuevo León, expresa la disminución de la tasa del IVA a 12%, mientras que la correspondiente a la propuesta alternativa de reforma hacendaria del PRD, busca elevar la captación del IVA mediante el incremento de la tarifa de los bienes de lujo a 20%; en contrapartida, propone disminuir el gravamen de los bienes básicos y de consumo generalizado actualmente gravados de 15 a 10%. La postura del grupo parlamentario del PAN se orienta a generalizar la tasa de 15 a 12% y la

exención de este impuesto a una canasta de consumo popular. Finalmente, la Asociación Nacional de Gobernadores, propone que la tasa sea de 13%, manteniendo exento un grupo de alimentos y medicamentos básicos, así como la imposición de 20% a los artículos de lujo.

Cuadro 23
Características más relevantes de las propuestas de reforma tributaria
y escenarios de impacto de posibles reformas al IVA

Propuestas	RFP		FGP		Eje de la propuesta	Escenarios de impacto de posibles reformas al IVA	
	Mill. pesos	% PIB	Mill. pesos	% PIB		Escenario	IVA/ PIB (%)
Ley vigente	766 023	12.5	162 230	2.6	---	1. Tasa de 15% a bienes sujetos a tasa 0 (alimentos y medicinas)	2.0
NHPD	883 414	14.4	186 577	3.0	IVA	2. Tasa de 15% a bienes y servicios exentos	1.7
DM	796 067	13.0	209 577	3.4	Renta petrolera en la RFP	3. Tasa de 15% en zona fronteriza, bienes tasa 0, y exentos, excluyendo una canasta de 10 productos básicos	2.8
PFAP	790 215	12.9	167 352	2.7	ISR		
PGNL	805 936	13.1	174 450	2.8	IVA		
PARH + IVA	1 001 906	16.3	382 556	6.2	ISR		
GPPAN	818 340	13.3	173 308	2.8	IVA	4. Reducción de la tasa de 15 a 13%	2.7
ANAGO	817 007	13.3	187 912	3.1	IVA		

NHPD, Nueva Hacienda Pública Distributiva

DM, Declaración de Mazatlán

PFAP, Propuesta Fiscal Alternativa del PRI

PGNL, Propuesta del Gobierno del estado de Nuevo León

PARH, Propuesta Alternativa de Reforma Hacendaria del PRD

GPPAN, Grupo Parlamentario del PAN

ANAGO, Asociación Nacional de Gobernadores

Fuente: aregional, *op. cit.*, pp. 7-9 y CEFP de la Cámara de Diputados, *op. cit.*, pp. 21-39.

Es importante destacar, que cierto porcentaje del IVA se quede en las entidades federativas en donde es recaudado, no necesariamente significa un paso hacia el aumento de las potestades tributarias de los estados, ya que enfrenta dos restricciones, una de carácter técnico y otra con fuerte sentido económico [Calzada, 2004: 163].

Desde la perspectiva técnica, dadas las características particulares de este gravamen, el lugar donde se hace el entero no precisamente coincide con el lugar donde se genera el valor agregado que el importe representa; así, hay entidades federativas como el Distrito Federal que se benefician de ese factor y otras perdedoras como Tabasco, Chiapas y Nayarit.

Y desde la perspectiva económica, la recaudación siempre va ligada al comportamiento de la economía, por lo que los estados deberían de estar dispuestos a aceptar el riesgo que implica el que una parte de

sus ingresos dependa de su propia captación del IVA, mientras que en el agregado nacional, ningún estado tiene pérdidas drásticas como la caída de la actividad económica.

Por lo que la ampliación de la base gravable del IVA, o del aumento del porcentaje que representa el fondo general de participaciones sobre la recaudación federal participable, no implica un paso hacia un federalismo más realista y justo, son sólo modificaciones de forma que no llegan al fondo del problema, que es la soberanía de las entidades federativas.

Cuadro 24

Estimación de las participaciones más porcentaje del IVA por entidad federativa de acuerdo al proyecto alternativo
(Millones de pesos de 2002)

Entidad federativa	LCF	NHPD	DM+3% IVA local	PAFP	PGNL+ISR	PARH+IVA	GPPAN	ANAGO
Nacional	166 542	191 353	219 445	171 915	179 946	400 664	178 789	193 725
Distrito Federal	14 026	16 116	36 482	14 479	15 784	102 179	15 058	16 316
Tamaulipas	5 080	5 837	10 599	5 244	5 471	26 085	5 453	5 909
Nuevo León	7 460	8 572	11 173	7 701	8 258	22 061	8 009	8 678
Colima	1 340	1 539	1 932	1 383	1 434	3 774	1 438	1 558
Coahuila	4 156	4 775	5 265	4 290	4 645	9 133	4 461	4 834
Baja California	4 699	5 399	5 907	4 851	5 207	10 289	5 045	5 466
Aguascalientes	1 833	2 164	2 292	1 944	2 102	3 801	2 022	2 191
Campeche	1 751	2 011	2 111	1 807	1 871	3 500	1 879	2 036
Veracruz	10 675	12 265	12 853	11 019	11 405	21 451	11 460	12 417
Jalisco	11 411	13 111	13 679	11 780	12 298	21 633	12 251	13 274
Querétaro	2 856	3 281	3 421	2 948	3 050	5 605	3 066	3 322
Chihuahua	5 053	5 806	6 027	5 216	5 382	9 754	5 425	5 878
México	19 539	22 450	23 232	20 169	21 108	38 767	20 975	22 728
Quintana Roo	1 665	1 913	1 967	1 719	1 797	3 172	1 788	1 937
Puebla	6 980	8 020	8 195	7 206	7 472	12 968	7 494	8 120
Morelos	2 559	2 941	2 955	2 642	2 753	4 609	2 748	2 977
Sonora	3 971	4 563	4 563	4 099	4 264	7 442	4 263	4 619
Yucatán	2 716	3 120	2 099	2 803	2 921	4 698	2 915	3 159
Sinaloa	4 400	5 055	4 915	4 542	4 717	7 359	4 723	5 118
Baja California Sur	1 307	1 502	1 458	1 349	1 423	2 061	1 403	1 520
Guanajuato	6 868	7 891	7 651	7 090	7 379	11 237	7 373	7 989
San Luis Potosí	3 351	3 850	3 727	3 459	3 597	5 480	3 597	3 898
Michoacán	5 095	5 854	5 631	5 259	5 510	8 280	5 470	5 927
Hidalgo	3 095	3 556	3 397	3 195	3 303	4 996	3 323	3 600
Tlaxcala	1 819	2 090	1 982	1 878	1 933	2 842	1 953	2 116
Durango	2 353	2 704	2 560	2 429	2 504	3 676	2 526	2 737
Guerrero	4 202	4 827	4 554	4 337	4 486	6 388	4 511	4 887
Zacatecas	2 270	2 608	2 431	2 343	2 430	3 305	2 437	2 641
Oaxaca	4 362	5 012	4 6 580	4 503	4 639	6 388	4 683	5 075
Nayarit	1 754	2 016	1 870	1 811	1 858	2 607	1 883	2 041
Chiapas	7 298	8 385	7 729	7 534	7 767	10 693	7 835	8 489
Tabasco	10 547	12 118	11 140	10 887	11 178	13 890	11 322	12 268

Fuente: Tomado de aregional, "Federalismo fiscal: análisis de las propuestas alternativas de reforma tributaria de México", noviembre de 2001.

RESUMEN Y CONCLUSIONES

1. A pesar de las diferencias derivadas de las especificidades históricas inherentes a cada país, en el sistema federal coexiste el arreglo institucional entre poderes y entidades federativas a la Constitución, así como el respeto a la soberanía y equilibrio entre los ámbitos de gobierno, sin que ningún poder esté por encima de otro. Sin embargo, el principal reto que presentan los estados federales se encuentra en el reparto de las competencias, lo cual implica la definición de las atribuciones y facultades de cada orden jurídico para hacer eficiente el sistema y determinar cuáles de éstas deben ser exclusivas de un ámbito de gobierno y cuáles concurrentes, coincidentes o coordinadas.

En una federación el sistema político comprende el conjunto de subsistemas que se superponen como producto de la negociación entre el subsistema central y el de cada estado, que permitan definir las relaciones intergubernamentales entre los gobiernos, de acuerdo a su diversidad y en razón del pacto constitucional. En ese sentido, la concepción moderna del estado federal *cooperativo* plantea la transformación de las relaciones intergubernamentales ante los diversos cambios de la realidad, principalmente de los procesos económicos y sociales nacionales e internacionales, que en la práctica operan por medio de políticas de descentralización y que en el marco del federalismo, se convierte en un instrumento de equilibrio entre poderes y en mecanismo de desarrollo.

Efectivamente, considerar los sistemas federales como estructuras no centralizadas, tiende a modelar formas peculiares en las relaciones intergubernamentales, dando lugar a una serie de expresiones del fe-

deralismo, cuyo carácter irreductible tiene dos dimensiones: *la política* (expresada como un pacto entre regiones con autoridades que controlan jurisdicciones territorialmente delimitadas y con ello, la devolución de poderes como un proceso de descentralización más que de desconcentración o delegación) y *la económica*, como forma de expansión de los mercados en términos de competencia y especialización regional, para una eficiente y mejor administración de los recursos fiscales y una adecuada provisión de bienes públicos.

En ese tenor, el federalismo fiscal como el arreglo especial del poder expresado mediante las finanzas públicas, y como una función pública representativa del poder político, busca la distribución de las competencias para imponer tributos, recaudar y administrar los recursos fiscales, así como facultar a los órdenes de gobierno para proveer los bienes públicos, por lo que el federalismo fiscal es aplicable al modelo federal, en contraposición con la teoría de la descentralización fiscal, que se ajusta a cualquier forma de organización nacional.

Por ello, en el proceso de descentralización las responsabilidades para la captación de los recursos financieros, la distribución y el acopio de impuestos de base amplia generalmente se conceden al gobierno central, para dar cumplimiento a las funciones de distribución y estabilización. En tanto a los gobiernos de nivel intermedio, se les consideran los impuestos sobre las ventas, al detalle, sobre nóminas y los que gravan la producción en origen, como una forma de gravar el beneficio que generan los servicios públicos en la producción.

En México, con la promulgación de la Constitución de 1917 y las subsecuentes reformas, se ha dotado al gobierno central de amplias facultades y poderes para garantizar la unidad política y económica de la República. Asimismo, la soberanía estatal se delimita por efecto del principio clásico federal conocido como poderes residuales, así como por las prohibiciones y obligaciones establecidas en el ordenamiento constitucional. Esto se refleja en las relaciones intergubernamentales, mediante una amplia gama de interacciones y conexiones entre los diversos órdenes y ámbitos de gobierno, así como en las facultades con-

corrientes ejercidas por el municipio y/o el estado con la federación. Dicha concurrencia forma parte de un conjunto de formas de coordinación intergubernamental como la interdependencia y la coordinación fiscal.

Por lo tanto, la asignación de potestades tributarias de cada orden de gobierno en México, se lleva conforme a lo establecido en la Carta Magna. En ella se han definido las instancias de gobierno en que se organiza el país, sus campos tributarios, la división de poderes, las responsabilidades administrativas de cada instancia o esfera de gobierno, sus atribuciones y limitaciones, así como las obligaciones de los ciudadanos. Tanto el gobierno federal como los gobiernos estatales y municipales tienen autoridad tributaria independiente, sin embargo, entre el orden federal y el estatal existe el fenómeno de concurrencia tributaria, reconocido por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, lo cual implica que si bien no todas las fuentes de tributación son concurrentes, sí lo son al menos las principales.

También se presentan limitaciones establecidas en la Constitución a los estados para gravar el comercio exterior, hidrocarburos, energéticos, la actividad bancaria, entre otras, mismas que expresamente se encuentran reservadas como exclusivas del gobierno federal. Asimismo, hay una parte de la recaudación en la que se participa a los estados y municipios de las principales fuentes concurrentes (IEPS), así como de otros segmentos de recaudación de contribuciones federales coordinadas por concepto de colaboración administrativa que hacen los estados y los municipios, conservándolas para sí en su totalidad como ingresos propios.

Derivado del artículo 124 constitucional, la distribución del poder tributario entre los órdenes de gobierno, infiere que en la mayoría de las fuentes de ingresos la concurrencia tributaria es ilimitada, por lo que estados y federación pueden recurrir a tales fuentes. Efectivamente, los estados miembros de la federación, conservan todo el poder no delegado al gobierno federal por la Constitución Política Federal; en ese sentido, la concurrencia impositiva se encuentra vigente.

Lo anterior nos lleva a concluir que el proceso de la jurisdicción tributaria entre los diferentes órdenes de gobierno, es la de permitir la concurrencia impositiva y restringir la potestad tributaria a los estados en algunas materias vía constitucional. En ese tenor, los diferentes ordenamientos jurídicos que regulan las facultades y la coordinación intergubernamental en materia fiscal (disposiciones que se encuentran establecidas en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en la Ley de Coordinación Fiscal) se sitúan en el centro del debate, por lo que es necesario hacer un examen integral con el propósito de solventar los problemas que ocasiona la múltiple tributación a una misma base o fuente de ingreso público, así como en la redefinición de las potestades tributarias y del gasto concurrente.

2. No obstante, las restricciones para establecer contribuciones por parte de las entidades federativas y municipios, tanto por mandato constitucional como por la suspensión de impuestos al adherirse al SNCF, cuentan con una estructura de ingresos bastante limitada; toda vez que los impuestos permitidos constitucionalmente son de base estrecha, siendo cuatro los de mayor recaudación: nómina, prestación de servicios de hospedaje, enajenación de bienes de muebles y tenencia local. En el caso del impuesto predial, ha sido traspasado a los municipios (con excepción del Distrito Federal). Esta situación provoca la dependencia financiera respecto de la federación, vulnerando con ello la autonomía tributaria de los gobiernos subnacionales, con potestades de reducida progresividad y sobre una base tributaria con baja movilidad interjurisdiccional.

Cuantitativamente se constató que dentro de los ingresos de las entidades federativas, constituidos en tres grupos, los correspondientes a los ingresos propios provenientes de los impuestos, derechos, productos y aprovechamientos, son reducidos en contraste con el segundo grupo, integrado por transferencias federales tanto en participaciones como en aportaciones federales que incluyen al programa de apoyos para el fortalecimiento de las entidades federativas; los ingresos por convenios específicos con la federación, los derivados por la coordina-

ción administrativa, así como por excedentes petroleros y, adicionalmente, el tercer grupo de ingresos, compuesto tanto por financiamientos como por ingresos generados por empresas y organismos.

Durante el periodo de estudio, la recaudación en promedio de los ingresos propios estatales respecto del total es de aproximadamente 8% (recursos provenientes en 3% de fuentes tributarias y 5% de ingresos no tributarios). Asimismo, se pudo observar que la evolución y el monto de los impuestos resulta heterogénea y se manifiesta en lo general, por un crecimiento lento pero estable respecto de los derechos, productos y aprovechamientos, quienes muestran un decrecimiento pronunciado al pasar de 6.2 a 4.3%, respectivamente, durante 1997 a 2006. Sin embargo, los estados y el Distrito Federal, dependen estructuralmente de los ingresos no tributarios –a pesar de su naturaleza cíclica–, dado el mayor peso en términos absolutos.

Por otra parte, del restante 92% de los ingresos totales, 3.7% proviene de impuestos federales delegados en colaboración administrativa, que son ingresos considerados como propios, y 88.3%, emana del sistema de transferencias derivadas del Presupuesto de Egresos de la Federación (participaciones ramo 28, aportaciones ramo 33, gasto reasignado; y PAFEF ramo 39), razón por la cual el nivel de dependencia financiera de los estados respecto de las transferencias federales es sumamente creciente y grave.

En todo el periodo de estudio estructuralmente destaca el impuesto por nómina, con una cobertura de 72% de los ingresos tributarios y posteriormente con 5%, el impuesto sobre enajenación de vehículos y bienes muebles usados. Cabe resaltar, que a pesar de que el impuesto sobre hospedaje participa con 4% de los ingresos tributarios, dicho gravamen resulta ser el más dinámico, al haberse incrementado en cuatro puntos porcentuales en el periodo de estudio, mientras que el de nómina sólo lo hizo en dos puntos y el impuesto sobre bienes muebles usados su participación disminuyó 3.7 puntos porcentuales. Sin embargo, como ya se mencionó, por su magnitud los ingresos no tributarios son más importantes cuantitativamente que los tributarios en

la estructura de financiamiento de los estados, tal y como se desprende de la investigación, al representar sólo 51% para el ejercicio fiscal 2006, mientras que los tributarios únicamente 31% como proporción del PIB, respectivamente.

3. Mediante el SNCF, el problema de la concurrencia impositiva se contrarrestó al armonizar al sistema tributario nacional, con el objeto de transitar hacia un sistema tributario más eficiente y sencillo; evitando el traslado de cargas fiscales a otras jurisdicciones, así como eliminar la competencia fiscal entre órdenes de gobierno. Sin embargo, con el tiempo el esquema altamente centralizado de las principales fuentes de recursos y de las decisiones de financiamiento se ha revelado en contra de la dinámica de las entidades federativas y municipios para generar sus propios recursos.

Problemática que durante la última década se ha tratado de revertir mediante mayores potestades tributarias a las entidades federativas, sea por medio del impuesto sobre hospedaje; gravando localmente loterías, rifas y sorteos; administrando el rendimiento del impuesto vehicular; mayor participación en la colaboración administrativa; colaboración en la administración federal de los impuestos al ingreso de personas físicas con actividades empresariales, pequeños y medianos contribuyentes, así como en la enajenación de bienes inmuebles afectos al pago del ISR. No obstante, se mantiene la tendencia a la dependencia financiera de las transferencias federales, considerando que no es una situación fortuita, ya que se deriva de un SNCF altamente centralizado.

De conformidad con la metodología propuesta para el análisis empírico que clasifica las entidades federativas en tres grupos de acuerdo a sus capacidades de recaudación, así como del esfuerzo fiscal real, se consideraron en materia impositiva el gravamen sobre nómina ya que se identifica con las entidades de mayor desarrollo económico, mientras que el impuesto sobre la prestación de servicios de hospedaje, sólo contribuye en la recaudación de las entidades de amplia infraestructura turística, así como el impuesto sobre tenencia local, correspondiente al parque de los automóviles usados de más de 10 años y, por último,

el impuesto por enajenación de bienes muebles, el cual no presenta mayor peso en la estructura impositiva.

De acuerdo con el comportamiento de la recaudación de los ingresos tributarios respecto de su participación con los ingresos propios y con el PIB local, el grupo de alta recaudación o superior a 40%, se integró por 14 entidades federativas, siendo las de mayor desarrollo empresarial y correlacionándose directamente con el valor del coeficiente ingresos tributarios/PIB, fluctuando alrededor de 0.30%. Mientras que las siete entidades con recaudación media poseen sólo un dinamismo económico-regional en actividades maquiladoras y de turismo. Finalmente, las 11 entidades con recaudación baja mantienen un coeficiente (ingresos tributario/PIB) no mayor en promedio a 15%, a pesar de la diversidades de su riqueza natural.

Por cuanto a la importancia de los ingresos no tributarios, respecto de los ingresos propios y sobre el producto, la clasificación fue dividida en dos grupos, los de baja recaudación y los de muy baja recaudación. El primero integrado por 14 entidades federativas, cuyo coeficiente de ingresos no tributarios respecto de los ingresos propios fue de alto grado de dependencia, con una tasa promedio entre 30 y 59%. Mientras que en el segundo grupo compuesto por 18 estados, la tasa en referencia se ubicó en un rango de 60 y 100%, es decir, el coeficiente de dependencia a los ingresos no tributarios resulta ser sumamente alto.

Del análisis de la estructura de los ingresos no tributarios, los renglones que captan la mayor parte de los ingresos por este concepto son los derechos y los productos. En el primer caso, el renglón que más aporta es por control vehicular, mientras que en el segundo, corresponde al concepto de los rendimientos financieros, es decir, de los intereses que provienen de las inversiones de los recursos líquidos en el mercado financiero, lo que tiende a dificultar la planeación de los ingresos y del presupuesto de las entidades federativas y de los municipios.

El análisis del esfuerzo fiscal real realizado por las entidades federativas para incrementar su recaudación, se estimó mediante la elasticidad de los ingresos tributarios respecto del PIB estatal, así como por

la elasticidad de los ingresos propios menos rendimientos financieros respecto de los ingresos provenientes de las transferencias federales.⁴²

En términos de la elasticidad tributaria, 28 entidades presentaron una elasticidad mayor a la unidad, es decir, la tasa de crecimiento media anual de los ingresos tributarios crece más que proporcional que la tasa de crecimiento del PIB, o sea, que la recaudación respondió de manera positiva al aumento de la actividad económica. Lo anterior se debe al mayor uso de las potestades tributarias, expresándose en un mayor esfuerzo fiscal real.

Desde una perspectiva de la elasticidad ingresos propios/ingresos federales sólo 13 de las 32 entidades muestran una relación positiva mayor a la unidad. La recaudación responde de manera positiva al incremento de las transferencias federales, mientras que 19 entidades presentan una elasticidad respecto de los ingresos federales muy baja, por lo que las transferencias tienden mediante una relación negativa a afectar el esfuerzo recaudatorio.

⁴² Con la elasticidad tributaria se evaluó el grado de respuesta de la suma de los ingresos directos e indirectos ante un incremento del ingreso estatal, con un resultado positivo y mayor a la unidad, lo cual implica que los recursos tributarios se han incrementado más que proporcional cuando se incrementa el PIB local, pero si resulta menor a la unidad, entonces los ingresos tributarios crecieron menos que proporcional a un aumento del PIB estatal. En el caso de la elasticidad de los ingresos propios libres de rendimiento financiero respecto a los ingresos procedentes de la federación, caso de los ramos generales 28 y 33, también se está en posibilidad de cuantificar el esfuerzo de recaudación de los fondos propios que realizan las entidades federativas libres de los recursos procedentes de intereses de los productos financieros, producto de la inversión de recursos líquidos en el sistema financiero. En ese tenor, la elasticidad tributaria permite observar cómo cambian los recursos propios en respuesta ante un incremento de los ingresos procedentes de la federación: entre mayor es la elasticidad, significa que da una respuesta cada vez más satisfactoria por parte del gobierno estatal y, por ende, un efecto positivo de las transferencias y aportaciones federales en la recaudación; al contrario, si la respuesta es negativa, es decir, un cambio inelástico, entonces estamos en presencia de un deterioro del esfuerzo del gobierno estatal por aumentar sus recaudos propios. Por último, si la elasticidad tiende hacia cero, significa que el efecto de las transferencias en la generación de recursos propios es cada vez más pequeño.

En suma, no necesariamente las entidades ubicadas en los primeros sitios, de acuerdo con su capacidad de recaudación respecto de los ingresos propios, son las que realizan el mayor esfuerzo fiscal real, ni las de mayor contribución impositiva en los ingresos totales disponibles. En todo caso se presenta, al contrario de lo que se demostró referente a la heterogeneidad tributaria y de acuerdo con la evidencia empírica, a los nueve estados que hicieron el mayor esfuerzo real en la materia: Veracruz, Nayarit, Campeche, Baja California, Zacatecas, Michoacán, San Luis Potosí, Chiapas y Oaxaca, debiendo puntualizar que los últimos cinco se encuentran clasificados en los grupos de media y, principalmente, de baja recaudación.

4. Actualmente, en el corto plazo, aún cuando haya mayor esfuerzo recaudatorio de las entidades federativas y/o el incremento en las transferencias federales, se mantendría la misma estructura fiscal, caracterizada por el desequilibrio fiscal vertical y por la dependencia financiera de las entidades.

Bajo ese horizonte, se confeccionó una propuesta para mitigar el desequilibrio fiscal horizontal, mediante la descentralización administrativa de IVA en escala estatal, que permita a corto plazo una mayor participación de las entidades federativas en la recaudación, creando con ello un sistema cooperativo y competitivo, pero a la vez equitativo en la recaudación nacional del gravamen, a efecto de que a mediano plazo se obtengan los consensos y acuerdos políticos para una auténtica reforma hacendaria.

En ese sentido, la propuesta plantea que las entidades federativas administren integralmente dicho gravamen a partir de la delegación de las funciones de recaudación, fiscalización y jurídicas de ingresos que actualmente se encuentran centralizadas. Dicho acto no implica que se trastoque en una potestad estatal, sino más bien, que represente una responsabilidad estatal en el marco de la colaboración administrativa, como actualmente operan algunos impuestos federales coordinados como el ISTUV e ISAN, con el objeto de descentralizar la recaudación nacional, dinamizar y aumentar la recaudación de los gobiernos subnacionales como el federal.

Los beneficios directos que se derivan son: dinamizar la recaudación federal y hacer copartícipes a las entidades; toda vez que el IVA por ser un impuesto federal preponderante, pasaría a ser el eje del sistema de recaudación estatal, también se tendría la posibilidad de estructurar los sistemas fiscales estatales más integrados, productivos y menos gravosos que sustituyan a sistemas voluminosos, fragmentados, e improductivos, toda vez que hay gran variedad de impuestos estatales de base estrecha y no siempre relacionados.

Al obtener las entidades federativas las funciones de la administración integral del IVA, se espera un beneficio neto para los estados y la federación, como resultado del excedente en la recaudación por entidad federativa derivado de la diferencia del incremento en la percepción del gravamen respecto de una meta de referencia en la recaudación por entidad participante.

Al descentralizar la recaudación del IVA a las entidades federativas en el marco de la Colaboración Administrativa Fiscal Federal, la propuesta tiene como punto de partida la productividad del IVA por entidad, que incide en todos los cálculos de excedentes. De manera tal que una entidad pueda beneficiarse de su esfuerzo recaudatorio, que conlleva a recaudar en sus jurisdicciones por concepto del IVA un monto-meta equivalente a lo que la federación recauda en promedio en dicha jurisdicción y en términos anuales netos en los últimos años como porcentaje del PIB nacional, así como distribuir el excedente entre las entidades participantes y la federación.

Con el propósito de evaluar dicha propuesta, se diseñaron dos escenarios que permitieron determinar su viabilidad técnica-económica y la toma de decisiones sobre su implementación, si fuera el caso. La evolución simulada de las estimaciones realizadas durante las cuatro etapas del proceso y de acuerdo con los resultados obtenidos, se observó la inviabilidad técnica-económica del segundo escenario, toda vez que en dicho proceso, diversas entidades federativas (entre ellas las de mayor vulnerabilidad económica y social), obtendrían resultados contrarios a los propósitos de la propuesta.

En contraposición, en el primer escenario todos los participantes obtienen un beneficio, tanto los fiscos de los gobiernos estatales como del gobierno federal durante la estimación en los seis años de la simulación, observándose un incremento general diferenciado en la recaudación para todas las entidades, toda vez que se implantó un elemento de equidad dada la heterogeneidad de la estructura tributaria del mapa fiscal mexicano.

Con lo anterior, metodológicamente se relaciona el diagnóstico del tercer capítulo con los beneficios potenciales de la presente propuesta, direccionándola hacia el fortalecimiento recaudatorio de las entidades federativas y que, de acuerdo con la tipología propuesta, consiste en transferir 100% del excedente obtenido del IVA a 11 entidades federativas, integradas en el grupo de recaudación baja; mientras que en siete entidades de recaudación media, el excedente se distribuye en 75 y 25%, respectivamente para el fisco estatal y federal. Finalmente, 14 entidades del grupo de recaudación alta, este excedente se distribuye en partes iguales, es decir, 50 y 50 por ciento.

En ese tenor, los beneficios en el corto plazo resultan de una parte del excedente derivado del IVA, al incrementarse los ingresos fiscales en el marco de la colaboración administrativa, como los provenientes del lado del gasto federal, toda vez que una parte del excedente fluye hacia la RFB, elemento de distribución en las transferencias de los ramos generales 28 y 33 del PEF, e incluso, en la distribución de los excedentes petroleros. Así, al direccionar y vincular los resultados obtenidos en el primer escenario con la tipología del tercer capítulo, se fortalece la capacidad recaudatoria de las entidades federativas respecto de los ingresos tributarios para el mismo periodo.

Como síntesis de los principales resultados de la propuesta, es de resaltar que todas las entidades federativas con excepción del estado de San Luis Potosí, obtienen un excedente mayor del IVA respecto a la meta anual programada durante el periodo de simulación. En suma, las entidades además de cumplir en la administración integral del IVA, obtienen un remanente que fortalece al federalismo fiscal mexicano,

beneficiando a la federación al acrecentar la RFP, así como adicionar recursos fiscales a las haciendas públicas estatales, que al menos en el corto plazo, además de paliar el desequilibrio horizontal y elevar el esfuerzo fiscal o eficiencia recaudatoria, permita distribuir los recursos remanentes de manera equitativa. De forma que la devolución de la administración del IVA a los estados, con la cual es posible recaudar más, aun con las mismas características que hoy tiene este impuesto.

ANEXO ESTADÍSTICO

Cuadro A
Recaudación bruta del IVA por entidad federativa 1996-2006
(Miles de pesos)

Entidad federativa	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Agascalientes	594 725	965 552	1 427 244	1 467 625	2 260 226	2 122 419	2 471 671	1 880 523	2 214 793	2 578 705	3 162 178
Baja California	2 273 830	3 122 561	4 379 079	5 172 235	6 666 314	7 142 910	7 876 550	7 504 002	7 740 739	8 429 712	9 063 174
Baja California Sur	198 773	319 282	302 982	473 952	505 179	518 237	507 123	311 250	548 539	675 891	857 028
Campeche	196 571	296 389	491 182	611 399	826 747	1 408 141	680 713	959 317	1 199 012	1 498 939	1 516 670
Chiapas	239 491	303 825	364 842	443 571	544 658	597 378	768 130	481 156	567 129	517 396	766 976
Chihuahua	1 647 586	2 455 233	2 852 075	3 746 320	4 982 704	5 142 832	5 437 460	4 181 766	4 350 144	5 399 754	7 076 957
Coahuila	2 474 968	3 274 869	4 101 400	5 352 705	6 149 223	6 807 578	7 423 175	4 212 132	3 528 438	3 563 990	4 735 934
Colima	697 305	1 144 617	1 741 216	2 628 777	3 447 684	4 350 944	6 210 178	7 397 790	9 646 765	11 267 604	14 397 895
Distrito Federal	54 289 664	71 768 521	84 436 300	109 558 156	127 446 659	135 962 956	143 739 675	133 783 621	138 785 034	162 859 956	190 882 476
Durango	332 123	347 235	422 880	551 064	559 776	549 151	529 793	325 773	277 570	97 655	57 418
Guajuato	974 357	1 434 203	1 842 883	2 401 076	2 845 304	3 412 481	3 760 424	2 559 671	2 161 256	1 867 864	2 245 828
Guerrero	383 338	598 263	527 765	735 420	967 166	925 590	984 274	759 602	762 067	851 307	1 131 121
Hidalgo	379 084	560 023	769 647	1 025 019	966 217	963 879	904 414	833 462	641 168	625 423	1 115 493
Jalisco	3 525 887	4 583 794	5 915 445	8 065 658	9 928 521	11 295 495	10 930 612	6 791 641	6 836 543	8 087 654	9 954 672
México	5 822 716	8 622 543	10 803 830	13 797 556	16 596 652	18 677 088	16 886 106	13 299 009	10 673 891	11 086 431	15 603 829
Michoacán	550 535	748 710	1 000 192	1 166 419	1 792 978	1 757 971	1 750 256	1 193 095	553 379	1 694 118	3 156 186
Morelos	364 227	486 559	577 663	871 626	1 655 811	1 777 473	1 683 758	1 106 042	307 128	380 457	1 391 308
Nayarit	90 357	119 066	152 331	205 017	208 855	244 765	327 002	307 128	380 457	483 164	448 858
Nuevo León	7 472 508	10 319 884	14 874 268	18 956 983	20 642 797	22 292 638	23 595 360	18 531 583	19 842 444	19 914 997	24 036 814
Oaxaca	233 115	296 843	386 126	421 345	471 820	522 460	631 097	473 978	549 242	644 885	1 109 626
Puebla	1 417 157	1 849 067	2 462 529	3 520 911	4 885 474	5 294 303	5 437 388	2 496 646	2 330 100	1 780 844	1 542 053
Queretaro	1 043 310	1 408 949	1 842 308	2 337 590	3 033 481	3 083 952	2 877 016	1 502 304	297 535	- 95 195	773 720
Quintana Roo	488 662	691 379	877 314	1 330 096	1 384 408	1 483 982	1 510 988	1 651 262	1 931 602	2 216 520	1 874 558
San Luis Potosí	559 477	699 337	953 236	1 227 978	1 475 759	1 513 867	1 597 543	676 202	297 771	- 239 517	- 377 645
Sinaloa	599 690	851 207	979 829	1 318 676	1 762 543	1 960 233	2 275 840	879 615	839 479	1 109 090	1 838 007
Sonora	1 164 896	1 412 522	1 652 220	2 022 434	2 514 903	2 816 999	2 916 119	1 752 063	1 977 343	2 655 875	4 482 934
Tabasco	255 237	341 282	511 365	601 987	658 991	697 132	861 330	1 090 419	1 206 087	1 164 357	1 478 434
Tamaulipas	15 454 999	19 697 141	23 343 002	27 164 301	34 902 812	36 678 912	39 149 022	41 600 122	50 104 357	54 107 616	61 207 598
Tlaxcala	187 307	282 490	347 713	512 501	515 994	412 005	417 202	146 898	196 130	- 108 121	144 349
Veracruz	3 988 409	5 532 615	7 901 950	9 579 368	10 926 387	11 698 898	14 079 769	13 911 560	17 711 729	19 144 073	22 863 251
Yucatán	454 579	656 313	815 977	1 272 280	1 495 804	1 726 193	1 719 084	1 203 747	1 083 580	1 428 875	1 451 479
Zacatecas	206 056	251 691	378 608	405 053	434 653	425 298	727 244	586 911	691 680	698 743	745 924
Total Nacional	108 562 361	145 431 965	179 435 401	228 984 098	273 496 498	294 037 767	310 670 315	274 430 287	291 147 036	327 182 058	390 735 205

Fuente: Centro de Estudios de Finanzas Públicas de la Cámara de Diputados. Indicadores oportunos 2008.

Cuadro B
Escenario 1. Primera fase de cuatro

<i>Carga fiscal del IVA por entidad federativa de 1996 a 2006</i>											<i>Promedio</i>	
<i>(Miles de pesos)</i>											<i>1996-2006</i>	
<i>Entidad federativa</i>	<i>1996</i>	<i>1997</i>	<i>1998</i>	<i>1999</i>	<i>2000</i>	<i>2001</i>	<i>2002</i>	<i>2003</i>	<i>2004</i>	<i>2005</i>	<i>2006</i>	<i>Meta (ponderación)</i>
Aguascalientes	0.024	0.030	0.037	0.032	0.041	0.037	0.039	0.025	0.026	0.028	0.031	0.032
Baja California	0.090	0.098	0.114	0.113	0.121	0.123	0.126	0.099	0.090	0.091	0.088	0.105
Baja California Sur	0.008	0.010	0.008	0.010	0.009	0.009	0.008	0.004	0.006	0.007	0.008	0.008
Campeche	0.008	0.009	0.013	0.013	0.015	0.024	0.011	0.013	0.014	0.016	0.015	0.014
Chiapas	0.009	0.010	0.009	0.010	0.010	0.010	0.012	0.006	0.007	0.006	0.007	0.009
Chihuahua	0.065	0.077	0.074	0.082	0.091	0.089	0.087	0.055	0.051	0.058	0.068	0.072
Coahuila	0.098	0.103	0.107	0.116	0.112	0.114	0.119	0.056	0.041	0.039	0.046	0.086
Colima	0.028	0.036	0.045	0.057	0.063	0.075	0.099	0.098	0.113	0.122	0.139	0.080
Distrito Federal	2.150	2.261	2.195	2.384	2.321	2.340	2.295	1.771	1.619	1.764	1.846	2.086
Durango	0.013	0.011	0.011	0.012	0.010	0.009	0.008	0.004	0.003	0.001	0.001	0.008
Guanajuato	0.039	0.045	0.048	0.052	0.052	0.059	0.060	0.034	0.025	0.020	0.022	0.041
Guerrero	0.015	0.019	0.014	0.016	0.018	0.016	0.016	0.010	0.009	0.009	0.011	0.014
Hidalgo	0.015	0.018	0.020	0.022	0.018	0.017	0.014	0.011	0.007	0.007	0.011	0.015
Jalisco	0.140	0.144	0.154	0.176	0.181	0.194	0.175	0.090	0.080	0.088	0.096	0.138
México	0.231	0.272	0.281	0.300	0.302	0.321	0.270	0.176	0.125	0.120	0.151	0.232
Michoacán	0.022	0.024	0.026	0.025	0.033	0.030	0.028	0.016	0.006	0.018	0.031	0.024
Morelos	0.014	0.015	0.015	0.019	0.030	0.031	0.027	0.015	0.014	0.013	0.013	0.019
Nayarit	0.004	0.004	0.004	0.004	0.004	0.004	0.005	0.004	0.004	0.005	0.004	0.004
Nuevo León	0.296	0.325	0.387	0.413	0.376	0.384	0.377	0.245	0.232	0.216	0.232	0.317
Oaxaca	0.009	0.009	0.010	0.009	0.009	0.009	0.010	0.006	0.006	0.007	0.011	0.009
Puebla	0.056	0.058	0.064	0.077	0.089	0.091	0.087	0.033	0.027	0.019	0.015	0.056
Querétaro	0.041	0.044	0.048	0.051	0.055	0.053	0.046	0.020	0.003	-0.001	0.007	0.034
Quintana Roo	0.019	0.022	0.023	0.029	0.025	0.025	0.024	0.022	0.023	0.024	0.018	0.023
San Luis Potosí	0.022	0.022	0.025	0.027	0.027	0.026	0.026	0.009	0.003	-0.003	-0.004	0.016
Sinaloa	0.024	0.027	0.025	0.029	0.032	0.034	0.036	0.012	0.010	0.012	0.018	0.023
Sonora	0.046	0.044	0.043	0.044	0.046	0.048	0.047	0.023	0.023	0.029	0.043	0.040
Tabasco	0.010	0.011	0.013	0.013	0.012	0.012	0.014	0.014	0.014	0.013	0.014	0.013
Tamaulipas	0.612	0.621	0.607	0.591	0.636	0.631	0.625	0.551	0.585	0.586	0.592	0.603
Tlaxcala	0.007	0.009	0.009	0.011	0.009	0.007	0.007	0.002	0.002	-0.001	0.001	0.006
Veracruz	0.158	0.174	0.205	0.208	0.199	0.201	0.225	0.184	0.207	0.207	0.221	0.199
Yucatán	0.018	0.021	0.021	0.028	0.027	0.030	0.027	0.016	0.013	0.015	0.014	0.021
Zacatecas	0.008	0.008	0.010	0.009	0.008	0.007	0.012	0.008	0.008	0.008	0.007	0.008

Fuente: Elaboración propia con información del cuadro A e INEGI para el caso del PIB nacional 1996-2006.

Cuadro E

Escenario 1. Cuarta fase de cuatro

Excedente del IVA obtenido respecto a la meta anual y su distribución entre las entidades federativas y el fisco federal durante seis años de simulación

Entidad Federativa

Evolución simulada de la distribución del excedente (Miles de pesos)

	Año 1		Año 2				Año 3				Año 4				Año 5				Año 6	
	Grupo C. Distribución del excedente entre las entidades de recaudación baja		Excedente obtenido		Fisco local 100%		Excedente obtenido		Fisco local 100%		Excedente obtenido		Fisco local 100%		Excedente obtenido		Fisco local 100%		Excedente obtenido	
	Excedente obtenido	Fisco local 100%	Excedente obtenido	Fisco local 100%	Excedente obtenido	Fisco local 100%	Excedente obtenido	Fisco local 100%	Excedente obtenido	Fisco local 100%	Excedente obtenido	Fisco local 100%	Excedente obtenido	Fisco local 100%	Excedente obtenido	Fisco local 100%	Excedente obtenido	Fisco local 100%	Excedente obtenido	Fisco local 100%
Chiapas	104 794	104 794	128 299	128 299	156 159	156 159	189 115	189 115	228 021	228 021	273 872	273 872	329 891	329 891	396 226	396 226	466 809	466 809	546 437	546 437
Oaxaca	151 612	151 612	185 617	185 617	225 924	225 924	273 602	273 602	329 891	329 891	396 226	396 226	466 809	466 809	546 437	546 437	626 026	626 026	716 281	716 281
Queretaro	105 716	105 716	129 427	129 427	157 533	157 533	190 778	190 778	230 026	230 026	276 281	276 281	329 891	329 891	396 226	396 226	466 809	466 809	546 437	546 437
Michoacán	431 240	431 240	527 962	527 962	642 612	642 612	778 226	778 226	938 330	938 330	1 127 013	1 127 013	1 364 612	1 364 612	1 642 612	1 642 612	1 962 612	1 962 612	2 326 276	2 326 276
Morelos	1 900 099	1 900 099	2 326 736	2 326 736	2 833 469	2 833 469	3 453 057	3 453 057	4 189 115	4 189 115	5 000 000	5 000 000	5 938 330	5 938 330	6 989 115	6 989 115	8 162 612	8 162 612	9 466 809	9 466 809
Colima	1 967 230	1 967 230	2 408 458	2 408 458	2 931 469	2 931 469	3 550 115	3 550 115	4 280 478	4 280 478	5 141 210	5 141 210	6 142 612	6 142 612	7 296 226	7 296 226	8 596 226	8 596 226	10 066 226	10 066 226
AguaCalientes	432 058	432 058	528 964	528 964	643 832	643 832	779 704	779 704	940 112	940 112	1 129 153	1 129 153	1 364 612	1 364 612	1 642 612	1 642 612	1 962 612	1 962 612	2 326 276	2 326 276
Guamajuato	306 868	306 868	375 695	375 695	457 280	457 280	553 783	553 783	667 712	667 712	801 978	801 978	953 783	953 783	1 129 153	1 129 153	1 364 612	1 364 612	1 642 612	1 642 612
Tabasco	202 003	202 003	247 310	247 310	301 015	301 015	364 540	364 540	439 537	439 537	527 920	527 920	626 026	626 026	734 612	734 612	853 612	853 612	984 612	984 612
San Luis Potosí	-51 599	-51 599	-63 172	-63 172	-76 890	-76 890	-93 117	-93 117	-112 273	-112 273	-134 850	-134 850	-162 612	-162 612	-196 226	-196 226	-236 226	-236 226	-282 612	-282 612
Sinaloa	251 133	251 133	307 459	307 459	374 226	374 226	453 201	453 201	546 437	546 437	656 317	656 317	784 612	784 612	934 612	934 612	1 106 226	1 106 226	1 300 226	1 300 226

	Local 75%		Excedente obtenido		Local 75%		Excedente obtenido		Local 75%		Excedente obtenido		Local 75%		Excedente obtenido		Local 75%		Excedente obtenido	
	Local 75%	Fed. 25%																		
	Excedente obtenido	Fisco local 100%																		
Puebla	210 696	158 022	257 952	193 464	313 968	235 476	380 227	458 451	550 637	656 317	784 612	934 612	1 106 226	1 300 226	1 506 226	1 726 226	1 962 612	2 226 226	2 506 226	2 806 226
Yucatán	198 320	148 740	242 801	182 101	295 527	221 645	357 894	431 523	518 295	614 612	726 226	853 612	1 000 226	1 166 226	1 346 226	1 542 612	1 756 226	1 986 226	2 336 226	2 706 226
Tlaxcala	19 723	14 792	24 147	18 110	29 390	22 043	35 592	42 915	51 544	61 466	72 612	85 612	100 226	118 612	139 612	164 612	194 612	224 612	264 612	314 612
Chihuahua	966 947	725 210	1 183 823	887 867	1 440 897	1 080 672	1 744 978	2 103 971	2 527 045	3 006 226	3 514 612	4 066 226	4 746 226	5 466 226	6 226 226	7 066 226	7 966 226	8 926 226	9 966 226	11 066 226
Durango	7 845	5 884	9 605	7 204	11 691	8 768	14 158	17 070	20 503	24 612	29 226	34 612	40 612	47 226	54 612	62 612	71 612	81 612	92 612	104 612
Coahuila	647 086	485 314	792 220	594 165	964 255	723 191	1 167 748	1 407 988	1 691 111	1 996 226	2 326 226	2 686 226	3 066 226	3 466 226	3 886 226	4 326 226	4 786 226	5 266 226	5 766 226	6 286 226
Zacatecas	101 918	76 438	124 777	93 583	151 873	113 905	183 924	221 762	266 355	314 612	374 612	444 612	526 226	614 612	714 612	826 226	946 226	1 076 226	1 216 226	1 366 226

Grupo A. Distribución del excedente entre las entidades de recaudación alta																		
	Excelente obtenido		Local 50%		Excelente obtenido		Local 50%		Excelente obtenido		Local 50%		Excelente obtenido					
	Local 50% Fed. 50%																	
Distrito Federal	26 080 878	13 040 439	13 040 439	15 965 268	31 930 535	15 965 268	38 864 432	19 432 216	19 432 216	47 066 237	23 533 118	23 533 118	56 749 141	28 374 570	28 374 570	68 160 446	34 080 223	34 080 223
Guerrero	154 549	77 274	77 274	94 606	189 212	94 606	230 301	115 150	115 150	278 903	139 451	139 451	336 281	168 141	168 141	403 902	201 951	201 951
México	2 132 001	1 066 000	1 066 000	1 305 093	2 610 185	1 305 093	3 177 002	1 588 501	1 588 501	3 847 464	1 923 732	1 923 732	4 639 000	2 319 500	2 319 500	5 571 826	2 785 913	2 785 913
Sonora	612 517	306 259	306 259	374 949	749 898	374 949	912 743	456 372	456 372	1 105 365	552 683	552 683	1 332 771	666 386	666 386	1 600 769	800 385	800 385
Baja California	1 238 330	619 165	619 165	758 037	1 516 074	758 037	1 845 298	922 649	922 649	2 234 723	1 117 362	1 117 362	2 684 471	1 347 236	1 347 236	3 236 284	1 618 142	1 618 142
Baja California Sur	117 098	58 549	58 549	71 681	143 362	71 681	174 484	87 247	87 247	211 319	105 659	105 659	254 793	127 397	127 397	306 028	153 014	153 014
Hidalgo	152 413	76 207	76 207	93 299	186 598	93 299	227 119	113 559	113 559	275 049	137 525	137 525	331 635	165 817	165 817	398 321	199 161	199 161
Tamaulipas	8 362 988	4 181 494	4 181 494	5 119 358	10 238 715	5 119 358	12 462 111	6 231 055	6 231 055	15 092 068	7 546 034	7 546 034	18 196 949	9 098 474	9 098 474	21 856 051	10 928 026	10 928 026
Quintana Roo	256 127	128 063	128 063	156 787	313 573	156 787	381 667	190 834	190 834	462 213	231 107	231 107	557 304	278 652	278 652	669 368	334 684	334 684
Jalisco	1 360 138	680 069	680 069	832 601	1 665 203	832 601	2 026 811	1 013 405	1 013 405	2 454 541	1 227 271	1 227 271	2 959 513	1 479 756	1 479 756	3 554 621	1 777 311	1 777 311
Campeche	207 227	103 614	103 614	126 853	253 706	126 853	308 800	154 400	154 400	373 968	186 984	186 984	450 904	225 452	225 452	541 574	270 787	270 787
Yucatán	61 329	30 664	30 664	37 542	75 084	37 542	91 389	45 695	45 695	110 676	55 338	55 338	133 445	66 723	66 723	160 279	80 139	80 139
Nuevo León	3 284 226	1 642 113	1 642 113	2 010 421	4 020 842	2 010 421	4 893 991	2 446 995	2 446 995	5 926 801	2 963 400	2 963 400	7 146 117	3 573 059	3 573 059	8 583 082	4 291 541	4 291 541
Veracruz	3 123 878	1 561 939	1 561 939	1 912 265	3 824 530	1 912 265	4 655 049	2 327 524	2 327 524	5 637 433	2 818 717	2 818 717	6 797 218	3 398 609	3 398 609	8 164 025	4 082 013	4 082 013

Fuente: Elaboración propia con base en los cuadros C y D.

Cuadro F
Escenario 2. Segunda fase de cuatro

<i>Carga fiscal del IVA por entidad federativa 2003 a 2006</i> <i>(Miles de pesos)</i>					<i>Promedio</i> <i>2003-2006</i>
<i>Entidad federativa</i>	<i>2003</i>	<i>2004</i>	<i>2005</i>	<i>2006</i>	<i>Meta ponderación</i>
Aguascalientes	0.025	0.026	0.028	0.031	0.027
Baja California	0.099	0.090	0.091	0.088	0.092
Baja California Sur	0.004	0.006	0.007	0.008	0.007
Campeche	0.013	0.014	0.016	0.015	0.015
Chiapas	0.006	0.007	0.006	0.007	0.006
Chihuahua	0.055	0.051	0.058	0.068	0.058
Coahuila	0.056	0.041	0.039	0.046	0.045
Colima	0.098	0.113	0.122	0.139	0.118
Distrito Federal	1.771	1.619	1.764	1.846	1.750
Durango	0.004	0.003	0.001	0.001	0.002
Guanajuato	0.034	0.025	0.020	0.022	0.025
Guerrero	0.010	0.009	0.009	0.011	0.010
Hidalgo	0.011	0.007	0.007	0.011	0.009
Jalisco	0.090	0.080	0.088	0.096	0.088
México	0.176	0.125	0.120	0.151	0.143
Michoacán	0.016	0.006	0.018	0.031	0.018
Morelos	0.015	0.014	0.013	0.013	0.014
Nayarit	0.004	0.004	0.005	0.004	0.005
Nuevo León	0.245	0.232	0.216	0.232	0.231
Oaxaca	0.006	0.006	0.007	0.011	0.008
Puebla	0.033	0.027	0.019	0.015	0.024
Querétaro	0.020	0.003	-0.001	0.007	0.007
Quintana Roo	0.022	0.023	0.024	0.018	0.022
San Luis Potosí	0.009	0.003	-0.003	-0.004	0.002
Sinaloa	0.012	0.010	0.012	0.018	0.013
Sonora	0.023	0.023	0.029	0.043	0.030
Tabasco	0.014	0.014	0.013	0.014	0.014
Tamaulipas	0.551	0.585	0.586	0.592	0.578
Tlaxcala	0.002	0.002	-0.001	0.001	0.001
Veracruz	0.184	0.207	0.207	0.221	0.205
Yucatán	0.016	0.013	0.015	0.014	0.015
Zacatecas	0.008	0.008	0.008	0.007	0.008

Fuente: Elaboración propia con información del cuadro A e INEGI para el PIB nacional 2003-2006.

Cuadro H

Escenario 2. Tercera fase de cuatro

Meta de referencia del IVA de conformidad con la evolución simulada a nivel nacional y por entidad federativa

(Miles de pesos)

2003 A	Recaudación IVA		Estimación: año 1 al 6 de la simulación									
	2006 B	TMAC C	Entidad federativa D		E	F	G	H	I	J		
274 430 287	390 735 205	1.09	Estructura porcentual 2006 (ponderación)		= B * C	= B * C2	= B * C3	Estimación a nivel nacional = B * C4	= B * C5	= B * C6		
					425 820 402	466 238 136	509 296 181	556 330 724	607 709 003	663 832 172		
					Estimación por entidad federativa							
			Aguascalientes	0.008	3 454 212	3 773 216	4 121 680	4 502 325	4 918 124	5 372 523		
			Baja California	0.023	9 900 177	10 814 478	11 813 217	12 904 192	14 095 921	15 397 708		
			Baja California Sur	0.002	936 176	1 022 634	1 117 076	1 220 240	1 332 932	1 456 031		
			Campeche	0.004	1 656 738	1 809 741	1 976 874	2 158 442	2 358 871	2 576 718		
			Chiapas	0.002	837 808	915 181	999 700	1 092 025	1 192 875	1 303 040		
			Chihuahua	0.018	7 730 528	8 444 459	9 224 322	10 076 206	11 006 765	12 023 262		
			Coahuila	0.012	5 173 307	5 651 073	6 172 961	6 743 047	7 365 781	8 046 026		
			Colima	0.037	15 727 570	17 180 044	18 766 656	20 499 795	22 392 993	24 461 032		
			Distrito Federal	0.489	208 510 863	227 767 267	248 802 040	271 779 417	296 878 802	324 296 166		
			Durango	0.000	62 721	68 513	74 840	81 752	89 302	97 549		
			Guamauato	0.006	2 453 344	2 679 915	2 927 411	3 197 763	3 493 063	3 815 677		
			Guerrero	0.003	1 235 563	1 349 691	1 474 338	1 610 496	1 759 279	1 921 697		
			Hidalgo	0.003	1 218 511	1 331 043	1 453 968	1 588 245	1 734 922	1 895 146		
			Jalisco	0.025	10 874 006	11 878 243	12 978 223	14 173 511	15 462 464	16 912 301		
			México	0.040	17 044 874	18 619 003	20 338 506	22 216 809	24 268 577	26 509 830		
			Michoacán	0.008	3 447 666	3 766 065	4 113 869	4 493 793	4 908 804	5 362 142		
			Morelos	0.004	1 519 798	1 660 154	1 813 473	1 980 951	2 163 895	2 362 736		
			Navanit	0.001	490 311	535 592	585 056	639 087	698 108	762 579		
			Nuevo León	0.062	26 256 662	28 681 519	31 330 316	34 223 735	37 384 366	40 836 889		
			Oaxaca	0.003	1 212 102	1 324 042	1 448 320	1 579 891	1 726 297	1 885 178		
			Puebla	0.004	1 694 464	1 840 028	2 009 959	2 195 582	2 398 349	2 619 841		
			Querétaro	0.002	845 175	923 229	1 008 491	1 101 627	1 203 364	1 314 497		
			Quintana Roo	0.005	2 047 677	2 236 785	2 443 356	2 669 005	2 915 493	3 184 745		
			San Luis Potosí	-0.001	-412 521	-450 618	-492 234	-537 692	-587 349	-641 592		
			Sinaloa	0.005	2 007 751	2 193 171	2 395 715	2 616 964	2 858 646	3 122 848		
			Sonora	0.011	4 896 942	5 349 184	5 843 192	6 382 823	6 972 290	7 616 195		
			Tobasco	0.004	1 614 970	1 764 116	1 927 036	2 105 002	2 299 403	2 511 757		
			Tamaulipas	0.157	66 860 245	73 034 925	79 776 849	87 147 682	95 195 948	103 987 489		
			Tlaxcala	0.000	157 660	172 242	186 149	205 525	224 506	245 240		
			Veracruz	0.059	24 974 719	27 281 185	29 800 658	32 552 810	35 559 129	38 843 087		
			Yucatán	0.004	1 585 527	1 731 953	1 891 903	2 066 624	2 257 481	2 465 963		
			Zacatecas	0.002	814 811	890 061	972 260	1 062 050	1 160 133	1 267 273		

Fuente: Elaboración propia con información de la SICR, el INEGI y de la contabilidad pública de las secretarías de finanzas de los estados de la República Mexicana.

Cuadro 1

Escenario 2. Cuarta fase de cuatro
Diferencia entre la meta de referencia y la recaudación obtenida de IVA por entidad federativa durante seis años
(Millones de pesos)

Entidad federativa	Año 1			Año 2			Año 3		
	Recaud. IVA	Meta de referencia	Excedente	Recaud. IVA	Meta de referencia	Excedente	Recaud. IVA	Meta de referencia	Excedente
Agascalientes	3 454 212	2 824 445	629 767	10 814 478	3 055 010	7 759 468	4 121 680	3 304 397	817 283
Baja California	9 900 177	9 529 783	370 384	1 022 634	10 307 729	-9 285 096	11 813 217	11 149 171	664 047
Baja California Sur	936 176	675 553	260 623	1 809 741	730 700	1 079 041	1 117 076	790 348	326 728
Campeche	1 656 738	1 502 668	154 070	915 181	1 625 334	-710 152	1 976 874	1 758 013	218 861
Chiapas	837 808	665 548	172 260	8 444 459	719 878	7 724 580	999 700	778 643	221 057
Chihuahua	7 730 528	6 024 919	1 705 609	5 651 073	6 516 746	-865 673	9 224 322	7 048 722	2 175 600
Coahuila	5 173 307	4 687 975	485 332	17 180 044	5 070 665	12 109 378	6 172 961	5 484 594	688 368
Colima	15 727 570	12 197 003	3 530 567	227 767 267	13 192 870	214 574 598	18 766 656	14 268 615	4 497 041
Distrito Federal	208 510 863	180 982 529	27 528 334	68 513	195 756 509	-195 687 996	248 602 040	211 736 520	37 065 520
Durango	62 721	236 914	-174 193	2 679 915	256 253	2 423 662	74 840	277 172	-202 331
Guajuato	2 453 344	2 618 118	-164 774	1 349 691	2 831 841	-1 482 149	2 927 411	3 063 010	-1 355 999
Guerrero	1 235 583	1 014 464	221 119	1 331 043	1 097 276	233 767	1 474 338	1 186 849	287 488
Hidalgo	1 218 511	932 667	285 844	11 878 243	1 008 803	10 869 440	1 453 968	1 091 154	362 814
Jalisco	10 874 006	9 140 338	1 733 668	18 619 003	9 886 483	8 732 520	12 975 223	10 693 538	2 281 686
México	17 044 874	14 711 275	2 273 598	3 766 065	15 977 085	-12 211 020	20 338 506	17 281 328	3 057 178
Michoacán	3 447 666	1 836 763	1 608 903	1 660 154	1 988 865	-328 711	4 113 869	2 151 221	1 962 649
Morelos	1 519 798	1 424 441	95 357	535 592	1 540 721	-1 005 128	1 813 473	1 666 493	146 980
Nayarit	490 311	467 413	22 899	28 681 519	505 569	28 176 950	585 056	546 839	38 216
Nuevo León	26 256 662	23 914 313	2 342 349	1 324 042	25 866 489	-24 542 446	31 330 316	27 878 024	3 352 292
Oaxaca	1 212 102	785 912	426 190	1 840 028	850 068	989 960	1 446 320	919 461	526 860
Puebla	1 684 464	2 441 540	-757 076	2 640 848	1 717 619	923 229	2 009 959	2 856 426	-846 467
Querétaro	845 175	770 583	74 592	2 236 785	833 887	1 403 298	1 008 491	901 576	106 984
Quintana Roo	2 047 677	2 237 214	-189 537	-450 618	2 419 842	-2 870 460	2 443 356	2 617 379	-174 023
San Luis Potosí	-472 521	1 959 710	-2 720 230	2 193 171	1 727 447	2 020 424	-492 234	1 86 849	-679 082
Sinaloa	2 007 751	1 324 388	683 363	5 349 184	1 432 500	3 916 684	2 395 715	1 549 438	846 277
Sonora	4 896 942	3 060 663	1 836 279	1 764 116	3 310 511	-1 546 395	5 843 192	3 580 755	2 262 437
Tabasco	1 614 970	1 432 699	182 271	73 034 925	1 549 653	71 485 271	1 927 036	1 676 155	250 881
Tamaulipas	66 806 245	59 806 930	7 053 315	1 72 242	64 689 094	-64 516 851	79 779 849	69 969 799	9 810 050
Tlaxcala	157 680	115 233	42 448	27 281 185	124 639	27 156 546	188 149	134 814	53 335
Veracruz	24 974 719	21 181 341	3 793 378	1 731 953	22 910 418	-21 178 465	29 600 658	24 780 643	5 020 015
Yucatán	1 585 527	1 500 796	84 771	890 061	1 623 266	-733 205	1 791 903	1 36 126	450 776
Zacatecas	814 811	795 106	19 706	963 685	860 012	103 673	972 260	930 276	42 043

Continúa ...

Continuación

Entidad federativa	Año 4			Año 5			Año 6		
	Recaud. IVA	Meta de referencia	Excedente	Recaud. IVA	Meta de referencia	Excedente	Recaud. IVA	Meta de referencia	Excedente
Aguascalientes	4 502 325	3 574 141	928 184	4 918 124	3 865 906	1 052 218	5 372 323	4 181 488	1 190 835
Baja California	12 904 192	12 059 301	844 891	14 095 921	13 043 727	1 052 194	15 397 708	14 108 513	1 289 195
Baja California Sur	1 220 240	854 866	365 374	1 332 932	924 650	408 282	1 456 031	1 000 132	455 900
Campeche	2 159 442	1 901 523	257 919	2 358 871	2 066 749	302 123	2 576 718	2 224 645	352 073
Chiapas	1 092 025	842 206	249 819	1 192 875	910 957	281 919	1 303 040	985 320	317 720
Chihuahua	10 076 206	7 624 123	2 452 083	11 008 765	8 246 496	2 760 268	12 023 262	8 919 675	3 103 587
Coahuila	6 743 047	5 932 312	810 734	7 365 781	6 416 579	949 201	8 046 026	6 940 678	1 105 348
Colima	20 499 795	15 434 473	5 065 322	22 392 993	16 694 421	5 698 572	24 641 032	18 057 222	6 403 810
Distrito Federal	2 711 779 417	2 291 021 013	427 584 404	2 996 878 802	2 477 164 474	491 623 327	3 242 966 166	2 679 938 085	566 568 081
Durango	81 752	299 798	- 218 046	89 302	324 271	- 234 969	97 549	350 742	- 255 193
Guamaluato	3 197 763	3 313 049	- 115 286	3 493 083	3 563 501	- 90 417	3 815 677	3 876 029	- 60 352
Guerrero	1 610 496	1 283 734	326 762	1 759 229	1 388 528	370 700	1 921 697	1 501 877	419 820
Hidalgo	1 568 245	1 180 227	408 018	1 734 922	1 276 571	458 351	1 895 146	1 380 780	514 366
Jalisco	14 173 511	11 566 473	2 607 038	15 482 464	12 510 668	2 971 796	16 912 301	13 531 940	3 380 361
México	22 216 809	18 692 039	3 524 770	24 268 577	20 217 909	4 050 668	26 509 830	21 868 339	4 641 491
Michoacán	4 493 793	2 326 829	2 166 964	4 908 804	2 516 773	2 392 031	5 362 142	2 722 222	2 639 920
Morelos	1 980 951	1 802 532	178 419	2 163 895	1 949 677	214 219	2 363 736	2 108 633	255 103
Nayarit	639 087	591 479	47 608	699 108	639 762	56 345	762 579	691 968	70 592
Nuevo León	34 223 735	30 261 928	3 961 806	37 384 366	32 732 272	4 652 094	40 836 889	35 404 276	5 432 613
Oaxaca	1 579 891	994 518	585 373	1 725 797	1 075 703	650 095	1 885 178	1 163 514	721 664
Puebla	2 195 582	3 089 602	- 894 020	2 398 349	3 341 812	- 943 464	2 619 841	3 614 612	- 994 770
Querétaro	1 101 627	975 120	126 507	1 203 364	1 064 721	148 644	1 314 497	1 140 820	173 678
Quintana Roo	2 669 005	2 831 041	- 162 036	2 915 493	3 062 145	- 146 652	3 184 745	3 312 114	- 127 369
San Luis Potosí	- 537 692	202 101	- 739 794	583 349	218 599	- 805 949	- 641 592	236 444	- 878 038
Sinaloa	2 616 964	1 675 922	941 042	2 855 646	1 812 731	1 045 915	3 122 848	1 960 708	1 161 940
Sonora	6 382 823	3 873 060	2 509 763	6 972 290	4 189 226	2 783 064	7 616 195	4 531 201	3 084 994
Tlaxcala	2 105 002	1 812 983	292 019	2 299 403	1 960 980	338 422	2 511 757	2 121 059	390 698
Tamaulipas	87 147 662	75 681 579	11 466 102	95 195 948	81 185 624	13 336 324	103 987 489	88 541 995	15 445 493
Tlaxcala	205 525	145 819	59 706	224 506	157 273	66 783	245 240	170 598	74 642
Veracruz	32 552 810	26 803 538	5 749 272	35 559 129	28 991 567	6 567 562	38 843 087	31 358 209	7 484 878
Yucatán	2 066 624	1 899 104	1 675 20	2 257 481	2 064 132	203 349	2 465 963	2 221 815	244 149
Zacatecas	1 062 050	1 006 152	55 898	1 160 133	1 088 286	71 846	1 267 273	1 177 125	90 148

Fuente: Con base en los cuadros G y H.

BIBLIOGRAFÍA

- Ackerman, John [2006], *Estructura institucional para la rendición de cuentas: lecciones internacionales y reformas futuras*, serie Cultura de la Rendición de Cuentas, núm. 9, Auditoría Superior de la Federación.
- Aghón, Gabriel y Carlos Casas, [1994], “Descentralización fiscal en América Latina”, rev. *Trimestre Fiscal*, núm. 48, Indetec, México.
- Aguilar, Luis F. [1996], “Hacia un nuevo federalismo”, Rogelio Arellano Cadena (comp.), en *México, hacia un nuevo federalismo fiscal*, FCE, El Colegio de México, México.
- Arellano, Rogelio [1996a], “Necesidades de cambio en las relaciones hacendarias intergubernamentales en México”, en *México, hacia un nuevo federalismo fiscal*, Rogelio Arellano (comp.), FCE, Gobierno del estado de Puebla, México.
- [1996b], “Nuevas alternativas a la descentralización fiscal en México”, en Hernández Chávez (coord.), en *¿Hacia un nuevo federalismo?*, FCE, México.
- aregional [2001], “Federalismo fiscal: análisis de las propuestas alternativas de reforma tributaria en México”, noviembre, México.
- [2003], “Federalismo y descentralización fiscal”, agosto, México.
- [2004a], “Federalismo fiscal y Sistema Nacional de Coordinación en México”, agosto, México.
- [2004b], “Estructura tributaria entre órdenes de gobierno en un sistema federal: principios teóricos y asignación de impuestos entre los órdenes de gobierno: autonomía vs. eficiencias tributarias”, México.
- [2004c], “Finanzas públicas de las entidades federativas; primera parte”, agosto, México.

- aregional [2004d], “El municipio en el Marco de la Convención Nacional Hacendaria”, México.
- Armenta López, Alejandro [1996], “Federalismo y descentralización”, Jacinto Faya Viesca (coord.), “Impulso al nuevo federalismo mexicano”, revista *AMEINAPE*, núm. 1, Querétaro, México.
- Astudillo, Marcela [1989], “México: la distribución de los ingresos públicos entre la federación y los estados”, en *Cuadernos de Investigación*, Instituto de Investigaciones Económicas, UNAM, México.
- [1999], *El federalismo y la coordinación impositiva en México*, IIEC, UNAM, México.
- [2001], *La distribución de los impuestos entre la federación, estados y municipios en el siglo XX*, *Textos breves de economía*, Instituto de Investigaciones Económicas, UNAM, Miguel Ángel Porrúa ed., México.
- [2002], “Federalismo fiscal: el caso del estado de Guerrero”, Instituto de Investigaciones Económicas, UNAM, México, pp. 10-12.
- [2009], *Conceptos básicos de federalismo fiscal. El caso de México*, IIEC, UNAM, México.
- Bahl, Roy y Johannes Linn [1994], “Las transferencias intergubernamentales a los municipios: una panorámica teórica”, revista *Triestre Fiscal*, núm. 48, México.
- Banco Mundial [2001], “Local and Regional Revenues: Realities and Prospects”, en *Decentralization and Accountability of the Public Sector*.
- Betts, Norman [2005], *Planes fiscales subnacionales en Canadá*, Universidad de Brunswick Fredericton, NB, Canadá, diciembre.
- Bird, Richard [1986], *Federal Finance in Comparative Perspective*, Canadian Tax Foundation, Toronto, Canadá.
- [2002], “Intergovernmental fiscal relations in Latin America: Policy design and policy outcomes”, *Inter-American Development Bank*, Sustainable Development Department, Washington, D.C.
- Boadway, Robin y Anwar Shah [1996], “Federalismo fiscal en las economías en desarrollo y en transición. Algunas lecciones en los países industrializados”, en Rogelio Arellano (comp.), *México. Hacia un nuevo federalismo fiscal*, FCE, México.

- Borja, Jordi [1987], *Descentralización del Estado. Movimiento social y gestión local*, Instituto de Cooperación Iberoamericana/Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Santiago de Chile.
- Burgoa, Ignacio [2003], *Derecho constitucional mexicano*, Editorial Porrúa, México.
- Caballero, Gonzálo [2002], “Sistemas fiscales: un análisis institucional”, *Comercio Exterior*, vol. 52, núm. 3, marzo, México.
- Cabrero, M. Enrique y Jorge Martínez [2000], “Assignment of spending responsibilities and service delivery”, en Marcelo M. Giugale y Steven B. Webb (eds.), *Achievements and Challenges of Fiscal Decentralization. Lessons from Mexico*, The International Bank for Reconstruction and Development/the World Bank, Washington, D.C.
- Calzada, Fernando [2004], *Federalismo y finanzas públicas 2001-2004, ante la Convención Nacional Hacendaria*, Universidad Popular de la Chontalpa, Tabasco, México.
- Carmagnani, Marcello [1993], “El federalismo liberal mexicano”, Marcello Carmagnani (coord.), *Federalismos latinoamericanos: México, Brasil, Argentina*, FCE, México.
- Carrasco, Hugo [1998], *Diccionario de Derecho Fiscal*, ed. Oxford, México.
- Castells, Antoni [1988], *Hacienda autonómica. Una perspectiva de federalismo fiscal*, Ariel, Barcelona.
- y Richard Frígola [1986], *Las subvenciones intergubernamentales en la financiación de los municipios*, Ayuntamiento de Lérida, España.
- Centro de Estudios de Finanzas Públicas [2007], *Elementos de apoyo para el análisis de propuestas de reformas del IVA*, Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, México.
- CEPAL [1985], “Las relaciones tributarias entre los diversos niveles de gobierno de un sistema federal. El caso de México”, México.
- CEPAL [1993], “Descentralización fiscal: marco conceptual”, en *Serie de Política Fiscal*, núm. 44, Santiago de Chile.
- [2004], “Comisión Económica para América Latina y el Caribe. El Pacto Fiscal”, cap. VIII, Convención Nacional Hacendaria, trabajo preparatorio núm. 3, Estudios comparativos de las legislaciones

- y los sistemas hacendarios de otros países con experiencias de interés para la Convención, México.
- CEPAL/PNUD [2000], “Federalismo fiscal: ingresos, gastos y gestión macroeconómica”, en Parthasarathi Shome, *Serie Política Fiscal*, núm. 64, Proyecto Regional de Política Fiscal.
- CIAT, Centro Interamericano de Administraciones Tributarias [2002], “Mecanismos de cooperación entre administraciones tributarias de diferentes niveles de gobierno”, David W. Miller (autor), *Oportunidades para mejorar el cumplimiento tributario a través de la interacción y la cooperación*, Asamblea General del CIAT, núm. 36, Québec, Canadá.
- Chapoy, Dolores [1992], “Finanzas nacionales y finanzas estatales”, UNAM, México.
- CNH [2004a], “Declaratoria a la nación y acuerdos de los trabajos de la primera Convención Nacional Hacendaria”, www.indetec.gob.mx.
- [2004b], “Diagnóstico general: colaboración y coordinación intergubernamental”, www.indetec.gob.mx.
- [2004c], “Resumen ejecutivo, estudio comparado de las legislaciones y sistemas hacendarios de otros países”, www.indetec.gob.mx.
- Colmenares, David [1999], “Retos del federalismo fiscal mexicano”, *Comercio Exterior*, vol. 49, núm. 5, México.
- Conapo [2006], *Índices de marginación 2005*, Secretaría de Gobernación, México.
- Conago [2001], “Declaración de Mazatlán”, www.conago.org.mx.
- Courchene, Tomas y Glenn H. Coppystone [1980], “Alternative equalization programs: two tier systems”, en Richard M. Bird (ed.), *Fiscal Dimensions of Canadian Federalism*, Canadian Tax Foundation, Toronto.
- *et al.* [2000], “Principles of decentralization”, en Marcelo M. Giugale y Steven B. Webb, *Achievements and Challenges of Fiscal Decentralization. Lessons from Mexico*, The International Bank for Reconstruction and Development/World Bank, Washington, D.C.

- De la Garza, Sergio [2000], “Derecho financiero mexicano” (cita a la tesis de jurisprudencia número 11 del apéndice al *Semanario Judicial de la Federación*, 1965, p. 42), Editorial Porrúa, México, p. 227.
- De Luis Felix y Luis del Arco [1982], “Relaciones entre los sistemas fiscales existentes en un estado federal. Los estados confederados y la alternativa de participación impositiva”, *Trimestre Fiscal*, núm.13, Indetec, México.
- Díaz Cayeros, Alberto [1995], *Desarrollo económico e inequidad regional: hacia un nuevo pacto federal*, Fundación Friedrich Naumann, Centro de Investigación para el Desarrollo, A. C. y Grupo Editorial Miguel Ángel Porrúa, México.
- Díaz, Alberto [1999], “Federalismo y convergencia regional”, materiales de trabajo, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, Diplomado Nacional de Política Pública y Gobierno Local, México.
- [2001], “Federalismo fiscal”, en Luis Rubio (coord.), *Políticas económicas del México contemporáneo*, FCE, México.
- Díez de Urdanivia, Xavier [1996], “El nuevo federalismo mexicano”, en Jacinto Faya Viesca, (coord.), *Impulso al nuevo federalismo mexicano*, Revista AMEINAPE, núm. 1, Querétaro, México.
- Due, John y Ann Friedlaender [1982], “Federalismo fiscal”, *Trimestre Fiscal*, núm. 13, Indetec, México.
- Else-Mitchell, R. [1981], “The australian federal grants system and the impact on fiscal relations of the federal government with senate and local government”, en *Studies in Comparative Federalism: Australia*, The Advisory Commission on Intergovernmental Relations, Washington, D.C., pp. 27-37.
- Finot, Iván [2001], “Descentralización y participación en América Latina: teoría y práctica”, en *Serie Gestión Pública*, ILPES, Santiago de Chile.
- Flores, Ernesto [1991], “El problema de la concurrencia de impuestos en la República Mexicana”, *Trimestre Fiscal*, núm. 37, México.
- Fraga, Gabino [1969], *Derecho administrativo*, Porrúa, México.

- Gallegos, Mónica [2003], *Fiscalidad intergubernamental en México: las implicaciones del sistema de participaciones federales (1994-2000)*, tesis doctoral, Universidad de Barcelona, España.
- Gamas Torruco, José [1975], *El federalismo mexicano*, col. SEP-setentas, México.
- [1996], “El Estado federal: orígenes, realidades y perspectivas”, *Gaceta mexicana de administración pública estatal y municipal*, núms. 54 y 55, INAP, México.
- García, Miroslava y Jorge A. Calderón (coords.) [2001], *Reforma fiscal integral justa, equitativa y federalista*, Instituto de Estudios de la Revolución Democrática, Cámara de Diputados, México.
- García, Piedad [2005], *Federalismo, regionalismo y descentralización en Europa: Suiza, Italia y Gran Bretaña*, Cuadernos del Pensamiento Político, Universidad la Rioja, España.
- Gil Valdivia, Gerardo [1981], “El federalismo y la coordinación fiscal en México”, en Benjamín Retchkiman y Gerardo Gil Valdivia, *El federalismo y la coordinación fiscal*, UNAM, México.
- Giugale, Marcelo, Vinh Nguyen, Fernando Rojas y Steven B. Webb (coords.) [2001], *Logros y desafíos de la descentralización fiscal en México*, Banco Mundial.
- Gobierno del Estado de Tabasco [2004], “Hacia una nueva filosofía de la colaboración administrativa y de la colaboración intergubernamental”, Primera Convención Nacional Hacendaria, Tabasco, México.
- Gómez de la O, Eduardo [2003], “Asignación presupuestaria al programa de apoyos para el fortalecimiento de las entidades federativas en el presupuesto federal para el ejercicio fiscal 2003”, www.indetec.gob.mx, octubre.
- González, Manuel [1995], *El federalismo*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México.
- Guerrero, Clementina [2000], *Ejercicio de las potestades tributarias por entes distintos de los congresos locales*, Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas (Indetec), México.

- Hernández, Alicia (coord.) [1996], *¿Hacia un nuevo federalismo?*, FCE, México.
- Hernández, Fausto [2002], *Los dilemas de la descentralización fiscal en México, 1995-2000* (versión preliminar), División de Economía, CIDE, México.
- [1993], “Federalismo y gobernabilidad en México”, en M. Carmagnani (coord.), *Federalismos latinoamericanos: México, Brasil, Argentina*, FCE, México.
- Hernández, Fausto y Rafael Tamayo (coords.) [2004], *Descentralización, federalismo y planeación del desarrollo regional en México: ¿cómo y hacia dónde vamos?*, CIDE, ITESM y M. Á. Porrúa, México.
- Hoyo D’Addona, Roberto [1979], “Antecedentes de la coordinación fiscal (1979)”, Memoria de la CL Reunión de la Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales, tomo 1, Guadalajara, México.
- [1981], “El sistema de participaciones en la coordinación fiscal”, XIV Reunión Nacional de Funcionarios Fiscales, Chiapas, México.
- [1986], “Evaluación de la coordinación fiscal en 1986”, Centésima Reunión de la Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales, Atlahuetzia, Tlaxcala, 18 de noviembre de 1986, reproducido en Indetec, edición especial conmemorativa de sus 30 años, Guadalajara, México.
- Ibáñez, Emilio [1982], “La teoría económica y la descentralización fiscal”, *Trimestre Fiscal*, núm. 13, Indetec, México.
- Ibarra Salazar, J. *et al.* [1999], “México: ingresos estatales y dependencia de las participaciones federales”, en *Comercio Exterior*, vol. 49, núm. 5, mayo, México.
- [2003], “La distribución de las participaciones a las entidades federativas en México: simulaciones de un esquema alternativo”, en *Gestión y Política Pública*, vol. XII, núm. 1, primer semestre, México.
- Indetec [1983], “Organización de la administración tributaria en 26 países americanos, Francia y España”, *Trimestre Fiscal*, núm. 19, México.
- [1986], “Modelo tributario y reforma fiscal: proceso de institucionalización y análisis de las reformas tributarias contemporáneas”, *Trimestre Fiscal*, núm. 27, México.

- Indetec [1987], “Análisis de la inflación de la teoría de la hacienda pública y sus efectos en el sistema económico, en el tratamiento fiscal a contribuyentes y en la determinación de la deuda tributaria”, *Trimestre Fiscal*, núm. 28, México.
- [1993], “Aspectos fiscales del Tratado de Libre Comercio, principales implicaciones para México”, *Trimestre Fiscal*, núm. 41, México.
- Indetec [1998], “Aspectos fiscales del Tratado de Libre Comercio, principales implicaciones para México”, *Trimestre Fiscal*, México.
- [2003], Edición especial conmemorativa de los 30 años de la Comisión permanente de Funcionarios Públicos Fiscales, *Federalismo Hacendario*, Indetec, México.
- [2004], “La colaboración administrativa en materia fiscal federal”, *Diagnóstico sobre el tema: colaboración y coordinación intergubernamental*, México.
- ILPES [2007], *Una evaluación de los procesos de descentralización fiscal*, Santiago de Chile, enero.
- Krause-Junk, Gerold y Regina Müller [2002], “Fiscal decentralization in selected industrial countries”, en Ronald L. Watts, *The Distribution of Powers, Responsibilities and Resources in Federations*, Handbook of Federal Countries, Forum of Federations, McGill-Queen’s University Press, Montreal, Canadá.
- Lipjhart, Arend [1984], *Democracies. Patterns of Majoritarian and Consensus Government in Twenty-One Countries*, New Haven, Yale University Press.
- Lujambio, Alonso [2000], *El poder compartido. Un ensayo sobre la democratización mexicana*, Editorial Océano, México.
- Mandujano, Nicolás [1998], “La dinámica del sistema tributario mexicano, en el marco de la reforma fiscal, 1988-1996”, *Comercio Exterior*, vol. 48, núm. 6, junio, México.
- [2003], “Federalismo y descentralización económica”, *Hacienda Pública*, abril-junio, Secretaría de Finanzas de Tabasco, México.
- [2005a], “Gasto público federalizado. Hacia una descentralización hacendaria”, *Carta de Políticas Públicas*, año 7, núm. 40, ene-

- ro-febrero, primera parte año 7, número 41, marzo-abril. Segunda parte, Facultad de Economía, UNAM, México.
- Mandujano, Nicolás [2005b], “Federalismo y descentralización económica: hacia la desinstitucionalidad del PAFEF”, *Carta de Políticas Públicas*, año 7, núm. 42, mayo-junio, Facultad de Economía, UNAM, México.
- [2006], “Federalismo y descentralización económica: los estabilizadores fiscales automáticos en el PEF, el caso de los excedentes petroleros en México”, *Carta de Políticas Públicas*, Facultad de Economía, UNAM, México.
- Martínez, Ifigenia [1989], *Algunos efectos de la crisis en la distribución del ingreso en México*, edit. Diana, México.
- Mathews, Russell L. [1982], *Public Policies in Two Federal Countries: Canada and Australia*, Centre for Research on Federal Financial Relations, Australian National University, Canberra.
- Méndez, José Luis [1997], “Estudio introductorio”, en Deil S. Wright, *Para entender las relaciones intergubernamentales*, FCE, México.
- Merino, Gustavo [2000], *Federalismo fiscal: diagnóstico y propuestas*, ITAM, México.
- Meyer, Lorenzo [1983], “México en el siglo xx. La concentración del poder político”, en Marco Palacios (comp.), *La unidad nacional en América Latina, del regionalismo a la nacionalidad*, El Colegio de México, México.
- Michel Uribe, Hugo Alberto [2003], “México: evaluación del Sistema de Federalismo Fiscal y escenarios futuros seleccionados”, en *Enfoques alternativos del federalismo fiscal en México*, Indetec, Guadalajara, México.
- Musgrave, R. y Peggy Musgrave [1999], *Hacienda pública teórica y aplicada*, McGraw Hill, 5 ed., México, pp. 557.
- Oates, Wallace [1972], *Fiscal Federalism*, Harcourt Brace Jovanovich, Nueva York.
- [1977], *Federalismo fiscal*, W. E. Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid, España.
- Oates, Wallace [1994], “Federalismo fiscal: la división de funciones gubernamentales”, *Trimestre Fiscal*, núm. 46, Indetec, México.

- Oates, Wallace [1999], "An Essay on Fiscal Federalism", *The Journal of Economic Literature*, vol. 37, núm. 3, American Economic Association, Nashville, Tennessee.
- Olson, Mancur [1969], "The principle of 'fiscal equivalence': the division of responsibilities among different levels of government", *American Economic Review*, núm. 59, pp. 479-487.
- Ortiz Ruiz, Miguel [1988], *Evolución del Sistema de Participaciones 1980-1997*, Indetec, México.
- [1998], "Participaciones federales a entidades federativas y municipios, diferentes a las de los fondos establecidos en la ley", en Indetec, núm. 110, marzo-abril de 1998, Guadalajara, México.
- [2001], *Evolución del sistema de participaciones 1980-1993*, Indetec, México.
- Prieto, Guillermo [1981], "La política fiscal y el sistema nacional de coordinación fiscal", en Indetec, núm. 100, junio, México.
- Retchkiman, Benjamín [1968], "Federalismo fiscal", *Revista Latinoamericana de Economía*, núm. 2, UNAM, México.
- y Gerardo Gil [1981], *El federalismo y la coordinación fiscal*, UNAM, México.
- Riker, William [1964], *Federalism, Origin, Operation, Significance*, Little, Brown and Co., Boston.
- [1975], "Federalism", Fred I. Greenstein y Nelson W. Polsby (eds.), *Handbook of Political Science*, Addison Wesley, vol. 5, Boston.
- Plascencia, Francisco [1999], "Análisis comparado del IVA y el IEPS", Indetec, México.
- y Alejandro Sahagún [2005], *La imposición en el ámbito estatal en los países miembros del Tratado de Libre Comercio de América del Norte*, Indetec, México.
- Rodríguez, Jefferson [2006], *La experiencia brasileña en la descentralización de la tributación al consumo*, Secretaría de Ingresos Federales de Brasil, noviembre.
- Rodríguez, Victoria [1999], *La descentralización en México: de la reforma municipal a solidaridad y el nuevo federalismo*, FCE, México.

- Rojas, Fernando [1995], “La descentralización fiscal en América Latina”, *Trimestre Fiscal*, núm. 50, Indetec, México.
- Rowland, Allison [2000], “Los municipios y la coordinación intergubernamental”, CIDE, *Cuadernos de Debate*, México.
- Sánchez, Adolfo [1999], *Marginación e ingreso en los municipios de México. Análisis para la asignación de recursos fiscales*, IIEC, UNAM, México.
- Saucedo Sánchez, José [1997], *Hacia el federalismo fiscal. La reforma del sistema de participaciones federales a los estados*, INAP, México.
- Sempere, Jaime y Horacio Sobarzo [1996], “La descentralización fiscal en México: algunas propuestas”, en Rogelio Arellano (comp.), *México. Hacia un nuevo federalismo fiscal*, Fondo de Cultura Económica y Gobierno del Estado de Puebla, México.
- [1998], “Elementos económicos de una propuesta de reforma en materia de federalismo fiscal en México”, *Economía Mexicana*, nueva época, vol. v, núm. 2, CIDE, México.
- SHCP, Secretaría de Hacienda y Crédito Público [2003, 2005, 2006 y 2007a], *Diagnóstico integral de la situación actual de las haciendas públicas estatales y municipales*, Unidad de Coordinación con Entidades Federativas, México.
- [2007b], “Colaboración administrativa en materia fiscal federal”, *Diagnóstico integral de la situación actual de las haciendas públicas estatales y municipales*, México.
- SIFB, Secretaría de Ingresos Federales del Brasil [2002], *Mecanismos de cooperación entre administraciones tributarias de diferentes niveles de gobierno*, mayo.
- Sobarzo, Horacio [2003], *México: estudio sobre la capacidad fiscal tributaria y el esfuerzo tributario de los gobiernos estatales en México* (mimeo), septiembre, México.
- Solé Vilanova, Joaquim [1990], “El finançament de les províncies del Canadà: un exemple d'autonomia tributària”, *Nota d'Economia*, núm. 37, Conselleria d'Economia i Finances, Generalitat de Catalunya.
- Soria, Rigoberto [2000], “Las finanzas públicas estatales”, en Ignacio Almada Bay (ed.), *Sonora 2000 a debate. Problemas, soluciones, riesgos y oportunidades*, Cal y Arena y El Colegio de Sonora, México.

- Soria, Rigoberto [2004], “La construcción del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal: poder y toma de decisiones en una esfera institucional”, tesis doctoral, UAM-I, México.
- Tanzi, Vito [1995], “Federalismo fiscal y descentralización”, *Trimestre Fiscal*, núm. 51, Indetec, México.
- Tello, Carlos [1976], “Resumen de los resultados de la coordinación fiscal (1972-1976)”, *Federalismo Hacendario*, documento presentado la IX Reunión de Funcionarios Fiscales en su calidad de subsecretario de Ingresos de la SHCP, Indetec, México.
- [2004], “Los límites de las políticas nacionales”, *Economía UNAM*, vol. 1, núm. 2, mayo-agosto, México.
- [2007], *Estado y desarrollo económico: México 1920-2006*, Facultad de Economía, UNAM, México.
- Tiebout, Charles [1956], “A pure theory of local expenditures”, *Journal of Political Economy*, vol. 64, octubre, The University of Chicago.
- Urquidi, Víctor [1985], “La política fiscal en el desarrollo económico de América Latina”, en Héctor Assael, *Ensayos de Política Fiscal*, FCE, México.
- Velásquez, César [2006], “Determinantes del gasto estatal en México”, *Gestión y Política Pública*, núm. 83, México.
- Watts, Ronald [2002], “The distribution of powers, responsibilities and resources in federations”, en *Handbook of Federal Countries*, Forum of Federations, McGill-Queen’s University Press, Montreal.
- y Raoul Blinderbacher [2002], *Federalism in a Changing World – Learning from Each Other*, Conference Reader, St. Gallen, Suiza.
- Wight, Deil [1997], *Para entender las relaciones intergubernamentales*, FCE, México.
- World Bank [2000], “Achievements and Challenges of Fiscal Decentralization” en *World Development Report 1999/2000*, Washington, D.C.
- Zodrow, George [1995], “Descentralización de impuestos y transferencias intergubernamentales”, *Trimestre Fiscal*, núm. 50, Indetec, México.

Federalismo fiscal en México. Una propuesta para fortalecer la hacienda pública estatal es una obra del Instituto de Investigaciones Económicas de la Universidad Nacional Autónoma de México. Se terminó de imprimir el 30 de mayo de 2010. Se tiraron 300 ejemplares en impresión digital en los talleres de Documaster, S.A. de C.V., Av. Coyoacán 1450, Col. del Valle, México, D.F., C.P. 03220.

La formación tipográfica estuvo a cargo de José Enrique Amaya Romero.

En la formación se utilizaron fuentes Minion Pro y Universo Condensado. Interiores en papel cultural de 75 g., forros en cartulina couché de 255 gramos.