

FEDERALISMO EN MÉXICO: CONFORMACIÓN Y PRINCIPIOS FUNDAMENTALES

FEDERALISM IN MEXICO: CONFORMATION AND FUNDAMENTAL PRINCIPLES

**M.C. Víctor Manuel Peinado Guevara y M.C. María Lourdes López López¹
M.C. Julio Cesar Rodríguez Valdez² y M.C. Jose Luis Rivera Martinez³**

Resumen

El federalismo fiscal mexicano se debe entender y aplicar con apego a los postulados con contenido de sustentabilidad en la economía; además, garantizar el bienestar social si se operan los derechos de las entidades subnacionales con las necesidades de equilibrio del gobierno central. En el presente artículo, se llevan a cabo dos análisis: 1) de la evolución del federalismo fiscal mexicano como producto de las convenciones nacionales en materia fiscal y las reformas tributarias más importantes de la política económica; y 2) de los principios y criterios fundamentales que dan sustento al federalismo fiscal mexicano como resultado de la evolución observada en el primer análisis y sus bases constitucionales.

Palabras claves: evolución, federalismo fiscal, principios, postulados, aplicación de criterios, participaciones económicas, convenciones.

Abstract

Mexican fiscal federalism must be understood and implemented with adherence to the principles of sustainability contained in the economy; in addition, ensures social welfare if the rights of subnational entities are utilized in conjunction with the needs of balance of the central government. In the present article, we conduct two analysis: 1) of the evolution of Mexican fiscal federalism as a result of national conventions in fiscal matter and major tax reforms of economic policy; and 2) of the fundamental principles and criteria that sustain the Mexican fiscal federalism as a result of the evolution observed in the first analysis and its constitutional basis.

Keywords: development, fiscal federalism, principles, assumptions, application of criteria, financial holdings, conventions.

¹ Estudiante de Doctorado en Estudios Fiscales y Catedráticos de la Universidad Autónoma de Sinaloa

² Estudiante de Doctorado en Estudios Fiscales y Catedrático de la Universidad de Occidente

³ Estudiante de Doctorado en Estudios Fiscales y Catedrático del Instituto Tecnológico de Sonora

Introducción

En principio, vale la pena comentar que en México dentro de La Constitución Política, queda debidamente establecido, que el país está constituido como una república representativa, democrática, federal, compuesta por estados libres y soberanos en lo que se refiere a su régimen interior, pero unidos en una federación.

El federalismo que adopta el sistema mexicano, es una dualidad jurídico-política, que se expresa como tal en un orden jurídico-político federal y en un orden jurídico-político local, ambos coexisten y se relacionan entre sí; partiendo que estos están sujetos a la Constitución General, no existe entre ellos, dependencia, relaciones de supra-subordinación, ni de jerarquía. Por el contrario constitucionalmente tienen relaciones de coordinación y cooperación, ambos ordenes en el mismo plano.

La Constitución mexicana de 1917, bajo el sistema federal que adopta, reconoce la existencia de tres entes con facultades impositivas, la federación, los estados y los municipios. No obstante, a pesar de que se pretendió dejar estipulado en dicha Constitución, las facultades de cada ámbito de gobierno, en la actualidad no sucede así, por lo que el tema del federalismo fiscal mexicano es objeto de debate. Las relaciones hacendarias existentes entre los tres órdenes de gobierno distan mucho de representar un sólido esquema de federalismo.

El federalismo fiscal en México ha sido un tema importante en los últimos tiempos, ya que tiene implicaciones tanto en los ingresos como en el gasto público, y esto se debe esencialmente a la excesiva centralización de los recursos que administra el gobierno federal, aunado a la escasa recaudación fiscal que prevalece en los gobiernos estatales y municipales.

Así pues, la descentralización fiscal, una debida planeación del desarrollo regional en el marco de la cooperación y la participación ciudadana en la toma de decisiones a través de los organismos no gubernamentales, han tomado fuerza en las últimas décadas en México. Con

esto, se pretende aprovechar la ventaja que tienen los estados y los municipios por la cercanía con la población para conocer las necesidades y poder encontrar la forma y mecanismos para dotar de los servicios que la ciudadanía demande.

El Estado, como la organización política de la sociedad, es un conjunto de capacidades al servicio del bien común y es la institución que permite a la sociedad que su vida civil y pública sea impulsada con la aplicación de los principios y criterios en el federalismo fiscal con institucionalidad (Amerizo et al., 2005). Así pues, el sistema tributario de nuestro país es mucho más que un conjunto de disposiciones fiscales; es parte de nuestra historia, de nuestras costumbres, y permite avizorar una mejor calidad de vida a los mexicanos.

Desarrollo

Las transferencias de potestades tributarias entre los gobiernos locales resulta, sin duda, insuficiente e inadecuada como medida para resolver las limitaciones financieras de aquellos estados y municipios con economías pequeñas y, por lo tanto, financieramente inviables. En esos casos, la promoción del desarrollo debe fundamentarse en principios y criterios institucionales, lo que permite a la sociedad que lleven una vida civil, pública, plena y satisfactoria, acorde a las necesidades sociales y apegadas a los estándares internacionales. A continuación se muestran dos análisis sobre lo acontecido a través de la historia del federalismo fiscal considerando la aplicación y estudio de los principios del mismo.

I. EVOLUCIÓN DEL FEDERALISMO FISCAL MEXICANO

Se entiende por federalismo, al acuerdo de voluntades del cual surge una interacción de gobiernos, con propósitos particulares de cada uno de ellos y objetivos comunes y espacios exclusivos de acción (Baeza, 2004). El federalismo se concibe como un modo de organizar y ejercer el poder en el Estado de derecho, respetando la autonomía y la capacidad de gestión de los gobiernos constituidos a través del voto y la democracia electoral.

En este contexto, el federalismo es un elemento indispensable para mantener la gobernabilidad democrática del país y entra a escena como el elemento central que permite definir con claridad las responsabilidades públicas de cada orden de gobierno y las facultades que requieren cada uno de ellos para su ejercicio.

En México, existen tres ámbitos de gobierno, cada uno con la capacidad de establecer su sistema impositivo y sus políticas de gasto público, sin embargo cada quien, en su espacio tiene como base de gravación fiscal a los mismos contribuyentes, por lo que los diferentes niveles de gobierno deben estar coordinados y nunca subordinados, lo cual ayuda a un crecimiento homogéneo, en desarrollo social y en el aspecto económico (Astudillo, 2002: 8).

Las potestades a los diferentes niveles de gobierno, se deben dar cuando el nivel de dichas economías estén consolidadas, justifique y garantice que administrativa y financieramente serán eficientes.

Tamayo y Hernández citados por Bonina, hacen hincapié en la importancia del fortalecimiento de los gobiernos locales para transferir mayor autonomía, pero debido a las capacidades institucionales de los gobiernos para hacer frente a las responsabilidades se tienen que buscar alternativas de cómo fortalecer su estructura para atender las nuevas responsabilidades; asimismo, la participación ciudadana como parte de la planeación local en la búsqueda del desarrollo del federalismo (2005: 619 – 623).

Estas propuestas y otras a lo largo de la historia son lo que ha dado origen a diversos intentos de crear un modelo adecuado de federalismo fiscal en México, en donde se distribuya mejor el ingreso, se controle de manera eficiente el gasto y se designen las competencias que le corresponden a cada entidad federativa.

1.1 RÉGIMEN DE CONCURRENCIA EN MÉXICO

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos no establece con claridad la delimitación precisa de los poderes tributarios que le son propios a la Federación y a los Estados, por lo que la jurisprudencia ha denominado la concurrencia entre ambos poderes.

El régimen de concurrencia no define límites para la obtención de los ingresos en materia fiscal para hacer frente a las necesidades del gasto público, se trate de los Estados o de la Federación. Es preferible, la definición de los tributos que pudiera tener cada nivel de gobierno, con la consecuente limitación de los mismos para legislar en materia tributaria; sin embargo, en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos queda debidamente establecido cuáles son los supuestos en donde la Federación tiene uso exclusivo para la creación de impuestos en su artículo 73 Y 124 para los Estados (Serna, 2004).

El régimen de concurrencia trae como consecuencia que en algunos casos se pueda dar la doble carga fiscal a los contribuyentes, ocasionando con ello repercusiones fiscales y económicas a la sociedad. Esto ha provocado que a lo largo de la historia, se haya convocado a los Estados a cuatro convenciones nacionales fiscales en los años 1925, 1933, 1947 y 2004. A continuación se muestra un resumen de los productos obtenidos por cada convención nacional fiscal llevadas a cabo en México.

1.2 PRIMERA CONVENCION NACIONAL FISCAL 1925

En esta época el impuesto indirecto grava todo, los productos de necesidad inmediata para solventar la vida, sin importar la capacidad contributiva del contribuyente, sino en la proporción del consumo, lo que no es igual para contribuyentes con capacidad económica del que no la tiene. Recae sobre algunas fuentes de riqueza una diversidad de gravámenes, vulnerando la economía de diversos sectores productivos; no existe coordinación de las legislaciones de los impuestos en la República, la corrupción está presente y es originada por

la complejidad de las disposiciones de oficinas recaudadoras y autoridades con actitudes de anarquía fiscal.

Es necesario delimitar las competencias locales y federales, el plan de árbitros, y la creación de un órgano permanente encargado de estudiar los cambios de la economía del país para proponer medidas de cambio en materia fiscal en el país.

Palabras de Alberto J. Pani en la convocatoria de la primera convención nacional fiscal:

“Indispensable, por tanto, proceder desde luego a delimitar las competencias locales y la competencia federal en materia de impuestos, así como a determinar un plan nacional de árbitros para unificar el sistema fiscal en toda la república, disminuyendo los gastos de recaudación y administración, ampliando el producto del impuesto y haciéndolo recaer más equitativamente sobre los causantes” (Serna, 2004: 11).

Alberto J. Pani logró equilibrar el presupuesto, apretar el cinturón, administrar sabiamente los escasos recursos y financiar nuevas inversiones mediante ahorros, y no con créditos. Para institucionalizar y formalizar sus esfuerzos, organizó la Primera Convención Nacional Fiscal, en agosto de 1925. En la Convención se llegó a muchos acuerdos y se propusieron varias iniciativas de ley. Sin embargo, no se logró que fueran plasmadas en la Constitución, en virtud de que, prácticamente todo quedó congelado y por lo tanto, pronto fue olvidado (Heath, 2004).

En esta convención se obtuvieron los siguientes logros:

- Son exclusivos de los estados los impuestos sobre la tierra y los edificios.
- Los estados tienen potestad tributaria sobre las concesiones que otorguen las autoridades locales, sobre los actos no mercantiles y sobre los servicios públicos locales.

- La Federación tendrá poder tributario y exclusivo sobre el comercio y la industria; pero, los estados tendrán participación sobre lo recaudado, sobre tasas uniformes a todas las entidades federativas.
- Los impuestos sobre herencias y legados son propios de los estados, con participación a la Federación sobre bases uniformes.
- La grabación a la enajenación de bienes inmuebles son exclusivos de los estados, pero debe establecerse en la Ley del Impuesto Sobre la Renta.
- Se rescata un principio central del sistema tributario mexicano en esta primera convención nacional fiscal, en la que se hace partícipes a los estados en los impuestos que le son exclusivos a la Federación y viceversa.
- Se propone un plan de transición en el que proporcionalmente se vayan desgravando las mejoras, hasta anularse el impuesto sobre ellas.
- Es recomendable la tendencia para hacer desaparecer los impuestos especiales. Solo podrán establecerse estos impuestos, cuando se trate de gravar artículos que por su abundancia en su producción o por su crecido valor representen un porción considerable de la riqueza pública, artículos o productos que por ser de consumo perjudicial requieran gravámenes superiores o artículos y productos cuya producción y consumo deba establecerse un impuesto que requiera formas especiales de recaudación o procedimientos extraordinarios de control.
- Cuando un estado pretenda gravar un artículo regional, se pondrá de acuerdo con los demás estados de la república a efecto de que se dé la uniformidad.

1.3 SEGUNDA CONVENCION NACIONAL FISCAL 1933

Debido a que la cámara de diputados no discutió la iniciativa de reforma constitucional de la primera Convención Nacional Fiscal, y por la crisis mundial que prevalecía en 1932, el gobierno federal convocó a la segunda Convención en febrero 1933, donde se propuso analizar los aspectos más importantes de la primera convención de 1925, estudiar el problema actual nacional y la búsqueda de resolver los problemas a través de las medidas más adecuadas.

Los puntos centrales de esta convención fueron: el impuesto sobre la propiedad territorial; el impuesto sobre comercio y la industria; los impuestos sobre sucesiones y donaciones; operaciones jurídicas y profesionales; impuestos federales especiales sobre hilados y tejidos, gasolina y energía eléctrica; así como la concurrencia fiscal.

La Segunda Convención Nacional Fiscal, que se celebró en 1933 siendo presidente de la República Mexicana Abelardo L. Rodríguez (1932-1934), restó las facultades a las entidades federativas al acordar que la convención podría autorizar la modificación a las leyes fiscales en lo referente a impuestos locales, pero en lo que tenía que ver con los impuestos federales, sólo tenía carácter de organismo de opinión. Sin embargo, en las decisiones acerca de las participaciones, el gobierno federal tenía un peso desproporcionado. No se necesitaba la concurrencia, bastaba la mayoría, pero resulta que el gobierno federal por sí solo tenía el 75 por ciento de los votos (Enríquez, 2003).

De tal forma, los avances que se obtuvieron fueron los siguientes:

- La base local impositiva debe ser el territorio de cada entidad, la entidad Federal no debe invadir dicha demarcación para establecer tributos; La comisión permanente de la segunda Convención Nacional Fiscal será la encargada de proyectar una Ley tipo de catastro parcelario, determinar las fuentes de ingresos que deberán costear los

trabajos de catastro predial, y resolver la forma de coordinación entre los Estados colindantes y entre todos los Estados y la Federación.

- Sobre el impuesto al comercio y la industria, se consideró necesario la uniformidad, a efecto de lograr la unidad económica en el país, a través de leyes que fueran observadas en toda la república, y su expedición y modificación solo podría lograrse a través de un acuerdo de la mayoría de los Estados.
- Los impuestos especiales gravarían los recursos naturales del dominio de la nación y todos aquellos artículos que tuvieran efectos adversos a la sociedad, se gravaría la actividad de hilados y tejidos, cerillos y fósforos de manera transitoria hasta que la actividad industrial quedase bien constituida; de los grandes avances es que los estados podrían cobrar los impuestos especiales sobre venta de tabaco, alcoholes, bebidas con contenido alcohólico, hilados y tejidos, cerillos y fósforos.
- La entidad federativa ostentará el poder tributario sobre actos no mercantiles dentro de su territorio.
- Potestad exclusiva de los servicios públicos municipales y concesiones locales.
- El gobierno federal se atribuye poder tributario sobre el comercio exterior (importaciones y exportaciones), sobre las ganancias de sociedades y de personas físicas, y sobre la industria.
- El gobierno central tendrá poder tributario sobre la producción y explotación de los recursos naturales que pertenezcan a la nación y sobre los servicios públicos de concesión federal.

- Recae sobre los estados el poder tributario de los impuestos sobre herencias y donaciones; sin embargo, la Federación tendrá participación sobre dichos gravámenes.
- Todo lo avanzado en la segunda convención nacional fiscal tuvo carácter de recomendaciones para resolver los problemas de los erarios federales y estatales, lo improductivo de los impuestos actuales y la parálisis del desarrollo económico del país mientras existiera un sistema impositivo complicado (Serna, 2004: 13).

1.4 TERCERA CONVENCIÓN NACIONAL FISCAL 1947

El 4 de octubre de 1947 el presidente Miguel Alemán Valdez convocó a la Tercera Convención Nacional Fiscal, la cual se celebró del 10 al 20 de noviembre de 1947, siendo el secretario de Hacienda Miguel Beteta.

Las propuestas que se llevaron a esa convención fueron las siguientes:

- Llegar a determinar bases de colaboración entre los tres niveles y fórmulas entendibles entre ellas y los particulares, para bajar los costos de recaudación y efficientizar el control de las mismas, es la filosofía en que se inspiró el nuevo sistema de coordinación fiscal.
- Trazar un Plan Nacional de Árbitros, es decir, un sistema nacional de distribución de todos los gastos públicos entre todos los contribuyentes.
- Cómo debían distribuirse el ingreso la federación, estados y municipios, en razón de los costos de servicios públicos y también en relación con su capacidad de control sobre el contribuyente y la facultad de administrar los tributos (Serna, 2004: 18).

De esta tercera convención se lograron los siguientes avances:

- Suprimir los impuestos locales y municipales sobre las remuneraciones al trabajo y sobre el producto de las inversiones de capital, para que fueran gravadas solamente por la Federación, desde luego la recaudación sería participable. Se recomendó fijar un mínimo exento.
- Establecer una legislación en materia de impuestos sobre herencias y legados.
- El impuesto predial debía ser local con participación única a los municipios.
- La estructura de la hacienda pública local debía estar compuesta con el producto de los impuestos sobre actividades locales y sobre los derechos por la prestación de los servicios públicos, y, además, con las participaciones en impuestos federales y estatales.
- Se considerarán locales los impuestos sobre diversiones y espectáculos públicos, los mercados, el comercio ambulante al menudeo.
- Se considerarían transitorios los impuestos a la agricultura, estos impuestos deberían ser de competencia estatal y se debería evitar el doble gravamen al mismo producto a través de la uniformidad del impuesto a la producción;
- Se propone la exención los impuestos a la producción agrícola de primera necesidad para consumo nacional; así pues, se debería analizar el impacto económico de la producción agrícola por segmentos de producción; por lo que se crearían impuestos extrafiscales para el impulso, desarrollo y crecimiento de la actividad agrícola.
- Con el mismo sentido que a la agricultura debería tratarse a la ganadería con la diferencia que requería gravarse con un solo impuesto a la compra-venta de ganado con tasas no onerosas; un solo impuesto a la producción sobre productos ganaderos derivado de animales vivos; el registro de fierros y marcas deberían constituir solo

derechos municipales; se recomendó crear una legislación aplicable a la industria ganadera.

- Los derechos municipales serían los de agua potable, panteones, cooperación de obras municipales de urbanización y la autorización y licencias que expidan las autoridades municipales.
- Se propuso crear una legislación para gravar el comercio y que la Federación suprima todos los impuestos federales especiales al comercio como un paso previo para el establecimiento de un impuesto sobre ventas al consumo.
- En cuanto a los impuestos a la industria, su rendimiento debería ser distribuido entre los tres niveles de gobierno, y sólo una parte se excluiría con la finalidad de crear un fondo de reserva para hacer frente a algún déficit o desequilibrio presupuestario que impidiera el desarrollo de cualquier entidad.
- Se recomendó el diseño de un plan nacional de árbitros, entre Federación y municipios, sin dejar de lado a los municipios. Órganos y procesos para implementar la reforma fiscal en atención a las resoluciones de la asamblea, se debería constituir la comisión ejecutiva del plan nacional de árbitros, esta comisión funcionaria con tres representantes del ámbito federal, cinco representantes de las entidades federativas, dos representantes de los municipios y dos representantes de los contribuyentes, para estos efectos se constituyeron cinco zonas fiscales, la norte, central norte, del golfo, pacífico y central.

1.5 CUARTA CONVENCIÓN NACIONAL FISCAL 2004 (Denominada: Convención Nacional Hacendaria).

El 5 de febrero de 2004, en Juriquilla, Querétaro, se materializó el gran acuerdo nacional para llevar a cabo la Primera Convención Nacional Hacendaria, concebida como una reunión republicana, democrática y participativa. Esta convocatoria es suscrita por los principales actores políticos económicos de México entre los que destacan el presidente de la república, los gobernadores de los estados y el congreso de la unión. Las mesas de análisis y propuestas parten de los siete temas que dan vida a esta convención y son: (CONAGO, 2004)

- Gasto público
- Ingresos
- Deuda pública
- Patrimonio público
- Modernización y simplificación de la administración hacendaria
- Colaboración y coordinación intergubernamentales, y
- Transparencia, fiscalización y rendición de cuentas.

Considerada como un acontecimiento histórico, la primera convención nacional hacendaria es el resultado de un amplio proceso de maduración y negociación entre los principales actores políticos y gubernamentales de los tres órdenes de gobierno del país, convocada para ser el escenario de discusión y análisis de ideas, planteamientos y propuestas para diseñar un mejor federalismo hacendario para México. Y los principales objetivos que se trazaron para esta convención destacan:

- Incrementar recursos disponibles para abatir la pobreza y reducir las brechas de desigualdad
- Mejorar la competitividad económica del país
- Institucionalizar mecanismos de transparencia y rendición de cuentas

- Mejorar eficiencia en recaudación de ingresos y gastos
- Consolidar federalismo

La “Declaratoria a la Nación y Acuerdos de los Trabajos de la Primera Convención Nacional Hacendaria”, es un documento extenso; sin embargo, a manera de resumen, se pueden determinar las siguientes propuestas finales.

En materia de gasto público, se plantea reformular la distribución competencial de las principales funciones del gasto público entre los ámbitos de gobierno, con el propósito de fortalecer el federalismo hacendario integral e identificar los mecanismos para su financiamiento, mejorando los procesos de asignación de recursos, así como la calidad y la eficiencia de los procesos de su realización, fortaleciendo la equidad, la transparencia y una mejor rendición de cuentas.

Por otro lado, en materia de ingresos, se pretende dar solución a los siguientes resultados obtenidos del diagnóstico elaborado: insuficiencia de los ingresos fiscales del país; dependencia excesiva de los derechos de hidrocarburos y sobrecarga fiscal a Petróleos Mexicanos (PEMEX); centralización de la política fiscal; limitación extra constitucional de las facultades de las entidades federativas; evasión y elusión importantes; y sistema fiscal con elementos innecesariamente complejos y costosos.

En el punto de deuda pública, se pretende mejorar el marco legal de la deuda pública, ampliar las fuentes de financiamiento disponibles a estados y municipios, y plantear soluciones definitivas a la problemática de los sistemas de pensiones de los servidores públicos.

Respecto al patrimonio público, se busca optimizar el aprovechamiento del patrimonio público en beneficio de la sociedad mexicana en general; al identificar y establecer criterios para el aprovechamiento, uso y disposición del patrimonio público, así como generar criterios

técnico- jurídicos que posibiliten la uniformidad en el control patrimonial y el mejoramiento del régimen jurídico del patrimonio público, tanto federal, como estatal y municipal.

Por otra parte, en el asunto de modernización y simplificación de la administración hacendaria, se busca modernizar y simplificar los sistemas y procesos para administrar los ingresos, el gasto, la deuda y el patrimonio público, bajo condiciones de eficiencia, eficacia, calidad y transparencia.

Ahora bien, respecto al tema de colaboración y coordinación intergubernamentales se proponen estrategias y acciones con el objetivo de construir un nuevo modelo de colaboración y coordinación intergubernamental en el marco del renovado federalismo, que incluya los campos del ingreso, gasto, deuda y patrimonio; que coadyuve a las sinergias en los procesos de presupuesto, operación y ejecución de los programas federales con incidencia en las entidades federativas y municipios; a reducir los costos de transacción en el sistema de la hacienda pública en su conjunto, además de elevar la calidad del ejercicio del gasto público que permita maximizar el impacto económico y social.

Por último, en materia de transparencia, fiscalización y rendición de cuentas, se crean las estrategias y acciones con el objetivo de configurar un sistema nacional de transparencia, fiscalización y rendición de cuentas. Para esto se impulsa la homologación y armonización de la información hacendaria, así como también de los respectivos marcos jurídicos.

Así pues, respecto a la cuarta convención se puede concluir lo siguiente:

Un punto importante es que en los tres órdenes de gobierno la tendencia de los gastos públicos van en mayor cuantía que los ingresos, lo que provocará un desequilibrio financiero, además la distribución del gasto se concentra en al ámbito federal. Ledezma y Terrazas (2004), “sostienen que al interior del gasto público del gobierno federal, 94 por ciento está sujeto a diversas disposiciones jurídico normativas bajo el carácter de irreductible, lo que

implica que del gasto neto total sólo 6 por ciento sea susceptible de reasignación hacia otros programas. En el caso de los estados, su gasto se encuentra supeditado a las transferencias federales, que llegan al 90 por ciento, y en el caso de los municipios esta dependencia alcanza el 80 por ciento.”

De la realización de los diagnósticos en la mesa de trabajo del gasto público, las propuestas y acciones fueron orientadas a la eficientización del gasto público en los tres órdenes de gobierno, con ello se crearía una fortaleza del federalismo hacendario y lo más importante se lograría identificar las debilidades y se diseñarían los mecanismos para su financiamiento.

Uno de los temas a destacar es el combate a la pobreza, pues se propone la creación de un fondo para este efecto, sin embargo la fuente de los recursos sería los incrementos de los ingresos tributarios como si estos últimos fueran suficientes para hacer frente a las necesidades del país. Necesidades que atiendan el desarrollo del país, un manejo adecuado de la política económica que atienda a un incremento en el Producto Interno Bruto (PIB), la distribución de la riqueza, una estrategia eficaz para el combate a la pobreza, todo ello en el ánimo de fortalecer el federalismo y la democracia, por lo tanto la política económica no debe limitarse a la recaudación de impuestos sino a promover el desarrollo económico y social del país.

De los diagnósticos de esta convención nacional hacendaria en materia de ingreso público del país, sobresale la baja representatividad de los ingresos fiscales nacionales, en donde México recauda apenas el 11 por ciento del (PIB), mientras que otros países como los pertenecientes a la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE), incluso de latinoamericanos alcanzan hasta el 28 por ciento, se atribuyen varios factores como la evasión, compleja determinación del cálculo, regímenes preferentes, excesiva economía

informal, altos costos de recaudación, sin embargo la mayor de las causas es el estancamiento del crecimiento económico y la falta de creación de empleos formales.

1.6 SISTEMA DE COORDINACIÓN FISCAL

El Sistema Nacional de Coordinación Fiscal nace como un mecanismo para delimitar las facultades de tributación de la Federación y los estados, y esto porque no existía una separación clara y justa de fuentes impositivas. Se decía que era una determinación potestativa, espontánea y libre de parte de los Estados, pero en la práctica era lo contrario.

Bajo el amparo de la “Ley de Coordinación Fiscal” emitida en 1979, se delimita la coordinación entre los tres órdenes de gobierno, donde se da la participación a las haciendas públicas en ingresos federales a través del Convenio de Adhesión, al cual deberían de integrarse los estados, y actualmente, éste ya ha sido celebrado por todas las entidades federativas, incluyendo al Distrito Federal. Lo que ha propiciado que los dos impuestos más importantes en México como el impuesto sobre la renta y el impuesto al valor agregado, sean administrados y establecidos por la federación.

Para ello, el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, consiste en que la federación y los estados puedan suscribir convenios de coordinación fiscal, en los cuales los estados se comprometen a limitar sus potestades tributarias a favor de la federación a cambio de recibir mayores beneficios económicos a través de participaciones federales (Serna, 2004).

El objetivo del sistema nacional de coordinación fiscal, es dar congruencia a los ordenamientos tributarios de la federación con los de los Estados, Municipios y el Distrito Federal, establecer la participación que corresponda a sus haciendas públicas en los ingresos federales, distribuir entre ellos dichas participaciones y fijar las reglas de colaboración administrativa entre las diversas autoridades fiscales (Calzado, 1991).

Consecuentemente, se ha provocado que la federación controle el ochenta por ciento de los ingresos fiscales, y solo el veinte por ciento le corresponda a los estados y municipios, lo que aprecia el alto grado de dependencia financiera de las entidades federativas y municipios.

Para concluir en el punto, la ley de coordinación fiscal, al fijar las reglas de adhesión al sistema nacional, se establecen las participaciones que corresponden a las entidades federativas y municipios en el ingreso federal, y dar las bases para la delegación de funciones de administración de ingresos federales a las autoridades fiscales locales, da congruencia a los ordenamientos hacendarios de los tres niveles de gobierno y con esto evitar la doble y múltiple imposición.

II. PRINCIPIOS QUE RIGEN EL FEDERALISMO FISCAL MEXICANO

Los principios del federalismo fiscal mexicano, en su contenido sustentable de la economía mexicana y el bienestar de la sociedad, se manejan con la necesidad de normar los objetivos del mismo federalismo, considerando lo siguiente:

- Formar una unión más perfecta, equilibrando los derechos de los estados con las necesidades de un gobierno central,
- Respetar los derechos fundamentales del individuo, estableciendo la justicia,
- Garantizar la paz interna y proteger la libertad de las garantías de los estados y municipios, y
- Otorgar al gobierno federal atribuciones en materia económica, financiera y comercial, para garantizar el bienestar general.

Estos razonamientos fundamentan el objetivo de igualdad material, es decir, de la equiparación de las condiciones sociales y económicas, referido tanto a los individuos como a las unidades territoriales.

El federalismo es un modo de organizar y ejercer el poder en el estado de derecho, respetando la autonomía y la capacidad de gestión de los gobiernos constituidos.

En este sentido, la asignación de los recursos en el sector público se debe de dar adecuadamente y que garantice una oferta suficiente y accesible de bienes y servicios públicos para el conjunto de la población.

Por lo que, Terrazas (2009), Considera que un sistema tributario justo y eficiente debe operar con base en la equidad y progresividad, eficiencia económica, sencillez administrativa, flexibilidad para adaptarse a un entorno cambiante y transparencia política. Asimismo, en la consecución de esos objetivos, debe considerarse, de manera fundamental e integral, el impacto en las finanzas públicas, de las empresas y de las familias.

2.1 PRINCIPIO DE SUBSIDIARIDAD

La subsidiariedad es, idealmente o en principio, una de las características del federalismo. El término subsidiariedad proviene del latín *subsidium*, que era un método de organización militar durante el combate. Esta describe un principio político y de ética social referente a establecer límites de competencia en las relaciones entre la persona y las sociedades de las que forma parte, proyectando así; primero, la formación y organización de individuos y sociedades menores para que sean capaces de solucionar, en forma autónoma, sus propios intereses, concebido de este modo como interpretación ascendente; y segundo, en la organización multijurisdiccional del Estado, la protección y conservación de las atribuciones locales para promover su propio potencial, entendido a su vez como interpretación descendente (Mendoza, 2008).

Es importante reconocer que la subsidiariedad, dicta que la autoridad debe resolver los asuntos en las instancias más cercanas a los interesados. Por tanto, la autoridad central asume

su función subsidiaria cuando participa en aquellas cuestiones que, por diferentes razones, no puedan resolverse eficientemente en el ámbito local o más inmediato.

2.2 PRINCIPIO DE SOLIDARIDAD

La palabra solidaridad proviene del sustantivo latín *soliditas*, que expresa la realidad homogénea de algo físicamente entero, unido, compacto, cuyas partes integrantes son de igual naturaleza. La teología cristiana adoptó por primera vez el término *solidaritas*, aplicado a la comunidad de todos los hombres, iguales todos por ser hijos de Dios, y vinculados estrechamente en sociedad. Entendemos, por tanto, que el concepto de solidaridad, para la teología, está estrechamente vinculado con el de fraternidad de todos los hombres; una fraternidad que les impulsa buscar el bien de todas las personas (Ferrari, 2006).

Para avanzar en pos de la justicia social y desarrollo regional es fundamental modificar la estructura del régimen de coordinación fiscal, en tanto se pudiera reforzar el programa nacional de solidaridad para lograr hacer una transferencia más efectiva de recursos donde realmente se necesitan.

Dentro del federalismo fiscal está considerado el principio de solidaridad como un punto para generar mejores condiciones de vida a los mexicanos, sin importar la región donde se ubique, así como cubrir las necesidades más apremiantes en situaciones en las cuales requieran la intervención de los demás estados y municipios a través del gobierno federal.

2.3 PRINCIPIO DE EFICIENCIA Y EQUIDAD

Los principios de eficiencia y equidad en la economía federal constituyen el marco general en el que se desarrollan las propuestas federales. Desde la perspectiva de la eficiencia, se requiere un mercado libre de barreras al movimiento de bienes y servicios, trabajo y capital que los mismos gobiernos pudieran imponer dentro de la federación, así como un manejo adecuado de las externalidades entre jurisdicciones, que consisten en beneficios o costos

provocados por la política particular de una jurisdicción. La eficiencia fiscal requiere políticas distributivas que ayuden a contrarrestar los llamados beneficios fiscales netos que son provocados por la diferencia de capacidad contributiva que tiene cada jurisdicción. Por otra parte, se considera que una economía federal es equitativa cuando la distribución de los costos y de los beneficios se rige por principios de equidad vertical y horizontal, donde la primera señala que se debe dar un trato adecuado de desigualdad a los desiguales y la segunda destaca el trato igual a los iguales.

En tanto, el federalismo fiscal se traduce en un proceso legal, administrativo y político, orientado a revertir las desventajas de la centralización para mejorar la eficiencia y equidad, tanto en lo macroeconómico como en lo microeconómico e institucional.

2.4 PRINCIPIO DE EQUILIBRIO ECONÓMICO

El federalismo fiscal mexicano, considera a este principio bajo los siguientes puntos:

- La distribución espacial de la función de asignación dependerá del equilibrio entre maximizar la eficacia de las provisiones, ajustándola a las preferencias de los ciudadanos y minimizar los costos de la economía.
- Alcanzar un verdadero equilibrio de poder entre ejecutivos estatales y el federal, aplicando un trato justo y el reconocimiento de las necesidades reales de los municipios, estados y regiones. La descentralización como sistema de vida responde a principios básicos de civilidad política y social y en efecto, reconoce que la sociedad moderna es plural y activa.

Lo cierto es que la realidad de los Estados y municipios muestra que las disparidades económicas son las más importantes, no sólo en intensidad y frecuencia, sino también,

porque las desigualdades sociales se sustentan a menudo en la situación de desventaja material o económica del sujeto o territorio. La resolución de estas diferencias se traduce en satisfacer las necesidades de los desfavorecidos, es decir, en reparar o solventar sus carencias. (Faya, 1996)

III. CRITERIOS APLICABLES AL FEDERALISMO FISCAL MEXICANO

Los criterios de aplicación de la participación del ingreso federal a los estados y municipios, son considerados como una gran variedad de inequidades debido a que se utilizan tablas y proporciones de distribución con factores donde la prioridad son los municipios más grandes, los cuales se benefician por tener mayor población y mayor capacidad contributiva. Tomando en cuenta los principios del federalismo, los criterios son considerados para establecer parámetros de distribución adecuados a la realidad y necesidades de cada estado y municipio. En ese sentido los criterios se aplican para dar un equilibrio entre los tres niveles de gobierno (Monroy y Peña, 2007).

Lo característico de este sistema consiste en que la asignación de las competencias al gobierno central y a las entidades que lo integran se hace respetando su independencia y buscando su coordinación. Por su parte, el federalismo fiscal solamente se refiere a las relaciones hacendarias (ingresos, gastos y deuda) que se establecen entre las haciendas públicas ubicadas en los diferentes ámbitos de gobierno que conforman el sistema federal.

Por lo anteriormente expuesto, el federalismo fiscal mexicano debe descansar bajo el supuesto de los siguientes criterios (SEGOB, 2007).

3.1 RESARCITORIOS

Los criterios resarcitorios son aquellas fórmulas o mecanismos de distribución que toman en cuenta el nivel de recaudación y el dinamismo o las características de una economía local. Se trata de resarcir lo que cada estado o municipio recauda o aporta a la hacienda o a la

economía nacional o estatal, y por lo tanto el territorio que aporta más a las arcas de la nación, recibe más recursos o viceversa.

También se considera como resarcitorio, el esquema de distribución que considera los costos que tienen los estados y municipios que asumir como parte de su desarrollo económico. De ahí que se pueda decir que las transferencias federales distribuidas bajo criterios resarcitorios favorecen más a los estados y municipios ricos donde se recauda más y tienen economías más dinámicas. Así pues los puntos a considerar en este criterio son los siguientes:

- Elevar la eficiencia y eficacia del gasto público,
- Descentralizar de acuerdo con las ventajas competitivas de los órdenes de gobiernos, de manera que se eleve la calidad y eficiencia de los servicios públicos, y
- Definir reglas claras para el ascenso de recursos federales para la realización de programas y proyectos especiales en estados y municipios.

La conjugación de estos tres criterios de reparto que persiguen objetivos distintos, ha sido un tema recurrente para algunos estados federados con el argumento de que existen unos que más aportan que otros, pero también son los más poblados y no son necesariamente los que reciben más participaciones. Incluso, los estados más pobres tampoco son los más beneficiados. Dicha conjugación termina favoreciendo principalmente a los estados medianamente desarrollados y medianamente poblados. En 2003 y en los años subsecuentes, los estados que más recursos per cápita recibieron fueron: Tabasco, Campeche, Baja California Sur, Colima y Sonora. Los que menos recibieron: Michoacán, Oaxaca, Guerrero, Puebla, Hidalgo

3.2 COMPENSATORIOS

Los criterios compensatorios; son aquellas fórmulas y mecanismos de distribución que toman en cuenta el nivel de rezago, marginación o pobreza como criterio para asignar las transferencias federales, son fórmulas que asignan más recursos a los estados o municipios que tienen mayores índices de marginación, pobreza, rezago en infraestructura, o cualquier otro elemento que ponga en evidencia su mayor condición de vulnerabilidad. Con estos esquemas de distribución, se trata de compensar a los estados y municipios con más rezagos, de forma que se reduzca la brecha entre los de mayor y menor desarrollo. Este criterio favorece a los estados y municipios con mayores niveles de pobreza y marginación, por los que se consideran los siguientes puntos:

- Determinar la responsabilidad específica de cada orden de gobierno para el combate a la pobreza.
- Acercar las decisiones de asignación del gasto público a la población local.
- Otorga igualdad a los habitantes respecto de los beneficios económicos que produce la Federación; así, los estados reciben el mismo monto por habitante, de manera que los de mayor población, independientemente de su desarrollo económico, reciben más recursos que los estados menos poblados.

3.3 EQUIDAD

En este criterio se toman en cuenta las fórmulas o mecanismos de distribución en relación a demografía o territorio para asignar los recursos a través de transferencias federales. Se trata de fórmulas que asignen más recursos a los municipios más poblados o a los que tiene un territorio más grande; incluso pueden existir fórmulas que consideren las dos partes: la

densidad poblacional y su territorio, en este criterio se requieren más recursos para atender las demandas de la ciudadanía; en el mismo sentido, los municipios con territorios más grandes, necesitan más recursos para urbanizar y dotar de servicios públicos a las distintas localidades que lo componen. Este criterio favorece a los estados y municipios con el mayor número de habitantes y con mayor extensión territorial, por lo que considera lo siguiente:

- Hacer más equitativa la distribución de los recursos públicos entre las regiones.
- Preservar el equilibrio de las finanzas públicas.
- Reconocer las diferencias entre los estados y los municipios, para que las responsabilidades se transfieran de acuerdo con las posibilidades actuales de ejecución de cada uno.
- Los programas que se trasladen a las distintas entidades y municipios, deben ser los que las autoridades locales estén en mejor condición de desempeñar.

3.4 REPARTO

Este criterio toma en cuenta los montos distribuidos en años pasados para asignar los recursos en el ejercicio fiscal presente. En algunos casos, los montos pueden actualizarse a partir de la inflación para darle un valor en términos reales o también puede establecerse un fondo de transferencias de garantía, para asegurar a los estados y municipios que van a tener al menos la misma proporción de recursos del año anterior. Este criterio no toma en cuenta ninguna característica del municipio para distribuir los recursos; simplemente asignan en los porcentajes que se ha hecho en años anteriores. Este criterio favorece a los estados y municipios que recibieron una mayor proporción de recursos en ejercicios fiscales pasados. Por lo tanto se considera lo siguiente:

- Transferir recursos presupuestales, con la transferencia simultanea de responsabilidades.
- Introducir la obligatoriedad para la presentación de los informes, reportes, y cuentas públicas acerca del estado que guardan los ingresos, los gastos y los resultados alcanzados con el ejercicio presupuestario y los acuerdos de deuda pública estatal y municipal, así como su variación.

Los principios o criterios señalados por la teoría del federalismo fiscal respecto de la centralización del gasto se refieren a los beneficios indirectos interjurisdiccionales, a la armonización del gasto y a la equidad federal, principalmente. Por lo que, desde esta perspectiva, la función del gobierno federal es suministrar los bienes y servicios públicos, mantener la eficiencia del mercado interno y buscar la equidad redistributiva en todo el país.

Conclusiones

De los diagnósticos de las convenciones nacionales en materia fiscal, es importante destacar los aportes que éstas generan como resultado de las intensas negociaciones en las que son parte los Estados y el gobierno federal. Dado a las constantes transformaciones sociales a la que está sujeta la economía en el contexto nacional e internacional, ha propiciado que el federalismo fiscal mexicano se vea obstaculizado y rebasado por las exigencias sociales, por lo que los actores políticos se deben organizar constantemente, para hacer frente a las exigencias del desarrollo económico nacional.

Al respecto conviene decir, que las convenciones nacionales en materia fiscal, son el mecanismo empleado por el sector gobernante para atender las más sensibles necesidades de los municipios y de los estados. Y los resultados que se han obtenido, están en función a las exigencias sociales, por lo que han contribuido a la construcción del actual sistema de

coordinación fiscal, previendo con ello, apegarse a los principios y criterios fundamentales del federalismo fiscal.

En nuestro país existen cuatro vertientes por las cuales el orden de gobierno federal transfiere recursos a las entidades federales y estos a su vez a los municipios, y cada vertiente se puede distinguir por su sustento legal: forma de distribución, objetivos, etiquetas del gasto y destinatario. Sin embargo, debe mencionarse que en el contexto del federalismo y las relaciones intergubernamentales, deben aplicarse los criterios y principios fundamentales del mismo, ya que puede ser motivo de conflicto entre los gobiernos la inequidad en la distribución de los recursos, ya que todos los gobiernos desean más recursos y algunos criterios de asignación pueden no favorecerlos, por lo que a través de estos principios y criterios deberán implementarse mecanismos más transparentes, eficientes y equitativos.

Estos principios y criterios son muy utilizados, en virtud de que algunos gobiernos y municipios tienen las posibilidades de un reclamo sobre tratos injustos o inequidades. Utilizando correctamente los criterios y principios del federalismo en su recaudación y asignación de recursos se puede estimular la participación de los gobiernos y municipios, en estos mismos conceptos. Esto coadyuva en los propósitos de disminución de contrariedades de participación ciudadana en el cumplimiento de sus obligaciones fiscales y sociales, así como con los objetivos de: formar una unión más perfecta, equilibrando los derechos de los estados con las necesidades de un gobierno central, respetar los derechos fundamentales del individuo, estableciendo la justicia y garantizar la paz interna y proteger la libertad de las garantías de los estados y municipios.

Referencia bibliográfica

AMERISO, Claudia, Benítez E., Francescutti M., Goytia M., Maceratesi G., Orellano J., Tavares S., Borra V., (2005), "Capacidad de financiamiento de algunos municipios de

- la región centro”, *Centro de Estudios de la Tributación Municipal*, decimas jornadas “investigaciones a la facultad” de Ciencias Económicas y Estadísticas, Rosario, Argentina, pp.1-27.
- ASTUDILLO, Marcela. (2002), *Federalismo fiscal: el caso del estado de Guerrero*, Ed. Porrúa, México, p. 8.
- BAEZA Terrazas, José Reyes (2004), *Plan Estatal de Desarrollo 2004-2010*, Gobierno del Estado de Chihuahua, Chihuahua, México, pp148-151.
- BONINA, Carla M. (2005), “Reseña de Descentralización, Federalismo y planeación del desarrollo regional en México ¿Cómo y hacia dónde vamos?”, de *Rafael Tamayo Flores y Fausto Hernández Trillo, Gestión y política pública*, julio – diciembre, año/vol. XIV, número 003, Centro de Investigación y Docencia Económicas, A.C., México, pp. 619-623.
- CALZADO, Jesús, (1991). *Sistema nacional de coordinación fiscal*. Recuperado el día 19 de julio de 2010 en: www.bibliojuridica.org/libros/1/286/7.pdf.
- CONAGO, (2004). *Declaratoria a la nación y acuerdos de los trabajos de la primera convención nacional hacendaria*, México. Recuperado el día 22 de enero de 2010 en: <http://www.conago.org.mx/reuniones/2004-08-17.aspx>.
- CONSTITUCION POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS DE MEXICANOS, Artículo 31 fracción IV.
- ENRÍQUEZ Rosado Carmelo, (2003). *Es la hora de la convención nacional hacendaria, Grupo parlamentario del PRD, Senado de la republica*, México. Recuperado el día 21 de enero de 2010 en: <http://ierd.prd.org.mx/coyl112/cer1.htm>.
- FAYA Viesca Jacinto, (1966). “Concepciones Históricas del Federalismo, Estado y Nación del Estado Federal”, *Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal*. Revista 54 y 55, ISSN-0185-8599. México, pp. 107-116.
- FERRARI Romina Mariel, (2006) *Los principios de la imposición*. México. Recuperado el día 27 de agosto de 2010 en: <http://www.monografias.com/trabajos29/principios-derecho/principios-derecho.shtml>.
- HEATH, Jonathan, (2004). *La Primera Convención Hacendaria, Pulso Económico (El Reforma)*, México. Recuperado el día 22 de enero de 2010 en:
http://www.jonathanheath.net/index.php?option=com_content&task=view&id=581&Itemid=93.
- LEDEZMA Chávez, Cutberto. y Terrazas Solís, Amabilia. (2004). *Análisis de las conclusiones de la convención nacional hacendaria. En Federalismo hacendario en*

México: retos y alternativas. México. Recuperado el día 22 de febrero de 2010 en:
<http://ierd.prd.org.mx/publi/fhm/9con.pdf>.

MENDOZA Ruiz, José de Jesús, (2008). *El Principio de subsidiariedad en el federalismo mexicano*, (Primera parte), tesis no publicada, México.

MONROY Luna Rubén y Peña J. A., (2007) *Manual de transferencias federales para municipios*. Secretaria de Gobernación: México, pp33-35.

SERNA de la Garza José M., (2008). *Las convenciones nacionales fiscales y el federalismo fiscal en México*. Ed. Castellanos impresión, S.A. de C.V. México, 2004.

TERRAZAS Solís Amabilia, (2009). *Reforma fiscal hacendaria. Coordinación fiscal*. México. Recuperado el día 15 de junio del 2010 en:
<http://ierd.prd.org.mx/CI14/ats1.html>