

FONDO GENERAL DE PARTICIPACIONES (Porcentaje para Nuevo León)	
AÑO	PORCENTAJE
1980	6.12
1998	4.28

Además de las participaciones, el Gobierno Federal Transfiere recursos como aportaciones federales para solventar el gasto descentralizado. En este sentido, en 1998, las aportaciones de la federación están incluidas en el Ramo 33, donde se engloban flujos de los fondos de aportaciones para la educación, el Fondo de Aportaciones para los servicios de Salud, el Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal, el fondo de Fortalecimiento Municipal y otros convenios.

Aunque estos recursos se asignan de modo más transparente que en el pasado, siguen estando parcialmente dominados por criterios redistributivos y están "etiquetados", de tal forma que restan flexibilidad a la política económica del Estado.

Con "etiquetados" se entiende que los recursos que llegan al Estado están previamente asignados por la Federación y los cuales no pueden ser reasignados localmente aunque las necesidades en ese momento sean en otros renglones. El origen es de la Federación y la aplicación es previamente determinada, no hay libertad de administración de dichos recursos ya en el Estado.

También hay que mencionar que las aportaciones que hace la Federación al Estado para educación tienen como base la situación prevaleciente en el año de la descentralización del gasto educativo. Esto da como resultado que prevalezca la inequidad consistente en que Nuevo León aporta una proporción mayor a la media nacional.

De acuerdo a lo anterior en el Plan Estatal de Desarrollo mencionado se fijó un objetivo y las estrategias para tratar de solucionar la problemática entre el Estado y la Federación:

OBJETIVO

Pugnar por una auténtica descentralización y federalización de atribuciones, recursos y facultades, así como de responsabilidades que le permitan al Estado incrementar su capacidad para lograr el bien común.

ESTRATEGIAS

- Gestionar ante la Federación una mayor asignación de recursos para el Estado, promoviendo que los mecanismos de distribución de los diferentes fondos sean equitativos, claros y transparentes.
- Promover, con los legisladores de Nuevo León y buscando el apoyo de los representantes de otros estados, una revisión integral del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal y de toda la legislación que actualmente concentra facultades en la Federación.
- Promover una verdadera descentralización, con sus respectivos recursos, de aquellas funciones que el Estado pueda realizar de manera más eficiente que el Gobierno Federal, atendiendo al principio de subsidiaridad.
- Proponer, con el apoyo de los legisladores federales y del Congreso del Estado, mecanismos que fortalezcan la participación de las entidades federativas en la planeación nacional.
- Fortalecer las relaciones con los diputados federales para que, adicionalmente a su función legislativa, puedan ser verdaderos defensores y gestores de las aspiraciones de los nuevoleonenses.
- Facilitar la coordinación de esfuerzos entre las unidades del Gobierno Federal y del Estado propiciando el conocimiento y aprovechamiento de las diversas fuentes de apoyos.

A través del análisis del Plan Estatal de Desarrollo 1997-2003 en su tema 1, Gobierno para el Cambio, nos damos cuenta de la postura del Gobierno del Estado con referencia al tema de su relación con la Federación. Es una posición de promover la descentralización de recursos, atribuciones y facultades que se traduce en una nueva estructura en la competencia tributaria en los diferentes niveles de gobierno.

Como punto de vista personal, en este instrumento, las estrategias van dirigidas a la forma de obtener mayores ingresos de la federación a través de un cambio de fórmula de distribución de participaciones, descentralización de atribuciones y autonomía, pero no se plantea de la misma manera la forma en que esta responsabilidad fiscal pueda administrarse. Se planea aumentar la eficiencia administrativa de los servidores públicos mejorando los sistemas de control interno existentes, pero no se habla de algún programa específico para aumentar la recaudación y disminuir la evasión fiscal. En general podemos decir, que queda establecida la problemática del Estado con la Federación sólo desde el punto de vista de Nuevo León reservando a la decisión de la misma Federación la situación que pudiera surgir con la aprobación de estas propuestas con respecto a las entidades menos desarrolladas económicamente.

4.6. Presupuesto de Ingresos y Egresos para el año 2000

4.6.1. Introducción

Es importante definir el concepto de presupuesto público:

“Es la expresión contable de los programas de gasto e ingreso públicos para un ejercicio económico, generalmente de un año de duración. El presupuesto se divide en dos rubros básicos: ingreso y gasto. En el de ingreso figura la recaudación prevista por los distintos impuestos, tasas, operaciones patrimoniales y endeudamiento, mientras que los gastos se subdividen según los diferentes rubros. El presupuesto es discutido, aprobado y vigilado por los distintos niveles de gobierno y los poderes.”⁵⁹

Dentro de este punto además del análisis del presupuesto de ingresos y egresos para el año 2000, se incluirá lo referente a la exposición de motivos de las iniciativas de los mismo, la Ley de Ingresos y la de Egresos todo desde la perspectiva de mi investigación.

4.6.2. Exposición de Motivos Estatal para el año 2000

La Exposición de Motivos Estatal es el documento a través del cuál y de acuerdo a las atribuciones que le confieren los artículos 63, F. IX, 68 y 69 de la

⁵⁹ Ayala Espino, José. *Diccionario Moderno de la Economía del Sector Público*, Editorial Diana. Primera Edición. Julio 2000. México. Pag. 83

Constitución Política del Estado y cumpliendo lo que establece en su artículo 85, fracción XXI; los artículos 25 y 26 de la Ley de Administración Financiera para el Estado de Nuevo León, el Gobernador Constitucional Del Estado somete a la aprobación del Congreso del Estado, un conjunto de iniciativas que conforman el llamado "Paquete Fiscal Estatal".

El Paquete Fiscal Estatal de cada año esta conformado por las diferentes leyes estatales, decretos y demás ordenamientos que van a sufrir modificaciones para ese período.

El siguiente es el resumen de la exposición de motivos de las iniciativas que conforman el paquete Fiscal Estatal para el año 2000.

Se menciona que el Plan Estatal de Desarrollo ha permitido tener objetivos y estrategias más claros y uniformes, y procurar resultados de mayor claridad a la vez que se optimizan recursos, dando atención a los programas y proyectos trazados desde el inicio de esta administración y que:

"Ello ha permitido enfrentar sin crisis una distribución inadecuada de los ingresos federales, de los cuales Nuevo León recibe una cantidad muy inferior a la que sería justa. Como todos sabemos, el Ejecutivo a mi cargo ha iniciado una lucha por el reconocimiento y solución del problema relativo a la fórmula actual de distribución de participaciones, planteando al Gobierno Federal diversas alternativas que pueden implementarse para tal efecto. Sin embargo, es preciso

reconocer que no hay aún ni soluciones definitivas ni medidas que aún de manera parcial resuelvan el problema planteado.⁶⁰

Como se puede apreciar, en este año 2000 un objetivo que se plantea es la presentación de una propuesta con diversas alternativas que solucionen la problemática de la distribución de los recursos federales. Lo que nos lleva a pensar que en un corto plazo el Gobierno del Estado de Nuevo pueda realizarla.

La exposición de Motivos Estatal para el año 2000 no presenta la creación de nuevas contribuciones ni el aumento de las tasas de los existentes; se trata de la implementación de programas que aumenten y simplifiquen administrativamente la recaudación. Sólo se actualizan las cuotas en derechos que se encontraban rezagadas.

Se mencionan los ordenamientos que sufren alguna modificación mínima para el año 2000:

- Ley de Ingresos del Estado
- Ley de hacienda del Estado
- Código Fiscal del Estado
- Ley de Catastro
- Decretos de Fomento

⁶⁰ Exposición de Motivos Estatal. *Compendio de Leyes Hacendarias del Estado y Municipios. 2000*

- Ley de Ordenamiento Territorial de los Asentamientos humanos y de Desarrollo Urbano
- Ley de Obras Públicas

El Sr. Gobernador señala en su exposición de motivos que su gobierno a diferencia de otros gobiernos, no acude al recurso fácil de aumentar la carga fiscal y que con las reformas propuestas busca mejores resultados a través de simplificación administrativa, control para ampliar la base de contribuyentes y mayor equidad.

4.6.3. Presupuesto de Ingresos Estatal

Se incluyen en este documento los ingresos totales que se esperan obtener tanto por ingresos locales como federales.

En este punto se analiza las modificaciones que ha sufrido el presupuesto de ingresos entre 1998 y 2000 con el fin de medir el logro que el estado a tenido en estos dos años en relación a los ingresos federales.

PRESUPUESTO DE INGRESOS DE NUEVO LEÓN Comparativo 1998-2000				
CONCEPTO	1998		2000	
	IMPORTE	%	IMPORTE	%
Impuestos	730,362	8.33	1'088,854	6.43
Derechos	391,159	4.46	524,921	3.10
Productos	86,596	0.99	380,644	2.25
Aprovechamientos	277,682	3.17	150,501	0.89
Participaciones Federales	3'895,251	44.43	7'238,695	42.71
Apoyo Financiero de la Federación	884,983	10.09	1'949,292	11.50
Aport. Federal para Servicios de Salud	301,643	3.44	611,500	3.61
Aport. Federal para Educación Básica	2'199,808	25.09	3'291,803	19.43
Aportación Federal para la UANL			1'279,986	7.55
Edefas			430,000	2.53
TOTAL	8'767,484	100	16'946,196	100
TOTAL INGRESOS FEDERALES	7'281,685	83.05	14'801,276	87.33

Como lo indica la tabla anterior de 1998 a 2000 el porcentaje de ingresos federales aumentó en 4.28% ya que para el año 2000 se incluyeron dos nuevos renglones que son las aportaciones federales para la UANL y las Edefas. Sin contar esto la proporción no se ha incrementado en los dos últimos años.

4.6.4. Presupuesto de Egresos Estatal

Siguiendo la premisa anterior, el análisis de la aplicación de los ingresos totales se hará comparando los presupuestos de egresos de 1998 y 2000 con la finalidad de conocer en que programas se aplican los recursos aprobados por el presupuesto de ingresos.

PRESUPUESTO DE EGRESOS DE NUEVO LEÓN COMPARATIVO ENTRE 1998 Y 2000				
PROGRAMAS	1998		2000	
	IMPORTE	%	IMPORTE	%
Función legislativa	78,655	0.90	129,171	0.76
Impartición de Justicia	102,401	1.17	163,448	0.96
Seguridad Pública y Procuración De Justicia	632,435	7.21	1'075,253	6.35
Administración Pública	475,515	5.42	732,122	4.32
Educación	5'388,641	61.46	8'983,120	53.01
Desarrollo Social	813,301	9.28	1,447,915	8.55
Desarrollo Económico, Descentralización y Desarrollo Regional	331,003	3.77	2'834,968	16.73
Ecología y Desarrollo Urbano	318,959	3.64	641,057	3.78
ADEFAS	40,000	0.46	80,000	0.47
Servicio de la Deuda	586,572	6.69	859,140	5.07
TOTAL	8'767,484	100	16'946,196	100

En la iniciativa de ley para la aprobación del presupuesto de egresos para cada año, el ejecutivo explica brevemente los programas prioritarios y los cambios con respecto al año inmediato anterior. En este caso, para el año 2000 y como podemos observar en la tabla anterior, el programa con mayor proporción del presupuesto es el de Educación después Desarrollo Económico, Descentralización y Desarrollo Regional siguiendo Desarrollo Social, Seguridad Pública y Procuración de Justicia, Servicio de la Deuda, Administración Pública, Ecología y Desarrollo Urbano, Impartición de Justicia, Función legislativo y por último Adefas.

Es importante mencionar que con respecto año 1998 el cambio más significativo fue el aumento del 3.77% en desarrollo Económico al casi 17% para el año 2000, los demás renglones sufrieron modificaciones mínimas. Además se menciona como punto importante el que no se olvida el tomar en cuenta la Deuda Pública a la que se le destina un 5.07% del presupuesto.

Para efectos de mi investigación es importante mencionar que algunas de las causas por lo que se le asigna mayor o menor cantidad a algún programa es porque la Federación envía parte de los recursos federales a las entidades de una manera "etiquetada", es decir, con un destino predeterminado independientemente de la situación real en ese sector de la entidad. Por ejemplo, aunque Nuevo León actualmente requiera de apoyo federal para

resolver la problemática de drenaje pluvial, no puede utilizar recursos federales destinados previamente a Educación o Ecología lo que nos lleva nuevamente a la falsa autonomía en los niveles estatales y municipales que busca el federalismo.

4.6.5. Contribuciones Estatales y Municipales

En esta parte del capítulo veremos de acuerdo a la Ley de Ingresos del Estado y a la de los municipios que impuestos estatales y municipales existen y están vigentes en Nuevo León, sólo para efectos de información ya que no es tema de la investigación su análisis.

4.6.5.1. Contribuciones Estatales

Las siguientes contribuciones Estatales se encuentran vigentes para el año 2000 ya que no se consideran dentro del Convenio de Adhesión al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal celebrado entre el Estado de Nuevo León y la Secretaría de Hacienda y Crédito Público:

IMPUESTOS

- Sobre Transmisión de Propiedad de Vehículos Automotores Usados
- Sobre Nóminas

- Sobre Hospedaje
- Por Obtención de Premios
- Sus Accesorios y Rezagos

DERECHOS

- Por servicios prestados por la Secretaría de Finanzas y Tesorería General del Estado.
- Por servicios prestados por la Secretaría de desarrollo Urbano y Obras Públicas.
- Por servicios de instalación y ampliación de redes de agua y drenaje
- Por incorporación a las redes de agua y drenaje.
- Otros derechos consignados en las leyes respectivas
- Sus accesorios y rezagos.

PRODUCTOS

- Enajenación de bienes muebles o inmuebles.
- Arrendamiento o explotación de bienes muebles o inmuebles del dominio privado.
- Los procedentes de los medios de comunicación social del Estado.
- No especificados.

APROVECHAMIENTOS

- Donativos
- Multas
- Subsidios
- Participaciones en ingresos federales
- Aportaciones de entidades paraestatales
- Derivados del otorgamiento de avales
- Administración de Tributos municipales
- Provenientes del crédito público
- Expropiaciones
- Aportaciones federales al Estado
- Aportaciones extraordinarias de los entes públicos
- Cauciones cuya pérdida se declare a favor del Estado
- Los procedentes de los Talleres Gráficos del Estado
- Diversos
- Sus accesorios y rezagos

Los artículos Segundo, Tercero, Cuarto y Quinto Transitorios de la Ley de Ingresos del Estado establecen la suspensión de vigencia y reanudación de vigencia de los impuestos y derechos estatales que se encuentran coordinados a través del convenio de Adhesión con la Federación. Establecen que se suspenden mientras que permanezcan en vigor los convenios correspondientes

y que reanudan su vigencia al día siguiente en que se den por terminados los mismos.

Las Contribuciones coordinadas son las siguientes:

IMPUESTOS

- Sobre Ingresos Mercantiles
- Sobre Expendio de bebidas Alcohólicas
- Sobre compra venta o permuta de ganado
- Sobre Venta de Gasolina y Demás Derivados del Petróleo
- Sobre ganado y Aves que se Sacrifiquen

DERECHOS

- Por Servicios Prestados por la Secretaría del Trabajo
- Por Servicios Prestados por la Secretaría General de Gobierno
- Por Servicios Prestados por la Secretaría de Educación
- Por Servicios Prestados por Diversas Dependencias

4.6.5.2. Contribuciones Municipales

La Ley de Ingresos de los Municipios del Estado de Nuevo León para el Estado de Nuevo León, para el año 2000 establece los ingresos por contribuciones vigentes y suspendidos de acuerdo al Convenio de Adhesión al

Sistema Nacional de Coordinación Fiscal. Las primeras, es decir, las contribuciones vigentes, son las siguientes:

IMPUESTOS

- Predial
- Sobre adquisición de Inmuebles
- Sobre Diversiones y Espectáculos Públicos
- Sobre Aumento de Valor y Mejoría Específica de la Propiedad

DERECHOS

- Por Cooperación para Obras Públicas
- Por Servicios Públicos
- Por Construcciones y Urbanizaciones
- Por Limpieza de Lotes Baldíos
- Por Limpia y Recolección de Desechos Industriales y Comerciales
- Por nuevos fraccionamientos, edificaciones y subdivisiones en materia urbanística
- Diversos

CONTRIBUCIONES POR NUEVOS FRACCIONAMIENTOS, EDIFICACIONES, PARCELACIONES, RELOTIFICACIONES Y SUBDIVISIONES PREVISTAS EN LA LEY DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL DE LOS ASENTAMIENTOS HUMANOS Y DESARROLLO URBANO DEL ESTADO.

PRODUCTOS

- Enajenación de bienes muebles o inmuebles
- Arrendamiento o explotación de bienes muebles o inmuebles del dominio privado
- Por depósito de escombros y desechos vegetales
- Venta de impresos, formatos y papel especial
- Diversos

APROVECHAMIENTOS

- Multas
- Donativos
- Subsidios
- Participaciones Estatales y Federales
- Aportaciones federales a los municipios
- Cauciones cuya pérdida se declare a favor del municipio
- Indemnizaciones
- Diversos

- Accesorios y rezagos de contribuciones y aprovechamientos

En el artículo noveno de este ordenamiento se faculta a los Presidentes Municipales para que celebren con el Gobierno del Estado, los convenios necesarios para coordinarse en la recaudación, cobro, vigilancia, fiscalización y administración de tributos estatales y municipales.

En los artículos segundo a octavo transitorios de la ley de Ingresos para los Municipios del Estado de Nuevo León se establecen las diferentes contribuciones que se encuentran suspendidas por encontrarse coordinadas con la federación a través del Convenio de adhesión celebrado entre el Estado de Nuevo León y la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y sus anexos. En los mismos encontramos que reanudan su vigencia si se da por terminada la coordinación entrando en vigor al día siguiente de la misma.

Las Contribuciones municipales coordinadas y que se encuentran suspendidas son las siguientes:

IMPUESTOS

- Impuesto Sobre el Ejercicio de Actividades mercantiles
- A la adquisición de Cítricos

DERECHOS

- De Expedición de Cédula de Empadronamiento y Patente Mercantil

Para el año 2000 y como lo establecen los artículos Cuarto, Quinto y Séptimo Transitorios respectivamente establecen que:

Artículo Cuarto Transitorio:

Mientras estén en vigor los convenios de Adhesión y colaboración administrativa, el impuesto sobre Juegos Permitidos estará vigente en los términos establecidos en el artículo quinto Transitorio de la Ley de Hacienda para los Municipios del Estado de Nuevo León vigente.

Artículo Quinto Transitorio:

Mientras permanezca en vigor la coordinación en materia federal de derechos entre la federación y el estado se suspende la vigencia de los Derechos:

- Por Certificaciones, autorizaciones, Constancias y Registros
- Por Inscripción y Refrendo
- Por Revisión, Inspección y Servicios
- Por Expedición de Licencias
- Por ocupación de la vía pública

Artículo séptimo Transitorio:

Bajo las mismas circunstancias que el artículo Cuarto transitorio de la Ley de Ingresos municipal se suspende la vigencia del impuesto sobre diversiones y espectáculos públicos, únicamente en materia de espectáculos cinematográficos por los que se cause el impuesto al valor agregado.

La información anterior solo se menciona para conocer las contribuciones con las que el Estado de Nuevo León y sus municipios cuentan ya que su análisis sería tema de otra investigación.

Hasta aquí podemos decir que conocemos la situación del Estado de Nuevo León en relación a la Federación y demás entidades respecto a las participaciones y aportaciones así como a su recaudación. De todo este análisis surge la problemática entre Nuevo León y la Federación en cuanto a que se considera inequitativa e injusta la forma en que se distribuyen de recursos Federales.

En el siguiente capítulo describiré el ambiente político que se vive en este año 2000 en nuestro país ya que considero que toda la situación histórica y documental que hasta este punto hemos analizado puede cambiar por el nuevo gobierno entrante el 1er de Diciembre de este mismo año ya que se espera sea

una administración que rompa con la ideología política y fiscal con la que se ha venido gobernando México desde hace 71 años.

CAPITULO V

ENTORNO POLÍTICO EN MÉXICO EN EL AÑO 2000

5.1. Introducción

A partir de las elecciones presidenciales del 2 de julio del año 2000 y del triunfo de un candidato de oposición, México empieza a vivir una experiencia de cambio histórica, por lo que resulta imprescindible incluir en mi investigación de una manera general la panorámica del ambiente político que se vivía al momento que la realicé, ya que independientemente de los planes o proyectos económicos establecidos en la Federación y los Estados, este cambio en el Gobierno de México va a modificarlos de alguna manera en los próximos años.

5.2. Configuración Histórica

Considerando que el capítulo 1 de la presente investigación trata ampliamente la configuración histórica del sistema de Gobierno de nuestro país y tomando en cuenta que la idea de este capítulo es describir la historia reciente

del ambiente político, en este punto, me basaré en editoriales publicadas en la prensa y bibliografía muy reciente en la que, a manera de opinión, dan su punto de vista diversos historiadores y analistas políticos como Lorenzo Meyer, Alan Riding y Enrique Krause.

En principio, tomaré palabras del historiador y analista político Lorenzo Meyer publicadas en el Editorial del Periódico El Norte el jueves 6 de julio del 2000 en donde brevemente nos remite a la historia del régimen de gobierno de México en los últimos 71 años hasta llegar al momento en que cae el prisma:

“Una historia que se empezó a escribir de manera dramática con el violento nacimiento del régimen de la Revolución Mexicana- cuando los revolucionarios norteros encabezados por Venustiano Carranza convocaron al Congreso Constituyente de 1916, que se consolidó como sistema autoritario y cuyo final se escribió, sin fuego ni sangre aunque sí con la ordenada concurrencia de multitudes a las urnas, el domingo 2 de julio del 2000.

El presidencialismo concentrador de funciones y poder, surgió con Lázaro Cárdenas como respuesta a la enorme dispersión que resultó de la caída del porfiriato y de la guerra civil que le siguió. El partido de Estado en su transformación corporativa, el PRM, fue el instrumento indispensable del cardenismo para hacer realidad la promesa revolucionaria de justicia social, pues sólo así fue posible tener el poder para enfrentar a los intereses creados y al ala conservadora de la Revolución para componer una política de redistribución de la riqueza rural- la reforma agraria- y otra que permitiera a los trabajadores urbanos contar con la organización sindical que les sirviera de instrumento efectivo en la negociación constante con el capital, en especial con el extranjero. Sin embargo, con el paso del tiempo, ese partido corporativo y de Estado se transformo, como en la Unión Soviética, en una maquinaria parasitaria, al servicio casi exclusivo de

sus propios aparatos y dejó de ser un instrumento para mantener viva la liga del gobierno con su base social.

En los años sesenta, cuando surgieron los movimientos insurgentes de Guerrero y las protestas de clase media en las zonas urbanas- el navismo en San Luis Potosí o el movimiento estudiantil del 68 en la Ciudad de México- el régimen no encontró mejor respuesta que dar a quienes le cuestionaban que la violencia y el terror. A partir de entonces- y en medio de una corrupción creciente y de un estilo de gobernar arbitrario y prepotente- la brecha entre una sociedad en evolución y una clase política autoritaria y anquilosada, se fue ensanchando. También fue en aumento, y acumulándose, la demanda por pasar de meras reformas electorales que mantenían cargados los dados a favor del PRI, a una transformación efectiva, democrática, de la naturaleza del sistema político.

El primer resultado de esa presión acumulada fue el apoyo masivo en las urnas, en 1988, a la movilización política encabezada y personificada por Cuauthémoc Cárdenas. La campaña electoral de ese año y el fraude con que concluyó terminaron por abrir un gran boquete en la muralla del autoritarismo priísta. La respuesta del régimen fue el salinismo que se puede resumir como presidencialismo exacerbado y un gasto rápido y masivo de las reservas económicas y políticas del régimen. Al final de esa aventura- que desembocó en un ejercicio patológico del Poder del Ejecutivo- el régimen priísta ya estaba casi vacío de contenido. Los indicadores de ese desgaste son, entre otros, el surgimiento desde el sótano de la sociedad del Ejército Zapatista de Liberación Nacional, el arreglo de cuentas dentro del PRI por la vía de los asesinatos del candidato presidencial y del secretario general de ese instituto, la transformación de la promesa de poner a México en el "Primer Mundo" en "el error de diciembre", el empobrecimiento aún mayor de millones y el fracaso estruendoso del Programa de Solidaridad, la transformación de la "magia salinista" en las celdas de Almoloya y en el exilio del ex Presidente en Irlanda, el costoso fracaso de la privatización bancaria entre los amigos del régimen y que concluyó en los secretos del Fobaproa, la transformación del Gobernador de Quintana Roo en prófugo de la justicia al término de su mandato, la disolución instantánea del

Nuevo PRI de Francisco Labastida en el PRI de siempre, el de Manuel Bartlett, Roberto Madrazo, Victor Cervera, y la lista sigue.⁶¹

Otra opinión al respecto interesante es la de Enrique Krause en su editorial *Una modesta utopía*, publicada también en el periódico El Norte el 25 de Junio de 2000 y que en un fragmento comenta acerca de los antecedentes históricos ellos últimos años de la administración de José López Portillo e inicio de Miguel de la Madrid y que ahora nos están llevando hacia la democracia:

“Vale la pena recordar la vida en México en los postreros tiempos de López Portillo y los inicios de Miguel de la Madrid (los 80´s). Habíamos visto pasar “la administración de la abundancia”, el pregón del “oro negro para todos”. El inmenso edificio faraónico estaba construido sobre un ladrillo: el precio del petróleo. Removido el ladrillo, sobrevino el desplome. Pero el presidente imperial decretó que la vida es un sueño: usando el poder de su firma endeudó en un solo día al país con cerca de 10 millones de dólares adicionales; acto seguido, procedió a reencarnar a Lázaro Cárdenas y optó por “nacionalizar” los bancos nacionales, ¿Quién le ponía límites a aquel o a cualquier otro presidente de México dentro de su coto privado, de su país personal? Nadie.

1983, Fue el punto de inflexión. Un sector de la izquierda reafirmó su vocación guerrillera, en ese año, ahora lo sabemos, el subcomandante Marcos ingresó a la selva. Pero otro sector, el mayoritario, llevaba casi un lustro en una construcción partidaria que buscaba liberarse de sus enfermedades crónicas: el sectarismo, el dogmatismo, la pulverización, la ineficacia. Los protagonistas de este cambio, que prepararía el terreno para la gran transformación de la izquierda a partir de 1988, fueron algunos líderes estudiantiles del 68, no pocos militantes del PC y otras figuras intachables como Heberto Castillo. En el ámbito ideológico opuesto, después de un letargo que lo llevó al borde de la extinción, el PAN comenzaba a

⁶¹ Meyer, Lorenzo. *Experiencia Excepcional*. Editorial del Periódico El Norte publicada el 6 de julio 2000

reconstituirse. Una generación de empresarios, sobre todo norteros, entendía por fin la necesidad de hacer política de oposición, limitar el poder presidencial y poner en práctica la letra muerta de la Constitución. De pronto, en el estado de Chihuahua comenzó a ocurrir lo inesperado: el PAN ganó varias presidencias municipales, entre ellas la de Chihuahua (Luis H. Alvarez) y la de Ciudad Juárez (Francisco Barrio). El sistema se alarmó: en ese estado – y más tarde en otros, como Coahuila y Nuevo León- sobrevinieron purgas, ajustes, fraudes. Pero la democracia mexicana se había puesto en marcha. No era difícil justificar su necesidad histórica ni plantear sus objetivos inmediatos; no era difícil soñar con una democracia sin adjetivos.”⁶²

Estos fragmentos de los editoriales de Lorenzo Meyer y Enrique Krause respectivamente, nos dan una idea clara de porque es tan importante ahora el cambio de régimen, como Meyer llama al suceso, que va a vivir México a partir del 1ero de diciembre del 2000.

Se basa en que el país estuvo gobernado por un partido político, no por un gobernante apartidista sin mayor interés que el de gobernar, durante los últimos 71 años, de los cuáles los primeros tenían bases sólidas y sociales en donde el federalismo tenía un buen principio, como en los años 30´s de Lázaro Cárdenas, pero que con el tiempo se fueron perdiendo y se desviaron hacia otros intereses.

El fin de este autoritarismo que reinaba el PRI, empezó a decaer en los años 60´s con movimientos como el del 68 con los estudiantes en Tlatelolco y

⁶² Krause, Enrique. *Una modesta utopía*. Editorial publicada en el periódico El Norte el 25 Junio 2000

después más claramente en 1988 cuando un fraude mayor en las elecciones presidenciales le dio la presidencia a Carlos Salinas de Gortari del PRI y que hasta la fecha la oposición, y específicamente la izquierda de Cuauthémoc Cárdenas, aseguran fue un fraude. Ese año puede considerarse como el inicio del camino hacia la democracia que por lo menos en el área de elecciones se dejó sentir en las urnas el pasado 2 de julio de este año, cuando Vicente Fox Quesada del Partido Acción Nacional gana, aunque no por mayoría, la presidencia de México. Sólo el 60% del padrón de electores votó; y de estos un poco más del 40% voto por el Pan, muy cercano hacia abajo por el PRI y lo que le dio el triunfo fue el 17% que votó por el PRD y que no votaron por el PRI.

Enrique Krause se remite más bien a como en la historia de los últimos veinte años los partidos de oposición, en especial el PAN fue ganando terreno y que es a partir de entonces que el camino a la democracia empieza.

5.3. Situación Económica

La siguiente es una reseña económica de la situación del país en las últimas décadas y que es parte del texto del libro *¿Cambiará México Ahora?* Del escritor inglés y también autor de *Vecinos Distantes* hace quince años, Alan Riding publicado en septiembre del 2000:

Desde 1970, cada transición política sexenal en México ha sido acompañada por una crisis, Esta vez, en diciembre de 1994, la crisis golpeó con creces apenas tres semanas después de iniciado el nuevo gobierno:

“El movimiento especulativo contra el peso provocó pánico en el régimen, un mal manejo condujo a una mayor fuga de capital y, a las pocas semanas, el peso mexicano perdió la mitad de su valor contra el dólar...Incluso el Departamento del tesoro de Estados Unidos, el Fondo Monetario Internacional, el Banco Mundial y la OCDE se habían dejado embaucar por la prestidigitación de Salinas. El peso estaba sobrevaluado alrededor del 20 por ciento contra el dólar; el sector privado tenía deudas enormes en pesos y dólares; el déficit de los pagos de la cuenta corriente había alcanzado una cifra peligrosa, 28.8 mil millones de dólares en 1994, un 8% del PIB; las reservas de divisas de México habían disminuido bruscamente en 1994 cuando el dinero especulativo salió del país; las tasas de interés crecientes en Estados Unidos comenzaban a complicarle a México los pagos de su deuda.”⁶³

Para la Administración de Ernesto Zedillo, que comenzó con este desplome, se negoció con Estados Unidos apoyo financiero. La negociación duró tres meses y el FMI y el Tesoro de Estados Unidos armaron un paquete de rescate de 37.8 mil millones de dólares. Con esto se logró estabilizar al peso mexicano, pero trajo como consecuencia una fuerte recesión:

“El mercado de valores perdió 40 % de su valor sólo en el mes de enero de 1995, las tasas de interés domésticas subieron a más del 60% en febrero, el desempleo y el subempleo aumentaron, cientos de pequeñas empresas cerraron

⁶³ Riding, Alan. *¿Cambiará México Ahora?* Editorial Joaquín Mortiz, S. A. De C. V. Primera Edición. Septiembre 2000. México. pag. 33

y el sector bancario en su totalidad fue técnicamente declarado en bancarrota por decenas de miles de millones de dólares en préstamos vencidos. En 1995, el PIB se redujo en un 6.2 %, una contracción mayor que la de 1983.”⁶⁴

Para este año, 1995, la parte no tan mala era que las reformas estructurales ya se habían hecho por lo que el sistema económico del sexenio de Ernesto Zedillo seguiría el mismo camino que el anterior; algunas privatizaciones, libre flotación del peso para prevenir devaluaciones graves y se autorizó por primera vez la inversión extranjera en la banca mexicana.

Entre 1994 y 1999, la inversión extranjera directa promedió 11 mil millones de dólares por año. Impulsadas por la industria automovilística y las maquiladoras, que sumaban más de dos terceras partes de las ventas de México al extranjero, las exportaciones crecieron rápidamente de 79.5 mil millones en 1995 a 137 mil millones de dólares en 1999; un 80% de ellas iba a Estados Unidos. Después de 1995, el crecimiento del PIB fue el siguiente:

⁶⁴ Ibidém. Pag. 35

CRECIMIENTO DEL PIB DE 1996 A 1999

AÑO	%
1996	5.1
1997	6.8
1998	4.8
1999	3.7

En general podemos decir que lo anterior es un resumen de la situación económica del país durante la última administración priísta.

5.4. Democracia

Nuestro país, en teoría y en base al sistema federal con el que se rige, es democrático desde los inicios del siglo XX y de la revolución Mexicana. En la práctica y como se comentó en los puntos anteriores, el sistema que nos gobernó durante los últimos 71 años, muy lejos de la democracia, era autoritario, que algunos analistas han llamado también sistema imperial, presidencialismo exarcebado casi monárquico en el que además de ser el estilo

del presidente en turno, era apoyado por un partido político que participaba activamente en esta manera de gobernar: el PRI.

Como una definición formal de lo que se considera democracia representativa podemos decir que:

"Cuando la colectividad es muy numerosa para reunirse, es necesario elegir representantes por algún procedimiento. Es decir, los votantes eligen individuos que representen sus posiciones. La teoría de la elección pública se ha ocupado de tres rasgos de la democracia representativa: la conducta de los representantes, antes y durante su gestión; la conducta de los votantes al elegir representantes, y las características de los resultados que se presentan en la democracia representativa."⁶⁵

Además de ser una democracia representativa de acuerdo a lo anterior, es Presidencialista ya que:

"Se elige directamente al jefe de Estado y del gobierno, independientemente de los poderes Judicial y Legislativo. El poder relativo del presidente depende del marco constitucional y de las tradiciones culturales. Los ejemplos típicos son Estados Unidos y muchos gobiernos de América Latina."⁶⁶

Una característica propia de los últimos 70 años de forma de gobierno en nuestro país es el oportunismo, muy lejos de la democracia. Se ha sido

⁶⁵ Ayala Espino, José. *Diccionario Moderno de la Economía del Sector Público*. Editorial Diana. Primera Edición julio 2000 México. pag. 218

⁶⁶ *Ibidem* Pag. 218

oportunista, entre otras cosas, para tener empleo, no ser molestado en el trabajo, aceptar que no hay más ruta que la del gobierno priísta y, sobre todo, entender el camino de la concordia y el ascenso.

Como escribe Carlos Monsiváis, en su artículo *La renovación del oportunismo*, publicado en El Norte el 25 de junio del 2000:

“El nuevo oportunismo es, en rigor, la gran diferencia entre la campaña de 1988 y la actual. En 1988 los partidarios de Cárdenas se sabían “quemando naves”, arriesgando por la convicción de que era posible ganarle al PRI; ahora, como sea, al ser claro que la mayoría del país es de oposición los votantes de la derecha (término descriptivo, no condenatorio) saben que esta bien puede ser la suya. Y al decir esto no indico que todos los votantes actúen por motivos ajenos al deseo de cambio, tan fundamental, sino que existe, y ésta es la novedad histórica, un oportunismo ya por fin no priísta.”⁶⁷

El objetivo de definir lo que es una democracia y después aclarar la forma de gobierno que nos ha regido hasta la fecha es entender que a pesar de que en el aspecto fiscal existe una legislación amplísima que regula todo el sistema fiscal, en especial, la coordinación de los estados con la Federación, en la práctica se considera que no es democrático su manejo, ni equitativo. Posiblemente en la Administración de Zedillo, concretamente, se ha dado un cambio en esto ya que la participación pluripartidista en el Congreso que prevaleció ayudó a que las entidades lucharan por lograr una mayor equidad y trato democrático entre las

mismas a pesar de que los logros todavía son mínimos. Además, esta participación se ha dejado sentir en los últimos veinte años paulatinamente en los estados ya que se han ganado diputaciones federales y lugares en los Congresos estatales por la oposición.

Esta participación pluripartidista en el Congreso continuará en la administración entrante 2000-2006 como lo establece los resultados de las elecciones del 2 de julio del 2000 y que considero es el punto realmente importante del nuevo gobierno hacia la democracia, así como que los estados tienen gobiernos y congresos también pluripartidistas.

Alan Riding escribe en su libro *¿Cambiará México Ahora?*, acerca de la democracia que se espera se instale con Vicente Fox, con el cuál no estoy de acuerdo en su punto de vista ya que su óptica es la de un extranjero, desde afuera y no considera que lo que en realidad esperamos es un cambio en todo el gobierno: Ejecutivo, LEGISLATIVO (Congreso) y Judicial, no solo en la forma de gobernar del Presidente. La opinión de Alan Riding es la siguiente:

“Entre todos los cambios prometidos como resultado de la elección de Fox, el que la mayoría de los mexicanos buscó – la democracia- es, de alguna manera, para el que están menos preparados. Incluso una vez que la victoria de Fox anunció el rompimiento con el pasado, el pasado pesa en demasía. Formados por una

⁶⁷ Monsivaís, Carlos. *La Renovación del Oportunismo*. Editorial publicado en el periódico El Norte el 25 junio 2000.

historia de emperadores, virreyes y presidentes que ejercían el poder autocrático, muchos mexicanos aún imaginan que el dominio de algún patriarca absoluto constituye el orden natural de las cosas. Así como Hernán Cortés reemplazó a Moctezuma, Fox reemplazará a Zedillo: los nuevos gobernantes pueden traer el cambio, pero no en la forma de gobernar. Queda claro que los mexicanos quieren el cambio, pero siguen viendo a Fox – no al PAN, no al gabinete, únicamente a Fox – para que dicho cambio se realice. Pero él se niega a adoptar esa omnipotencia. Como insistió, al decidirse a afrontar al PRI, no sólo trata de sustituir un partido por otro. Quiere cambiar toda la forma en que el país había sido gobernado. Tiene la esperanza de descentralizar el poder y sacarlo de los Pinos, para establecer la noción de que las decisiones presidenciales no simplemente se dan por decreto, y compartir la responsabilidad de transformar al país. Pero para lograrlo, también es necesario cambiar la mentalidad nacional.⁶⁸

Sobre lo anterior, difiero enormemente de que la democracia este llegando repentinamente con Fox; este proceso, como lo menciono en los antecedentes históricos de este capítulo, tiene por lo menos veinte años de irse realizando con todos los movimientos estudiantiles, guerrillas y dentro del gobierno con la participación pluripartidista en el Congreso de la Unión, que insisto, será el que regule la actuación del nuevo presidente panista para que se siga con este proceso de democracia. Principalmente para que no haya una inclinación de derecha (209 aprox.) o priísta (220 aprox.) y, además, la izquierda va a ser decisiva ya que su participación minorista (49) será la que se incline hacia uno y otro lado creando una balanza entre las ideologías. En pocas palabras, la gobernabilidad de la nueva administración se concentra en el Congreso.

⁶⁸ Riding, Alan. ¿Cambiará México Ahora? Editorial Joaquín Mortiz, S. A. De C. V. Primera Edición. Septiembre del 2000. México. Pag. 79

5.5. Expectativas del Nuevo Gobierno con Vicente Fox

La expectativa mayor es que la pobreza en México disminuya. Esto es, que la política de gobierno que se espera es que a través del desarrollo económico del país, disminuya la pobreza extrema en la que viven 30 millones de mexicanos.

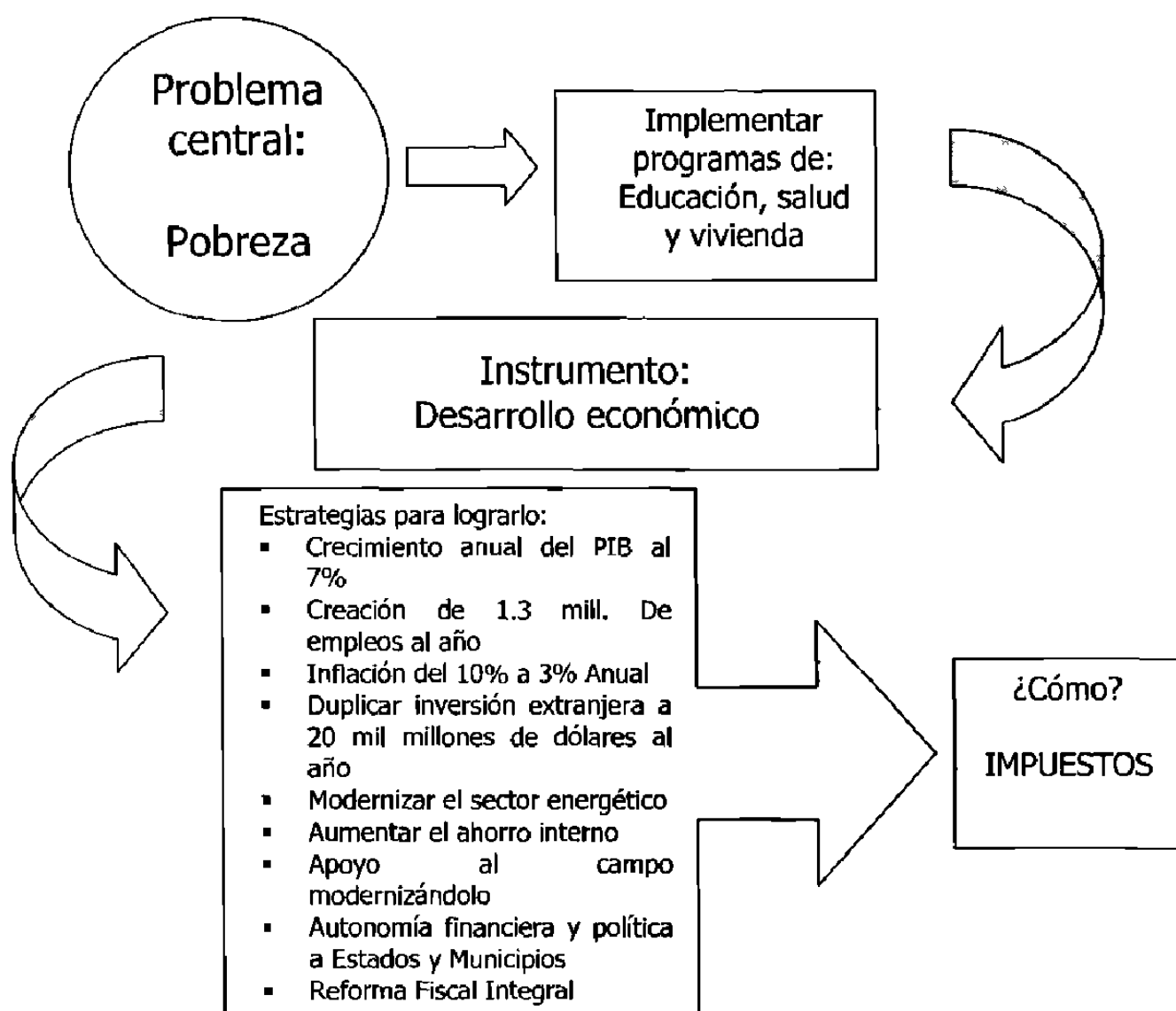
Podemos decir que mientras que la educación, la salud y la vivienda son aspectos centrales para el combate contra la pobreza, el instrumento más eficaz sigue siendo el crecimiento económico. En este punto se tienen elementos a favor ya que heredará una economía relativamente fuerte, con finanzas gubernamentales razonablemente bien ordenadas, ninguna crisis inminente con relación a la moneda y un crecimiento del PIB cercano a 4.5%, de acuerdo al pronóstico para el 2001.

Su estrategia económica será:

- Incrementar el crecimiento anual del PIB al 7%,
- Crear 1.3 millones de empleos nuevos al año,
- Reducir la inflación anual de 10% a 3%
- Duplicar la inversión extranjera directa a 20 mil mill. de dls al año
- Modernizar el sector energético (transformándolas en compañías públicas de mercado)

- Aumentar el ahorro interno de 22% a 25% del PIB hacia el 2003
- Ahorro del sector público del 2 a 3 % del PIB
- Apoyo al campo con financiamiento, sistemas de comercialización modernos, desarrollo tecnológico y otros.
- Autonomía financiera y política de Estados y Municipios
- Superávit fiscal en el cuarto año de gobierno
- Reforma Fiscal Integral

Lo anterior se puede esquematizar de la siguiente manera:



5.4.1. Reforma Fiscal Integral

Para hablar de lo que se espera en cuestiones fiscales en la nueva administración es importante mencionar a los principales asesores económicos del Presidente electo:

Luis Ernesto Derbez Bautista, Doctor en economía quien se desempeñó en el Banco Mundial, donde trabajó entre 1983 y 1997, asesor de los grupos industriales más grandes e importantes de México como Alfa, Vitro, Visa y la Cervecería Cuauthémoc.

Eduardo Sojo Garza Aldape, Coordinador del Gabinete Económico de Vicente Fox en Guanajuato. Doctor en Economía. Su experiencia laboral inicia en la Secretaría de Programación y Presupuesto en la elaboración del Plan Global de Desarrollo, Director de estadísticas a corto plazo de INEGI, ha publicado artículos nacionales e internacionales elaborados en forma conjunta con el Premio Nobel de Economía Lawrence Klein.

Tanto Ernesto Derbez como Eduardo Sojo declararon en entrevista a la prensa en lo que consistirá el programa de reforma fiscal en la administración entrante y que se puede resumir de la siguiente manera:

La reforma tributaria buscaría tres cosas:

- Un incremento en la recaudación, para pasar del 11 al 16 % del PIB
- Que hubiera los elementos de equidad y progresividad y
- Que proporcionaran apoyo a la inversión y el ahorro.

Además, Eduardo Sojo agregó la simplificación y la permanencia de las normas.

Acerca de la forma en que van a aumentar ingresos sin modificar o afectar a los regímenes fiscales, declararon:

*“Derbez. Está dentro de las posibilidades. Con estos programas se ha generado una erosión de la base tributaria. Se tiene que estudiar como han impactado en la recaudación del Gobierno de Zedillo. El problema ha sido que en el pasado, todo se ha dado con base en la exención fiscal, lo que ocurre con ello, es que se erosiona el ingreso sin tener en el sector supuestamente beneficiado los resultados que se esperan. **Para nosotros, el concepto de reforma fiscal va por el lado tributario, pero también por el lado del gasto. Nuestro proceso de reforma tiene que llegar a un equilibrio fiscal. Además del lado del gasto tendría que darse el análisis de la deuda pública, es importante que tenga una buena estructura de mediano y largo plazo. La combinación de estas tres cosas: ingresos, gastos y deuda, es lo que llamamos reforma fiscal integral.***

Sojo. Se está buscando como objetivo llegar a un equilibrio del gasto para 2004.⁶⁹

Concluyeron sus declaraciones definiendo las diferencias entre la política económica actual y de gobiernos anteriores con la de Vicente Fox:

"La primera, nosotros sí creemos en el sector privado, la segunda creemos en los mercados de competencia, y la tercera, creemos en el desarrollo humano, y por lo tanto que el recurso más importante de México es su gente."⁷⁰

Como se puede observar, la política económica en general será como la de una empresa privada en varios de sus puntos, y, en el caso de la fiscal, tratarán de aumentar el ingreso fiscal de 10.8 a 16% del PIB, según ha declarado el Presidente electo, Vicente Fox, mediante la siguiente política:

- Combatir la evasión
- Aumentar el impuesto sobre la renta para la gente de mayores ingresos
- Eliminar una serie de exenciones fiscales.

⁶⁹ Entrevista publicada por Armando Flores. *Se tambalean los regímenes fiscales*. Negocios. El Norte. 10 de julio 2000.

⁷⁰ *Ibidem*

En la práctica, el presidente electo ha hablado de reformas como la gravar con el IVA alimentos y medicinas las cuales han provocado protestas generalizadas.

Un punto importante, relacionado con mi investigación, es la declaración que hizo Juan Carlos Pérez Góngora, Coordinador de la parte de ingresos fiscales en el equipo de Vicente Fox y originario del Estado de Nuevo León, al Periódico El Norte el 9 de octubre del 2000 respecto a las reformas fiscales para el año 2001 que el próximo gobierno federal propondrá al Congreso de la Unión entre las que destacan la redefinición del pacto federal para que se otorgue una mayor potestad tributaria a Estados y municipios, mayor responsabilidades de recaudación y la administración de algunos impuestos.

Entre las propuestas se encuentra la de un nuevo régimen para gravar a pequeños contribuyentes, similar al que existió en 1980, que estaría a cargo de los gobiernos estatales el cuál incorporaría a la economía formal al ambulante, a los puestos fijos y semifijos a través del pago de una cuota fija. Con esto se piensa incorporar a poco más de 3 millones de informales y el atractivo será que cuenten con seguro social y tengan acceso a la banca social que promoverá el mismo gobierno.

Con respecto al impuesto al Activo, Juan Carlos Pérez Góngora, descartó que el nuevo gobierno contemple desaparecer el impuesto al activo añadiendo que este debería ser un impuesto estatal ya que aunque las empresas generen o no utilidades, utilizan la infraestructura de la entidad donde están ubicadas.

También se refirió a la evasión fiscal que estiman en un 40% en el caso del IVA y que planean disminuir al 10% durante los 6 años de gestión, lo que es más urgente atacar en lugar de gravar alimentos y medicinas.

No sabemos ha ciencia cierta de que manera va a cumplir con lo prometido ni las vías que seguirá para aumentar los ingresos del gobierno hasta que tome el poder y con el tiempo se vean resultados.

CAPITULO VI

PROPUESTAS PARA SOLUCIONAR EL PROBLEMA DE LA COMPETENCIA TRIBUTARIA EN LOS DIFERENTES ÁMBITOS DE GOBIERNO

6. 1. Introducción

Durante el desarrollo de mi investigación encontré que la problemática que plantea el estudio del federalismo en nuestro país en relación a la cuestión fiscal implica dar respuesta a algunas preguntas como:

¿Cuál es el reto del Federalismo fiscal ante esta problemática?

¿Cuál sería la distribución de potestades tributarias idónea?

¿Cuáles deben ser los ingresos tributarios que correspondan a cada ámbito de gobierno?

¿Cómo debe diseñarse un sistema de transferencias para dar congruencia a una Federación?

¿Cuál debe ser el monto total de recursos a transferir y que criterio debe seguirse en la asignación?

¿Cómo pueden coordinarse las distintas autoridades, ejecutivas y legislativas, federales y locales?

¿Cuáles son los gobiernos de la federación que deben recibir más ayuda fiscal?

En un principio, trate de enfocar este estudio al Estado de Nuevo León y su problemática fiscal, en relación a la Federación, pero al llegar a este punto me he dado cuenta que al pertenecer a un sistema Federal es imposible tratar independientemente la problemática de un Estado ya que uno de los objetivos principales del Estado Federal es minimizar las desigualdades económicas del país a pesar de las diferencias geográficas, de desarrollo, de infraestructura, capacidad administrativa y recaudatoria, por lo que las decisiones con respecto a posibles reformas a las leyes correspondientes, a la distribución de las participaciones, al diseño de un sistema de transferencia idóneo, así como a la mecánica de la fórmula se basan en buscar el mayor beneficio para todas las

entidades sin perjudicar el desarrollo económico de las más fuertes y apoyando a las más débiles.

La teoría del federalismo fiscal busca dar respuesta sobre las razones para adoptar una estructura de gobierno federal; reglas para la asignación de recursos federales entre niveles de gobierno y las transferencias intergubernamentales de ingreso, y el establecimiento de los modelos más deseables para garantizar una estructura federal eficiente y equitativa.

Por lo anterior, el análisis de las posibles soluciones que presento en este capítulo son de manera general, es decir, a nivel nacional ya que los autores consideran que existe una problemática que se presenta en todas las entidades y que sus soluciones se aplicarían en su momento de manera general siguiendo la premisa de beneficiar a la mayoría. Por su contenido el capítulo VI se divide en dos puntos que analizan las propuestas encontradas en la teoría económica actual: el punto 6. 2. Retos del Federalismo y una posible solución y el punto 6. 3. Descentralización de fuentes de ingresos, incluyendo un análisis de cada una de las propuestas.

6. 2. El Reto del Federalismo Fiscal

Este punto es la propuesta que Adolfo Arrijo Vizcaino hace para dar solución al problema de interpretación que hasta ahora existe con respecto a la competencia tributaria en los diferentes ámbitos de gobierno. Está tomada de su libro *El Federalismo Mexicano Hacia el Siglo XXI* la cuál a continuación se analiza. Se puede decir que el reto del Federalismo es solo uno:

"Se tiene que regresar a las verdaderas raíces del Estado Federal que para unir a la Nación requieren de dividir los frutos de la recaudación, de manera autónoma, entre las tres esferas de gobierno que la dirigen políticamente."⁷¹

A través de los capítulos I y II, en donde se analizó la configuración histórica del Federalismo Mexicano y la legislación fundamental que lo rige, nos podemos dar cuenta que es ahí en donde se encuentran las raíces del mismo y que requieren de un cambio en nuestra Constitución para sustentar y dar fuerza al mismo.

Existen varios elementos que es necesario tomar en consideración para poder afirmar que el cambio o reforma debe ser constitucional ya que combinándolos y consolidándolos podremos lograr una mejor estructura fiscal

⁷¹ Arrijo Vizcaino, Adolfo. *El Federalismo Mexicano hacia el Siglo XXI*. Editorial Themis. Primera Edición. Marzo 1999. México

que no contravenga con los objetivos del sistema y de mayor libertad y autonomía a las entidades. Estos elementos son:

- El régimen constitucional vigente con sus contradicciones no federalistas pero que cuida las razones económicas de existir.
- Una de las bases constitucionales del Estado Federal: Las facultades implícitas.
- La equidad tributaria respecto a tratar de evitar la concurrencia fiscal, la doble tributación y la existencia de contribuciones interestatales.
- La necesidad de mantener un equilibrio en la distribución de la recaudación total para disminuir las desigualdades regionales y el crecimiento de las corrientes migratorias internas y hacia el exterior.
- La necesidad de controlar estrictamente las haciendas municipales y estatales para evitar ineficiencias y corrupción.
- El proyecto Cárdenas de 1936, que como he mencionado en los capítulos anteriores, es la base primordial ya que constituye el único intento serio que hasta la fecha se ha llevado al cabo para reformar y adicionar nuestra

Constitución Política, y que contiene un sistema de competencia basado en la división de fuentes de ingresos gravables.

Tomando como base los elementos anteriores el autor elaboró una propuesta de reforma constitucional que me parece puede ser la base de una posible forma de descentralización y distribución de competencias tributarias ya que se debe partir de nuestra ley fundamental que rige el marco legal en donde se desarrolla el sistema fiscal mexicano y que garantiza el no contravenir con el sistema federal de gobierno.

Debo mencionar que esta propuesta fue publicada en marzo de 1999 tomando como base lo establecido en la Constitución Política vigente en ese año y que para el 2000 no sufrió modificación en los artículos que se propone reformar.

El autor justifica las razones de esta reforma a manera de exposición de motivos:

"Para que el Federalismo sea una realidad práctica en México resulta indispensable dotar a los Estados, al Distrito Federal y a los municipios del mayor grado posible de autosuficiencia hacendaria. Condición sin la cual no están en posibilidad de ejercer efectivamente la autonomía política y administrativa que constitucionalmente les corresponde. En el pasado dicha autosuficiencia hacendaria se ha visto acotada por factores económicos que la multiplicidad

geográfica y social del país y el imperativo de mantener unida a la Federación han impuesto. Entre estos factores destaca: la necesidad de evitar la concurrencia fiscal que se da cuando la Federación y las entidades federativas gravan, con distintas contribuciones, las mismas fuentes de ingresos, lo cual es antieconómico y, por lo tanto, tiende a desalentar la realización de actividades productivas; así como la necesidad de distribuir equilibradamente el producto de la recaudación fiscal a los Estados y Municipios, considerando que, infortunadamente, las diversas regiones que integran la República Mexicana no poseen el mismo grado de desarrollo económico, y por consiguiente, se vuelve indispensable que el Gobierno Federal reparta equitativamente los recursos fiscales para frenar tanto posibles conflictos tributarios entre las entidades como posibles corrientes migratorias internas de Estados y Municipios pobres a Estados y Municipios ricos, y particularmente al Distrito Federal.

Estos factores económicos ocasionaron que en 1979, mediante la adición de un párrafo especial a la Fracción XXIX del artículo 73 de la Constitución Política que nos rige, se estableciera el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal que otorga participaciones especiales a los Estados y Municipios en los tributos federales coordinados, a condición de que no mantengan en vigor gravámenes locales o municipales sobre las mismas fuentes de ingresos. A la vuelta de casi treinta años la Coordinación Fiscal ha mostrados una marcada tendencia a la concentración de la recaudación tributaria en el Gobierno Federal, en detrimento de las otras dos esferas de gobierno. Concentración que si bien facilita la solución de los apuntados problemas de concurrencia fiscal y desequilibrios regionales, no fortalece muestras instituciones y principios federalistas.

Por lo tanto ha llegado el momento de reestructurar el sistema constitucional de competencia fiscal entre la Federación, los Estados, el Distrito Federal y los Municipios, en una forma tal que, sin descuidar los factores económicos que se acaban de señalar, se refuercen las Haciendas Públicas de las Entidades Federativas y de los Municipios con fuentes propias de ingresos fiscales, intocables para la Federación.

Se trata, ante todo, de lograr un adecuado equilibrio entre las necesidades presupuestales del Gobierno Federal y las crecientes demandas de los gobiernos

estatales y municipales, que conjuguen la autosuficiencia hacendaria de las subdivisiones políticas con el valor supremo del mantenimiento de la Unión Federal. Es decir, dividir para poder unir mejor.

Alcanzar este último objetivo es factible en la medida en la que mediante una prudente división de las fuentes de riqueza gravables al mismo tiempo que se fortalezca hacendariamente a las subdivisiones políticas se preserve la solidez financiera del gobierno Federal y su capacidad de distribuir y de redistribuir el ingreso nacional, así como de ejercer estrictos controles sobre el manejo del gasto público.

Se estima que con las reformas, adiciones y derogación que a continuación se proponen a los Artículos 124, 31 fracción IV, 115, fracción IV y 73, fracción XXIX de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, dicho objetivo se convertirá en una realidad y en una práctica cotidiana del Nuevo Federalismo en el que aspiramos a vivir en el Siglo XXI.⁷²

Lo anterior menciona dos puntos claves que se han manifestado a través de toda la investigación: la importancia del Federalismo como sistema de gobierno y las diferencias económicas de las entidades de acuerdo a su desarrollo. El autor establece como objetivo primordial de la propuesta de reforma definir claramente desde nuestra Carta Magna la Competencia tributaria de cada ámbito de gobierno sin contravenir con el objetivo de equidad del federalismo fiscal.

6. 2. 1. Artículo 124

Redacción del artículo vigente a la fecha:

⁷² *Ibidem*. Pag. 636

“Las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales se entienden reservadas a los estados.”

En el capítulo II en su punto 2. 1. 1., se analiza el artículo 124 desde un punto de vista histórico hasta llegar a su situación actual. De manera más específica y para efectos de la propuesta de reforma aquí se analiza desde el punto de vista de competencia legal con respecto a los ingresos que corresponden, de acuerdo a la misma Constitución, a cada ámbito de gobierno.

Como una interpretación del artículo, las fuentes impositivas, se distribuyen entre los órdenes de gobierno de la siguiente manera:

FEDERACIÓN
Comercio exterior, minerales, piedras preciosas y salinas, combustibles minerales, petróleo e hidrocarburos, aprovechamientos y explotación de aguas, instituciones de crédito y sociedades de seguros, servicios públicos concesionados; también, contribuciones especiales sobre energía eléctrica, tabacos labrados, gasolina y derivados del petróleo, cerillos y fósforos, aguamiel y productos de su fermentación, explotación forestal y cerveza.

ESTADOS
La Constitución no reserva impuesto alguno a los estados.

MUNICIPIOS

Tiene reservado para su explotación, en base al artículo 115 Constitucional, el impuesto a la propiedad inmobiliaria, su fraccionamiento, división, consolidación, traslación y mejora, así como las que surtan efecto al modificarse el valor de los inmuebles.

Como se observa sólo algunas fuentes impositivas se reservan al gobierno federal, algunas otras al gobierno municipal y ninguna a los gobiernos estatales. En sentido estricto, la doble o triple tributación no es contraria a la Constitución.

En la práctica, las fuentes de ingreso de los tres ámbitos de gobierno, y que pueden variar de acuerdo a los convenios de coordinación fiscal y colaboración administrativa que cada entidad haya celebrado con la Federación y entre estado y municipio, se integran de la siguiente manera:

FEDERACIÓN

Impuesto sobre la Renta, Impuesto al Activo, Impuesto al Valor Agregado, Impuesto Especial Sobre Producción y Servicios, Impuesto sobre Automóviles Nuevos, impuestos generales de exportación o importación y el Impuesto Sobre Tenencia o uso de Vehículos.

ESTADOS
No hay un patrón de aplicación general para toda la República.

MUNICIPIOS
Impuesto Predial e Impuesto Sobre Adquisición de Inmuebles, además de los derechos derivados de la prestación de servicios públicos.

Lo anterior es como actualmente se lleva a la práctica la interpretación del artículo 124 constitucional y lo siguiente es la propuesta de reforma de Adolfo Arrijo Vizcaíno.

Según el autor, este artículo es el precepto constitucional más adecuado para regular el nuevo régimen de competencia que se propone precisamente porque en el se consigna la llamada "cláusula de las facultades implícitas" y que es uno de los principios del Estado Federal:

"... ya que consagra la autonomía de las entidades federativas bajo el postulado de que las mismas quedan facultadas para ejercer todas aquellas atribuciones que la Constitución no reserve expresamente a la Federación. Define al Federalismo tanto por inclusión como por exclusión."⁷³

⁷³Ibidem. Pag. 636

Con el doble propósito de dotar a las entidades federativas de fuentes propias de ingresos y de consolidar el principal beneficio del sistema de Coordinación Fiscal de propiciar una mejor distribución de la recaudación a nivel nacional, la reforma que se propone se basa en:

- Que las entidades puedan establecer impuestos, derechos y contribuciones en general sobre producción y servicios, pudiendo gravar en consecuencia todas aquellas fuentes que no quedan expresamente reservadas a la potestad tributaria de la Federación.

- Que las entidades federativas puedan seguir percibiendo las acostumbradas participaciones referentes al impuesto sobre la renta y al impuesto al valor agregado, bajo un sistema que establezca una proporción inversa entre el grado de desarrollo económico relativo alcanzado en el año anterior y el monto de las participaciones federales que deban corresponderle. Esto es, a menor grado de desarrollo mayor porcentaje de participaciones y a la inversa. Con esto, el Gobierno Federal puede seguir minimizando los desequilibrios regionales, evitando las corrientes migratorias internas y hacia el exterior, cuyo efecto más evidente ha sido el incontrolable crecimiento urbano de la Ciudad de México y área metropolitana que se ha quintuplicado en las últimas cinco décadas. Y en el caso del Estado de Nuevo León evitar el efecto

negativo en el cálculo de las participaciones que le corresponden que ocasionan las corrientes migratorias hacia Estados Unidos de gran parte de la población de algunos municipios poco productivos.

En la propuesta, el artículo 124 se reforma como sigue:

Las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los Estados.

Para todos los efectos derivados del párrafo inmediato anterior, tratándose del establecimiento, determinación, recaudación y administración de las contribuciones necesarias para sufragar los gastos públicos, el Congreso de la Unión, las Legislaturas de los Estados y la Asamblea legislativa del Distrito Federal, estarán a lo siguiente:

- I. Quedan expresamente reservadas a la Federación las siguientes contribuciones:
 - a) Impuesto sobre la renta de las sociedades y de las personas físicas, incluyendo a los extranjeros que obtengan ingresos de fuentes de riqueza ubicadas en el territorio nacional;
 - b) La parte proporcional del impuesto al valor agregado que determine la ley federal secundaria que expida anualmente el Congreso de la Unión, la que, en todo caso, fijará dicha parte proporcional de conformidad con el grado de desarrollo económico relativo que también anualmente, se fije en dicha ley para cada entidad federativa, incluyendo al Distrito Federal;
 - c) Contribuciones sobre el comercio exterior;
 - d) Contribuciones sobre el aprovechamiento y explotación de los recursos naturales comprendidos en los párrafos cuarto y quinto del artículo 27;

- e) Contribuciones sobre instituciones de crédito y sociedades de seguros;
- f) Contribuciones sobre servicios públicos concesionados o explotados directamente por la Federación, y
- g) Contribuciones especiales sobre:
 - 1) Energía eléctrica;
 - 2) Producción y consumo de tabacos labrados;
 - 3) Gasolina y otros productos derivados del petróleo;
 - 4) Cerillos y Fósforos;
 - 5) Aguamiel y productos de su fermentación;
 - 6) Explotación forestal y
 - 7) Producción y Consumo de cerveza.

El Congreso de La Unión al imponer las contribuciones necesarias a cubrir el presupuesto, en los términos de la fracción VII del artículo 73, se limitará estrictamente a gravar las fuentes de ingresos que en esta fracción I se consigna.

- II. Se entienden concedidas a la potestad tributaria de los Estados y del Distrito Federal, las siguientes contribuciones:
- a) Especiales sobre producción y servicios que no incidan sobre o graven las materias reservadas a la Federación con arreglo a lo que se dispone en los párrafos a1 al 7 del inciso g) de la fracción I de este mismo artículo;
 - b) La parte proporcional del impuesto al valor agregado que determine anualmente la ley federal secundaria a que se refiere el inciso b) de la fracción I que antecede; y
 - c) La participación en el rendimiento del impuesto sobre la renta de las sociedades y las personas físicas, en la proporción que la ley secundaria federal determine anualmente. En la inteligencia, de que para los efectos de dicha determinación el

congreso de la Unión fijará, también en forma anual, el correspondiente grado de desarrollo económico relativo de cada entidad federativa.

En adición a lo anterior, quedan reservadas a los Estados las contribuciones que son el resorte de la Hacienda Pública Municipal de conformidad con lo que establece la fracción IV del artículo 115; siempre y cuando, en lo que a estas contribuciones se refiere, los Estados se sujeten, en todo y por todo, a lo que estatuye este último precepto constitucional. El Distrito Federal podrá imponer directamente las contribuciones a que se refiere este mismo párrafo, conforme a lo previsto en el artículo 122.

III. A los Estados y al Distrito Federal les está prohibido:

- a) Concurrir con la Federación gravando, en cualquier forma y bajo cualquier título legal o de hecho, las fuentes contributivas que la Fracción I de este mismo artículo reserva de manera expresa a la propia Federación;
- b) Gravar bajo el principio de residencia o cualquier otro que produzca los mismos efectos, cualquier tipo de acto u operación, de cualquier índole o naturaleza, cuya fuente de riqueza se encuentre ubicada en el territorio de otra entidad federativa;
- c) Imponer las contribuciones que son del resorte de la Hacienda Pública Municipal en forma diversa a la prevista en la fracción IV del artículo 115. Esta prohibición no es aplicable al Distrito Federal; y
- d) Establecer los gravámenes y derechos a que se refieren los artículos 117, fracciones IV, V, VI y VII y 118, fracción I, de esta misma Constitución.

6. 2. 2. Artículo 73 Fracción XXIX

Como resultado de la reforma al artículo 124 resulta necesario derogar la fracción XXIX del artículo 73 que establece la facultad que tiene el Congreso de la Unión para establecer contribuciones (se mencionan) ya que en el artículo 124 reformado se especifica a detalle las contribuciones y competencia de los diferentes ámbitos de gobierno.

6. 2. 3. Artículo 31, Fracción IV

En el texto vigente de nuestra Constitución se señala:

Art. 31 Son obligaciones de los mexicanos:

- IV. Contribuir para los gastos públicos, así como de la Federación, como del Distrito Federal o del Estado o municipio en que residan, de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes.

La reforma que se propone se basa en los siguientes motivos:

- Puntualizar que la obligación de contribuir al gasto público se sujetará a las reformas del artículo 124 y mantener que será de manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes.

- Eliminar la referencia de residencia de los mexicanos eliminando así, los conflictos entre entidades ya señalados y que además provocan doble o múltiple tributación que desalienta la realización de actividades productivas.

- Incluir aclaratoriamente que los extranjeros que obtengan ingresos de fuente de riqueza nacional también están obligados a contribuir con el gasto público, ya que en la actualidad se ha requerido de una jurisprudencia expresa de la Suprema Corte de Justicia de la Nación para aclarar este problema. Reformando nuestra carta magna en este punto se acabaría con esta situación que afecta a los mexicanos y beneficia a los extranjeros.

El artículo 31 fracción IV reformado quedaría de la siguiente forma:

Artículo 31. Son obligaciones de los mexicanos:

- IV. Contribuir con los gastos públicos de la Federación, del Distrito Federal, de los Estados y de los Municipios, con arreglo a lo previsto en las Fracciones I, II y III del artículo 124, de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes. También están obligados a contribuir a los gastos

públicos en la forma a la que se refiere el párrafo inmediato anterior, todos los extranjeros, sin distinción alguna, que obtengan ingresos de fuentes de riqueza ubicadas en el territorio nacional.

6. 2. 4. Artículo 115

La situación municipal que actualmente viven muchos de los municipios del país deriva del hecho de que su hacienda está sujeta a lo que resuelvan las respectivas legislaturas locales, de tal manera que estas últimas, a su libre conveniencia política, pueden lo mismo fomentar que estrangular la autonomía municipal.

Esta propuesta de reforma al artículo 115 está basada en las consideraciones de los constituyentes Heriberto Jara, Hilario Medina y Paulino Machorro Narvaéz que presentaron al Congreso constituyente en 1916-1917 y que visionariamente afirmaron:

“No se concibe la libertad política cuando la libertad económica no está asegurada, tanto individual como colectivamente. Al municipio se le ha dejado una libertad muy reducida, casi insignificante; una libertad que no puede tenerse como tal, porque sólo se ha concretado al cuidado de la población, al cuidado de la política, y podemos decir que no ha habido un libre funcionamiento de una entidad en pequeño que esté constituida por sus tres poderes...**queremos que**

el gobierno del Estado no sea ya el papá que temeroso de que el niño compre una cantidad exorbitante de dulces que le hagan daño, le recoja el dinero que el padrino o el abuelo le ha dado y después le da centavo por centavo para que no le hagan daño las charamuscas. Los municipios no deben estar en esas condiciones, seamos consecuentes con nuestras ideas, no demos libertad por una parte y la restrinjamos por la otra, no demos libertad política y restrinjamos hasta lo último la libertad económica, porque entonces la primera no podrá ser efectiva, quedará simplemente consignada en nuestra Carta magna como un bello capítulo y no se llevará a la práctica porque los municipios no podrán disponer de un solo centavo para su desarrollo sin tener antes el pleno consentimiento del Gobierno del Estado...." ⁷⁴

Esta reforma considera regular el correspondiente régimen de competencia con base en principios y reglas que no dejen lugar a dudas y a posibles interpretaciones contradictorias:

- Los ingresos tributarios que deben corresponderles invariablemente y sin limitaciones les sean asignados por las legislaturas locales.
- Que las participaciones federales a los municipios se rijan por una ley federal secundaria y no por leyes estatales como ha venido sucediendo con el fin de que no tengan que pasar por los gobiernos de los estados.
- Que las leyes federales y las de los estados no establecerán exenciones o subsidios respecto de las contribuciones que les correspondan a los

⁷⁴ Ibidem. Pag. 641

municipios, a favor de personas físicas o morales, ni de instituciones oficiales o privadas.

El artículo 115 reformado quedaría:

Los estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa el Municipio libre, conforme a las bases siguientes:

IV. Los municipios administrarán libremente su hacienda, la cual se formará de los rendimientos de los bienes que les pertenezcan, así como de las contribuciones y otros ingresos que las legislaturas establezcan a su favor, y en todo caso **de manera invariable:**

- a) Percibirán las contribuciones, incluyendo **tasas adicionales, que deberán establecer los Estados a su favor** 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) Los municipios, **a su elección y libre arbitrio**, podrán celebrar convenios con el Estado para que este se haga cargo de las

funciones **que a los intereses de los municipios convengan** relacionadas con la administración de estas contribuciones.

- c) Las participaciones federales, que serán cubiertas por la Federación a los municipios con arreglo a las bases, montos y plazos que anualmente se determinen por una **ley federal secundaria**. (antes por las legislaturas de los estados)
- d) Los ingresos derivados de la prestación de servicios públicos a su cargo.

Las leyes de los estados no limitarán la facultad de los municipios de percibir las contribuciones a que se refieren los incisos a, b y c. Las leyes federales y las locales no establecerán exenciones o subsidios respecto de las mencionadas contribuciones, a favor de personas físicas y morales, ni de instituciones oficiales o privadas. Sólo los bienes del dominio público de la Federación, de los estados y de los municipios estarán exentos de dichas contribuciones.

Las legislaturas de los Estados aprobarán las leyes de ingresos de los ayuntamientos y revisarán sus cuentas públicas. Los presupuestos de

egresos serán aprobados y por los ayuntamientos con base en sus ingresos disponibles.

6. 2. 5. Análisis de la Propuesta de Reforma Constitucional

Parece fácil pensar que con algunas reformas a artículos tan importantes y con tanta trascendencia pueda eliminarse el problema de competencia tributaria que durante varias décadas no ha podido solucionarse.

En principio, y como opinión personal a esta propuesta, considero que efectivamente, el artículo 124 debe reformarse, pero no de esta forma ya que nuestra Carta Magna debe contener en su redacción argumentos de aplicación general y no tan específicos como cálculos de proporciones de participaciones federales correspondientes, etc. Esto corresponde a leyes secundarias federales referentes al tema como lo es la Ley de Coordinación Fiscal en donde pudiera reformarse e incluir la competencia tributaria de cada ámbito de gobierno de manera específica y sólo en la Constitución mencionar que es en esta Ley secundaria donde se especifica la forma y mecánica. Opino lo anterior porque una reforma constitucional no se da cada año, perdería formalidad y seriedad, en cambio en una ley secundaria podría modificarse y adaptarse conforme fuera necesario durante el tiempo de adaptación en la práctica de la responsabilidad

fiscal de cada ámbito y de acuerdo a los resultados o fallas que estas reformas pudieran causar.

También es cierto, que existen Estados y Municipios que no están preparados estructuralmente, ni económicamente para manejar esta autonomía y responsabilidad y que requerirían de apoyo Estatal y federal, por lo que ciertas competencias deberían de establecerse sólo en los convenios que se celebren con cada uno de los Estados y municipios de acuerdo a su situación en particular y sería la Ley de Coordinación fiscal quien estableciera las reglas para el caso.

Con lo que respecta al artículo 31 en su fracción IV me parece una reforma necesaria y muy importante que generaría por un lado ingresos por parte de extranjeros y ahorro al disminuir los costos de administración en que incurre La Suprema Corte de Justicia de la Nación ante los casos que presentan los extranjeros al sujetarse al actual artículo 31 fracción IV.

La reforma al 115 también es acertada aunque en el punto en que se establece la no intervención del Estado en los ingresos municipales volvemos al caso en que los municipios no preparados requieran de apoyo administrativo y recaudatorio del Estado. También debe establecerse a nivel convenio de colaboración y coordinación la forma en que puede participar el Estado.

En general, la propuesta anterior, puede considerarse como un punto de partida ya que permite que paulatinamente las entidades y los municipios cuenten con fuentes propias de ingresos fiscales, sin afectar al sistema de coordinación fiscal ya que anualmente seguirán percibiendo las participaciones federales cuyo volumen se irá graduando de acuerdo a los niveles de desarrollo económico que cada entidad vaya alcanzando con el transcurso del tiempo.

6. 3. La Descentralización de Fuentes de Ingresos

6. 3. 1. Introducción

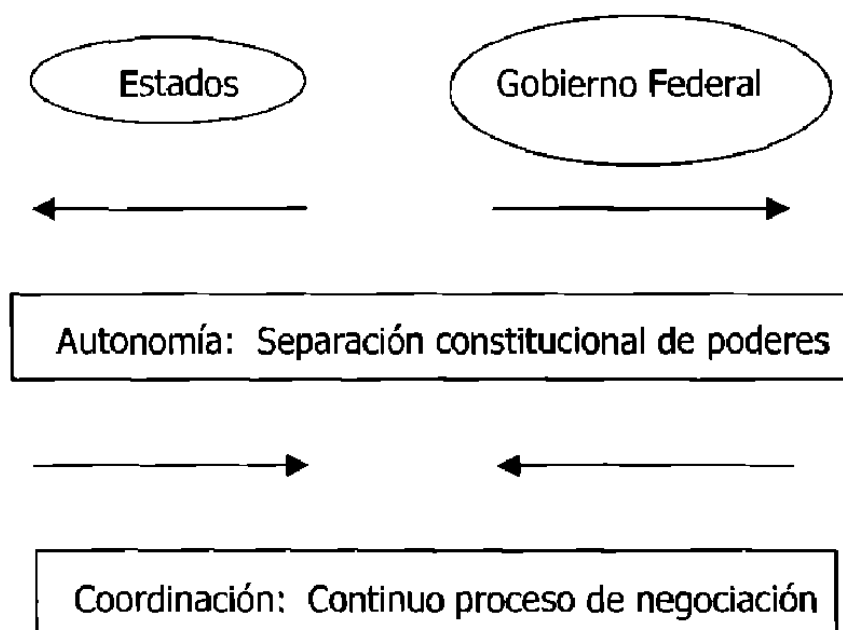
Este punto está basado en una propuesta diferente para solucionar el problema de competencia tributaria que consiste en la descentralización de algunos impuestos ya existentes.

Los autores son Jaime Sempere y Horacio Sobarzo y la propuesta esta incluida en el tema de Relaciones Intergubernamentales de su libro *El Federalismo Fiscal en México* publicado por el Colegio de México en 1998 y reproducido por el Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas (INDETEC) en La Revista Trimestre Fiscal No. 66 Abril-Junio de 1999.

Podemos definir, para su mejor entendimiento lo que son las relaciones intergubernamentales de un sistema federal:

“Al constituirse la federación, las reglas del juego que definen las relaciones entre los gobiernos se materializarán bajo la forma de un pacto (la Constitución), pero luego de que esto ocurra las reglas mínimas del juego estarán sujetas a negociación. El grado de negociación que tiene lugar entre los gobiernos en un sistema federal dependerá del grado en que las decisiones de unos gobiernos afecten las de los otros, y del grado en que los electorados de unos gobiernos planteen demandas que no pueden ser satisfechas por los mismos sin asegurar la modificación de las políticas de otros gobiernos o un cambio en la división de los poderes de toma de decisiones entre los gobiernos central y estatales.”⁷⁵

Gráficamente las relaciones intergubernamentales se explican así:



⁷⁵ Ayala Espino, José. *Diccionario Moderno de la Economía del Sector Público*. Editorial Diana. Primera Edición. Julio 2000. México. pag. 305

Se trata básicamente de buscar el punto óptimo de descentralización de la acción de recaudación y asignación del gasto en cada ámbito de gobierno. Este punto se define en función de tres objetivos: eficiencia, equidad y responsabilidad fiscal.

En teoría, la descentralización cerraría la brecha entre las necesidades de los gobiernos locales y las posibilidades presupuestarias del gobierno federal, para mejorar la eficiencia y la equidad en la distribución de recursos fiscales.

Es decir, se busca al descentralizar aumentar la eficiencia en la recaudación y asignación, ser equitativa de acuerdo a las necesidades de cada entidad y llegar al grado óptimo de responsabilidad fiscal en cada ámbito.

Estos objetivos no son fáciles de lograr y como se puede constatar en los capítulos IV y V de esta investigación es en estos puntos y sobre todo en la inequidad en donde se funda la problemática de la mayoría de las entidades de la federación.

6. 3. 2. Relación Gasto Ingreso

Como introducción se puede decir que el estado distribuye sus gastos presupuestarios entre sus distintas funciones. Las partidas de cada uno de los grandes rubros del presupuesto reflejan las prioridades del gobierno y las

demandas de la sociedad. El grado de desarrollo de una economía influirá decisivamente sobre la importancia relativa de cada una de las partidas presupuestarias. El tipo de régimen político también es decisivo en la determinación del presupuesto público.

La elección de partidas presupuestarias supone la existencia de disyuntivas en la toma de decisiones como: ¿Qué es más importante?, ¿A quien se favorece?, ¿Qué es más conveniente: la estabilidad o el crecimiento económico?, entre otras.

La teoría económica en esta materia sugiere que el gasto gubernamental en servicios públicos debe ser ejercido por aquel gobierno que tenga mejor conocimiento de las necesidades de la comunidad a la cual se destinarán dichos servicios.

En la práctica en ocasiones los servicios además de beneficiar a la comunidad que le corresponden, benefician a otras colindantes creando así externalidades que ocasionan fricciones o conflictos entre las mismas comunidades. Entonces se requiere de un proveedor del servicio de un ámbito superior de gobierno quien pueda internalizar dichas externalidades haciendo que los habitantes de las comunidades que recibieron los beneficios contribuyan financieramente.

Se puede definir a las externalidades, desde el punto de vista económico y social, como:

“Una falla de mercado definida como el efecto de las actividades de producción o consumo de un agente sobre el consumo o producción de otros agentes. Las externalidades surgen en la producción y en el consumo. Si representan un costo o una disminución del bienestar, se denominan externalidades negativas; en cambio, si originan un beneficio o un incremento del bienestar, se trata de externalidades positivas. Representan una falla en el mercado debido a que los costos marginales individuales no reflejan los costos marginales sociales; es decir, alguien paga (o se beneficia), por una actividad que no emprendió.

La principal razón para el surgimiento de las externalidades es la ausencia de derechos de propiedad bien definidos. Para resolver la externalidad el gobierno puede comenzar por definir correctamente los derechos de propiedad; también puede aplicar impuestos compensatorios u obligar a los agentes causantes de la externalidad a internalizar los costos de ésta.”⁷⁶

En la definición anterior encontramos la causa de las externalidades que en el aspecto fiscal también existen y se refiere a que se producen por la falta de delimitar la competencia tributaria entre los diferentes niveles de gobierno así como la responsabilidad fiscal que a cada uno corresponde.

El Sistema de Coordinación Fiscal, como lo vimos en el capítulo III de la presente investigación, establece reglas claras, aunque no sean las mejores, de distribución de los ingresos. Sin embargo, en lo que se refiere a la distribución del gasto, existe un fuerte grado de discrecionalidad.

Podemos mencionar que en este aspecto el instrumento fundamental de coordinación entre los diferentes ámbitos es el Programa nacional de Solidaridad (Pronasol) que apoyo a los llamados Convenios de Desarrollo Social (Cedes) y los Fondos de Fomento Municipal (para infraestructura). Tanto los gobiernos estatales y municipales se beneficiaron por los montos recibidos a través de estos convenios a pesar de que estos se caracterizaron por ser asignados en forma poco transparente y considerando que los aspectos políticos jugaron un papel importante en la distribución del gasto entre entidades.

En el aspecto educativo en 1992, se inició un importante proceso de descentralización del gasto que consistió en transferir a los estados toda la infraestructura y operación del sistema educativo. La función del Gobierno federal en esta área, es la política y estándares educativos, así como de transferirles recursos a los estados con destino específico al sector educativo.

Como todo sistema en transición, ocasionó problemas ya que algunos estados desarrollaron programas educativos en los que invirtieron hasta el 50% de su presupuesto recibieron poca participación federal y otros que no destinaron nada de su presupuesto a educación, como el Distrito Federal y Oaxaca, recibieron mayor cantidad de transferencia federal como apoyo a ese sector.

⁷⁶ *Ibidem.* Pag. 196

En el aspecto del ingreso los estados han cedido capacidad recaudatoria al gobierno federal a cambio de mayores participaciones, en el caso de los municipios, aunque han aumentado su capacidad potencial de recaudar ingresos propios, particularmente por el impuesto predial, en la práctica se ha observado un comportamiento muy deficiente para captar ingresos propios.

En resumen, el análisis de la distribución de ingresos por ámbitos de gobierno muestra una fuerte concentración en el gobierno federal.

Desde el punto de vista de la capacidad recaudatoria esta centralización es más evidente si se considera que una proporción muy importante de los ingresos de los estados y municipios proviene de participaciones federales.

El análisis (capítulo III) por entidad muestra una fuerte diferencia en el grado de dependencia con respecto a las participaciones federales, así como en su capacidad recaudatoria.

Volviendo al gasto, se puede decir que las entidades federativas y municipios han aumentado su participación en el gasto en los últimos años, que se explica en gran parte por el aumento en las participaciones federales. Si excluimos estas últimas, resulta que el grado de autonomía con que cuentan para financiar su gasto, es en realidad muy bajo.

Con respecto a las participaciones federales y él porque de su distribución a tal o cual entidad:

"...podría pensarse que aunque las entidades más desarrolladas requieran gastar más, probablemente por la infraestructura existente, el análisis de índices de privación, que toma en cuenta las diferencias netas en la dotación de servicios públicos, revela que efectivamente existen inequidades importantes en la provisión de estos bienes y servicios públicos." ⁷⁷

Todo lo anterior es la base de la propuesta de descentralización que se analiza ya que los autores consideran la relación ingreso gasto fundamental para aumentar la responsabilidad fiscal en las entidades disminuyendo la inequidad y mejorando la eficiencia.

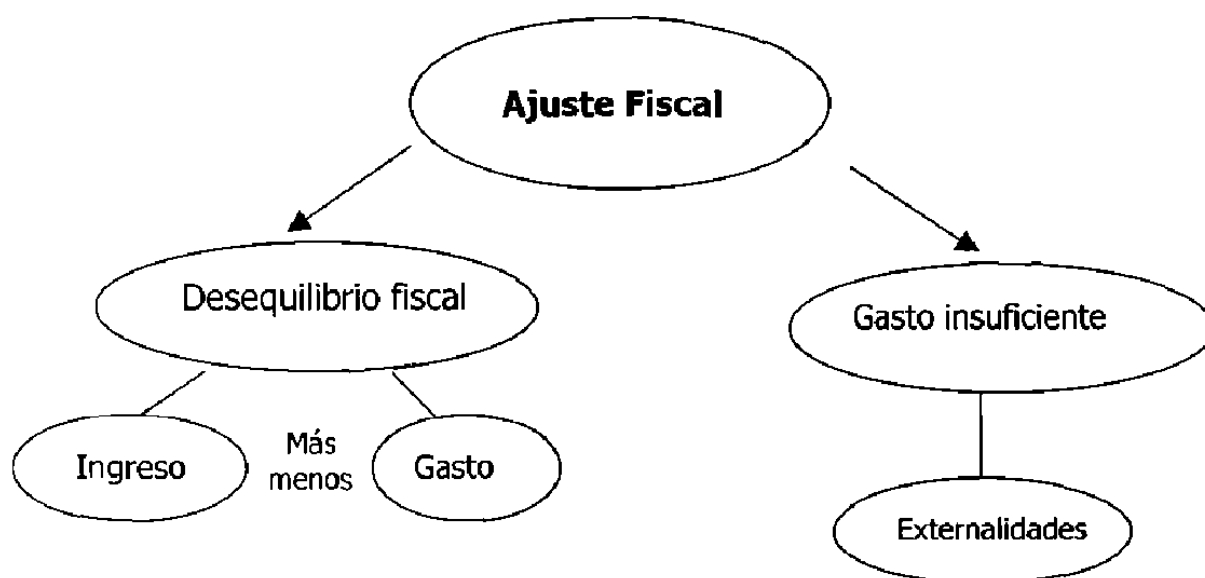
Sobre este punto existe en la teoría económica una disyuntiva entre equidad y eficiencia. Se considera que para aumentar la equidad debe sacrificarse una cierta cantidad de eficiencia. Existen diferencias sobre el valor que debe asignarse a una disminución de la desigualdad y sobre el que debe asignarse a una reducción de la eficiencia.

Lo anterior es un debate común en la política pública, pero todos coinciden en que en el largo plazo la mejor forma de ayudar a los pobres no es

⁷⁷ Sempere, Jaime y Sobarzo, Horacio. *Relaciones Intergubernamentales*. INDETEC. Trimestre Fiscal No. 66 Abril-mayo 1999. Pag. 235

preocupándose por la forma de dividir el pastel, sino por aumentar su tamaño, es decir crecer lo más rápidamente posible, para que alcance para todos.

Como se había mencionado acerca de la presencia de externalidades existe un mecanismo que minimiza estos desequilibrios que es el ajuste fiscal del sistema federal que corrige desequilibrios entre funciones y los ingresos atribuidos a distintos niveles de gobierno así como las insuficiencias del gasto provocadas por la presencia de externalidades económicas.



La gráfica anterior esta tomada del Diccionario Moderno de la Economía del Sector Público de José Ayala Espino, economista y catedrático de la Universidad autónoma de México, quien comenta:

"La relación ingreso gasto de un nivel de gobierno con respecto al otro (desequilibrio vertical) puede ser considerablemente desfavorable para alguno de ellos. Asimismo, la relación ingreso gasto de los estados entre sí (desequilibrio

horizontal) puede ser considerablemente desfavorable para algunos de ellos. Aun habiendo suficiencia de recursos en los estados puede existir insuficiencia en el gasto, debido a que la presencia de externalidades puede desestimular a aquéllos a hacer erogaciones adicionales en determinados programas o inversiones.”⁷⁸

La importancia de mantener un equilibrio entre la relación ingreso gasto ya sea entre los diferentes ámbitos de gobierno o entre las entidades, nos muestra que se pudiera resolver estos desequilibrios con la descentralización relacionando ingresos con gastos entre el mismo nivel de gobierno.

6. 3. 3. Vías para Aumentar el Grado de Responsabilidad Fiscal.

El objetivo es encontrar la forma en que se podría diseñar un sistema de participaciones que involucre más a los estados en la recaudación que les permita financiar mayor parte de sus gastos con recursos propios.

Los autores mencionan que este sistema debe ligar las participaciones y/o ingresos a una base impositiva amplia, ya que actualmente el esfuerzo recaudatorio esta basado sólo en los impuestos asignables territorialmente, cuya base es reducida, y por lo tanto, no refleja la base impositiva real de los estados.

⁷⁸ Ayala Espino, José, *Diccionario Moderno de la Economía del Sector Público*. Editorial Diana. Primera

El objetivo principal de la propuesta es:

“Reducir la dependencia financiera de los estados mediante el acceso directo de éstos a los rendimientos territoriales de los impuestos más flexibles y potentes; es decir, impuestos de base amplia.”⁷⁹

La manera que se establece para lograr el objetivo anterior es aumentar la responsabilidad fiscal en los estados mediante la descentralización de alguno de los impuestos de base amplia que existen actualmente en nuestro país.

Se deben considerar algunos aspectos importantes antes de entrar en materia. La descentralización que se propone, no necesariamente se refiere a delegar en su totalidad la potestad tributaria a los estados, aunque pudiera ser posible, sino se trata del diseño de algún esquema de concurrencia impositiva que involucre más a los estados o, que al menos, haga depender su ingreso a su recaudación potencial.

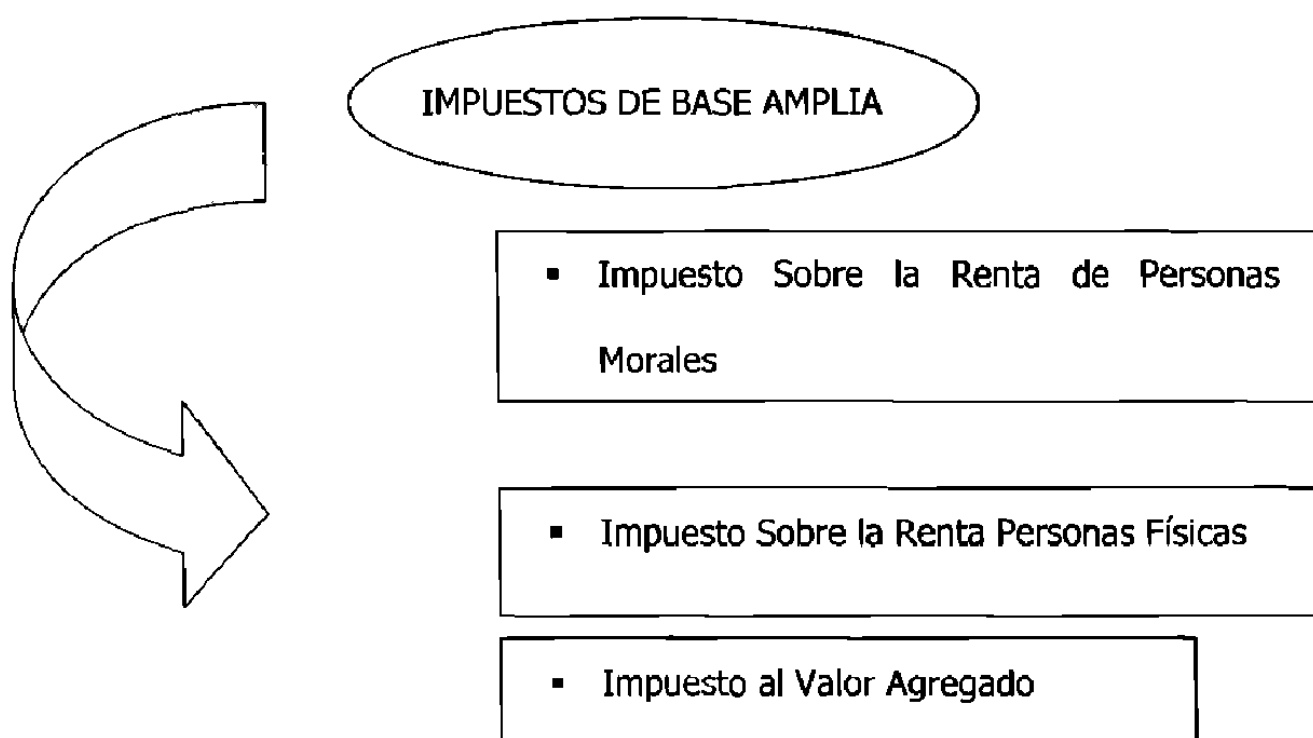
También, se busca que sea una reforma que implique los menores cambios legales posibles al sistema actual por lo que se refiere a los impuestos más flexibles y potentes existentes, es decir, los impuestos de base amplia. Además hay que considerar que los cambios tendrán alguna dificultad de orden administrativo que debe contemplarse.

Edición. Julio 2000. México. Pag. 289

⁷⁹ Sempere, Jaime y Sobarzo, Horacio, *Relaciones Intergubernamentales*. INDETEC. Trimestre Fiscal No. 66 Abril- Mayo 1999. Pag. 239

6. 3. 4. Impuestos de Base Amplia

Para efectos de lo que propone esta reforma, se analizarán los impuestos de base amplia que existen en México y que tomando en cuenta los puntos anteriores ofrecen menos problemas en cuanto a su grado de movilidad y administración.



6. 3. 4. 1. El Impuesto Sobre la Renta de Personas Morales

Un aspecto importante que hace poco factible su descentralización es el hecho de que en ocasiones, las empresas operan en varios estados, por lo que su fiscalización regional puede ser muy difícil.

La distribución de su base en los casos de industrias especializadas por regiones como las zonas agrícolas, industriales, residenciales, etc., puede resultar poco homogénea.

Y por último, y con respecto al punto de competencia fiscal, es el impuesto que varios gobiernos utilizan para atraer inversión a sus territorios ya que en ocasiones ofrecen beneficios fiscales lo que da origen a una posible competencia interestatal.

6. 3. 4. 2. El Impuesto al Valor Agregado.

El Impuesto al Valor Agregado, es un impuesto al consumo, que por su mecánica se aplica a los productores y éstos lo transfieren a lo largo de una cadena productiva hasta el consumidor final. Se considera un impuesto complejo desde el punto de vista administrativo, pero tiene como ventaja que la vigilancia de su traslado recae sobre el productor ya que él tiene que exigir la documentación completa y necesaria a sus proveedores a efecto de recuperarlo.

Por otro lado, el principal problema de este impuesto es el hecho de que el que un bien se venda al consumidor final en cierta región no implica que todo el valor agregado se haya generado en esa región. Es común, que los insumos o partes de los mismos, así como algunas partes del proceso productivo hayan ocurrido en otras entidades. Esto, sumado al hecho de que administrativamente

el IVA no distingue la fase del detallista o minorista del resto, hace muy difícil determinar su origen territorial.

En resumen, y de acuerdo a los autores Jaime Sempere y Horacio Sobarzo, esta situación puede provocar por lo menos tres problemas en su descentralización:

1. "En función de que la fase minorista incorpore más o menos valor agregado, la recaudación local en esa fase será superior o inferior. Ello con las reservas impuestas por la existencia de grandes minoristas interestatales.
2. La recaudación obtenida por una región no coincidirá con el IVA pagado por sus residentes.
3. En México la declaración de IVA se hace de acuerdo con el criterio de residencia fiscal de la empresa matriz. Ello refuerza las distorsiones anteriores llevando a que la diferencia entre IVA pagado en un estado e IVA recaudado en el mismo sea aún mayor."⁸⁰

Los puntos anteriores nos dan una idea de que a pesar de que la mecánica del impuesto en sí es sencilla, el descentralizarlo ocasionaría grandes diferencias sólo por la dificultad de ubicar la entidad en donde se generó así como los estados que hubieran participado en la cadena hasta el minorista. El IVA, por su naturaleza como impuesto al consumo, en una sola cadena productiva puede generarse en un estado y pasar por varios estados antes de llegar al minorista.

⁸⁰ *Ibidem*. Pag. 240

Además, su descentralización ofrecería dificultades administrativas que aumentarían su costo eliminando una de las grandes ventajas del propio impuesto: su bajo costo administrativo.

6. 3. 4. 3. El Impuesto Sobre la Renta Personas Físicas

El Impuesto Sobre la Renta Personas Físicas, es un impuesto que grava con una tasa progresiva una de manifestaciones más claras de la capacidad de pago de los individuos: El ingreso obtenido.

Además, tiene una ventaja en cuanto al origen de la percepción ya que, en gran parte, es enterado por el propio contribuyente. Solo disminuye esto en los casos en que el pago se fraccione y/o se retenga por la empresa.

En el aspecto de determinar la correspondencia de ingresos a tal o cual estado, la ley es muy clara al establecer que independientemente del origen del pago, el ingreso es para efectos de su recaudación, imputable al lugar en donde su ubique el domicilio fiscal del contribuyente. Para efectos de la descentralización, el impuesto no está exento de problemas de territorialidad, como en los casos en que se le retenga parte del impuesto en una entidad y la empresa lo entere en la misma, y el resto el contribuyente lo entere en la entidad de su domicilio fiscal; o en lo que se refiere a rentas de capital, pues un

mismo individuo puede percibir ingresos por dividendos de empresas asentadas en otros estados.

En el punto de que si la descentralización del Impuesto Sobre la Renta Personas Físicas pudiera originar competencia fiscal entre las entidades, se considera que no es un factor por lo que los contribuyentes tomen la decisión de cambiar de residencia, pero si es factible suponer que existen márgenes dentro de los cuales la tasa entre regiones puede variar sin necesariamente crear desplazamientos.

Tomando como base el análisis de los impuestos de base amplia, los autores, proponen un esquema de descentralización basado en el Impuesto Sobre la Renta Personas Físicas que por supuesto, no está exento de problemas, pero es el que presenta mayores ventajas en términos de responsabilidad fiscal.

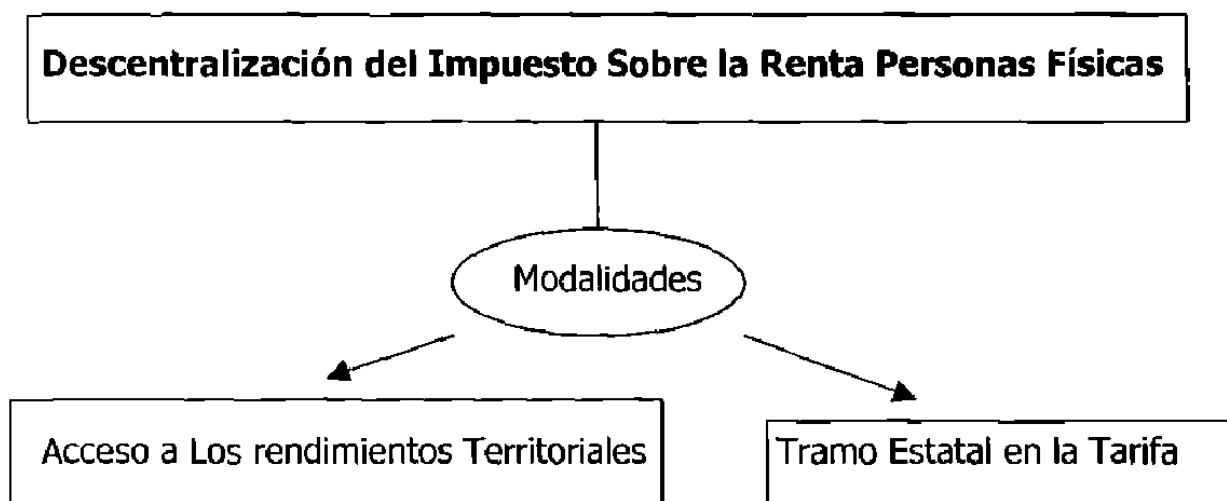
6.3.5. La Descentralización del Impuesto Sobre la Renta Personas Físicas

Como ya mencioné, la reforma plantea la descentralización de un impuesto ya existente y como resultado del análisis de los impuestos de base amplia se eligió al Impuesto sobre la Renta Personas Físicas por sus características de determinar fácilmente al contribuyente que percibe el ingreso y poco exportable

además de tener la ventaja de que existe una amplia experiencia en otros países que practican la concurrencia impositiva en torno a este gravamen.

Además de los cambios que se plantean, cabe mencionar que parte de la misma requiere de un papel más activo por parte de las administraciones tributarias de los estados incluyendo cambios administrativos necesarios.

La descentralización del Impuesto Sobre la Renta Personas Físicas puede distinguir dos modalidades: la primera consistiría en diseñar un esquema en el que los estados tuvieran acceso a los rendimientos territoriales del impuesto mediante algún porcentaje sobre la recaudación total del mismo. La segunda consiste en permitir que los estados participen con un tramo impositivo o recargo en la tasa del impuesto. Ambas modalidades presentan ventajas y dificultades que a continuación se analizan.



6. 3. 5. 1. Acceso a los Rendimientos Territoriales del ISRPF

Se plantea que los estados tengan acceso a un porcentaje sobre la recaudación efectiva, después de las deducciones correspondientes.

No se modifica la carga fiscal, ya que se trata solamente de que los estados reduzcan sus percepciones por concepto de participaciones del gobierno federal a cambio de retener en su territorio un monto similar originado en la recaudación por concepto del impuesto que haya tenido lugar en su entidad.

Este esquema presenta algunos problemas como es el que si el porcentaje de participación es el mismo para cada entidad, resultará que con el tiempo, las entidades con mayor ingreso mejorarán en relación a las de menor ingreso. Además, debido a las diferencias en crecimiento económico de las entidades las diferenciales en la recaudación serán inminentes.

Los autores prevén una solución para afrontar esta situación mediante una contribución adicional de la federación cuyo propósito sería disminuir estas diferencias, aunque también mencionan que no es la mejor solución ya que si las diferencias fueran crecientes, se podría llegar a crear una dependencia del Gobierno Federal siendo esto lo que justamente se trata de evitar.

Para evitar este efecto, se plantea que junto con la reforma se presentará la creación de un fondo de compensación interestatal que financie proyectos de desarrollo económico para los estados menos favorecidos.

Otra característica favorable de este esquema es que no generaría competencia fiscal ya que las bases, tasas y exenciones estarían como en la actualidad, a cargo del gobierno federal evitando que cada entidad establezca las reglas de acuerdo a su conveniencia.

Como ya se mencionó, otro problema sería que el domicilio fiscal de la empresa retenedora del ISRPF no coincidiera con la entidad del domicilio fiscal del contribuyente. Para esto tendría que desarrollarse un mecanismo de transferencia de dicho impuesto retenido hacia la entidad del contribuyente.

A pesar de las desventajas señaladas el objetivo principal se cumpliría ya que los estados tendrían una relación más estrecha entre los ingresos propios y su gasto, además de su sencillez estructural ya que no implica cambios sustanciales.

6. 3. 5. 2. Tramo Estatal en la Tarifa del ISRPF.

Se refiere a un esquema que establece un sistema autónomo estatal a través de una tasa discrecional por estado que gravara el ingreso de las

personas físicas. En principio pudiera pensarse que esto ocasionaría una carga adicional al impuesto federalmente. Por esta razón se plantea la posibilidad de reducir algunos puntos en el impuesto federal a cambio de la creación del tramo estatal que sea el equivalente a los puntos reducidos para no modificar la carga fiscal total que para no causar un déficit en las finanzas públicas federales las participaciones se reducirían también en la misma cantidad a manera de compensación.

En un principio se consideraría un estimado de los puntos necesarios que se requiriera estatalmente. Posteriormente se determinaría un rango dentro del cual cada entidad pueda fijar la sobretasa que considerará necesaria.

Esta segunda propuesta se refiere a una tasa sobre la base impositiva, o sea, el ingreso, mientras que el esquema anterior propone un porcentaje sobre la recaudación.

Como similitudes se puede mencionar que puede haber una evolución en las tasas y los problemas de gestión. En el caso del efecto de la progresividad de la tasa, en el primer caso crearía diferencias de ingreso por recaudación entre los estados y en la segunda propuesta estos efectos no influyen ya que esta evolución se manejaría a nivel federal y las sobretasas se mantendrían dentro de un margen previamente establecido para crear homogeneidad interestatal.

Al dejar que los estados tengan libertad de fijar la sobretasa se aumenta la responsabilidad fiscal de los mismos ya que se vería aumentada la carga fiscal en su territorio además de crear el aliciente de ampliar su base gravable ya que por consiguiente, aumentan sus ingresos.

Desde el punto de vista del contribuyente, puede motivar a que cumpla con sus obligaciones fiscales el saber que parte del impuesto que va a enterar corresponde al estado.

Una crítica que se le ha hecho a esta propuesta y que los mismos autores mencionan es la creación de una competencia fiscal ocasionada por las diferentes sobretasas establecidas en los estados, y que sugieren, pudiera minimizarse cerrando el rango de variación permitido de las mismas. También consideran que el efecto negativo de esta competencia fiscal es mínimo en comparación con el beneficio que se obtendría al solucionar en parte el problema de competencia tributaria.

6.3.5.3. Aspectos Administrativos de Ambas Propuestas

Por una parte se considera importante la participación de los gobiernos que son fiscalmente corresponsables, es decir que el gobierno estatal y el central participen en la gestión y control de los impuestos, pero por la otra, puede tener

el inconveniente de que la presencia de varias administraciones incrementa los costos para el contribuyente, además, puede suceder que desaparezcan las economías de escala asociadas a la gestión y control a cargo de un solo ámbito de gobierno, que en nuestro caso, es actualmente el gobierno federal.

La solución que proponen los autores a este problema es la contratación de una agencia tributaria que se encargara de estos procesos y en cuyos órganos rectores participara no sólo el gobierno federal, sino también los estatales.

Mencionan que:

“El grado de participación de cada uno de estos ámbitos de gobierno estaría sin duda determinado por su grado de participación en la recaudación total, es decir, su representatividad debería estar asociada a su grado de participación en la recaudación. Nótese que si en una agencia tributaria participara como órgano rector solamente el gobierno federal, se anularía una de las grandes ventajas de contratar una agencia tributaria, que es la posibilidad de cooperación entre ámbitos de gobierno.”⁸¹

Otra de las ventajas que anotan, es que contratar una agencia tributaria permite separar los componentes técnico y político del proceso de cobrar impuestos, todo ello basado en un mecanismo de subasta alejado de criterios políticos.

6.3.6. Análisis a la Propuesta de Descentralización

Esta propuesta, a diferencia de la propuesta de Adolfo Arrijo Vizcaíno acerca de una reforma constitucional analizada en el punto 6. 2. De este capítulo, trata de solucionar el problema de competencia tributaria desde otro punto de vista sin llegar a reformas sustanciales.

Actualmente existen impuestos municipales y estatales que su recaudación no representan gran ingreso y menos en los estados en los que la administración tributaria es deficiente. Un ejemplo claro es el impuesto predial que en algunas entidades su recaudación es deficiente a causa de una administración que no cuenta siquiera con una base de datos confiable para su fiscalización, así como problemas de predios irregulares en gran parte de sus territorios como en los estados del sur de nuestro país (Chiapas y Tabasco), por mencionar algunos.

Esta propuesta la considero factible, práctica y efectivamente, no parece afectar sustancialmente al impuesto que se descentralice, pero el problema, como he mencionado repetidamente, es la diversidad de grados de eficiencia en administración tributaria que puede tener cada entidad. Debe realizarse un análisis para verificar que la propuesta no afecte el fundamento del federalismo: beneficiar a la mayoría.

⁸¹ *Ibíd.* Pag.

La propuesta en un ejemplo numérico realizado para el año 1990 contempla esta situación y prevé en diferentes etapas compensar a los estados con menos ingresos o más afectados con la reforma con participaciones federales modificando desde la primera etapa la fórmula de distribución y efectuando una serie de ajustes en base a los datos de aquellos años.

ETAPA INICIAL
<p>Esquema Actual: 45.17% en función del número de habitantes, 45.17% en función de los llamados impuestos asignables territorialmente, en tanto que el restante 9.66% en función inversa a los dos restantes.</p> <p>Modificación al esquema actual: Simplificarlo mediante la eliminación del coeficiente de 9.6% de forma que sólo permanezcan los dos criterios restantes, cada uno del 50%.</p>

Con esta modificación, los resultados totales, es decir cuanto recibirían los estados bajo este esquema mostrarán diferencias en donde se observa que hay estados que mejoran sus ingresos en tanto hay quienes pierden o disminuyen sus ingresos.

La suma de los estados que verían reducidos sus ingresos representa el "costo" de la reforma, es decir, cuánto habría que darle demás a los estados perdedores para que, en el nuevo esquema, no redujeran sus ingresos.

SEGUNDA ETAPA

Consiste en que los estados retengan un determinado porcentaje de la recaudación por concepto del ISRPF, mismo que la federación deduciría de sus participaciones. Se propone que 50% de lo participado se distribuya con base en la población, y los estados retengan un porcentaje de lo recaudado por ISRPF equivalente a lo que se distribuyó en la etapa anterior, usando el criterio de los impuestos asignables (53.2% de lo recaudado por ISRPF)

Esta segunda etapa, ofrece la ventaja de que en los años siguientes a su implementación, los estados tendrían incentivos a que se recaudara más por concepto de ese impuesto aumentando así su responsabilidad fiscal. Cabe mencionar que la recaudación en este momento es realizada por el gobierno federal, pero los estados tendrían la certeza de que si esa recaudación sube, sus ingresos también lo harían.

Existe el riesgo, de que con el paso del tiempo, si las bases gravables entre estados se comportan de forma muy diferente, se puede originar una desigualdad creciente.

TERCERA ETAPA

Aquí se plantea la cesión parcial a los estados de la potestad tributaria del impuesto. Se propone, al igual que en los casos anteriores, que 50% de lo participado se distribuya en función de la población, y lo restante se cubriría, total o parcialmente, con un tramo en la tasa del impuesto a cargo de los estados. La sobretasa se fija independientemente por cada estado considerando un rango sin mucho margen para no motivar la competencia fiscal. Es en esta etapa en donde se aplica la reforma al 100% quedando de la siguiente manera: Los estados retendrán el 53.2% de lo recaudado en su territorio que equivale a una sobretasa promedio del 11.7%.

Es importante considerar que el costo de la reforma es muy similar en las tres etapas y conforme se avanza es mayor el grado de responsabilidad fiscal, ya que los estados participan en la recaudación y sus ingresos dependen directamente de su propio esfuerzo recaudatorio.

En la tercera etapa los efectos de la progresividad se reflejan como ingresos del gobierno federal, de tal forma que si con el paso del tiempo, la evolución de las bases impositivas es muy desigual entre las entidades, el gobierno federal podría disponer de recursos adicionales para compensarla. Conforme se avanza en las etapas, implica cambios legales más fuertes.

6. 3. 7. Aspectos Negativos de la Descentralización

A pesar de que parecería viable esta propuesta, existe en la teoría económica algunos autores que opinan que la descentralización es negativa en los sistemas federales.

El federalismo también es un tema de relevancia en los países donde se encuentra muy poco desarrollado y se buscan modelos que permitan mayor descentralización de la toma de decisiones, mayor eficiencia en la asignación de recursos y mejor distribución de responsabilidades fiscales entre niveles de gobierno para atender la necesidad de la equidad fiscal.

Debemos recordar que el federalismo fiscal, como ya se mencionó, puede ser concebido como un proceso que refleja los costos y los beneficios de la descentralización en las formas de gobierno, en los modelos de administración pública, en los mecanismos de vigilancia y control del gobierno y por supuesto, en la toma de decisiones.

La descentralización no puede ser ilimitada porque existen problemas en cada nivel de gobierno en muchos aspectos como por ejemplo, en la provisión de bienes públicos, si localmente no se tienen los medios de producción mínimos, su producción sería poco eficiente o incluso inviable.

Musgrave señala que:

"la descentralización permite ganancias de eficiencia en la función de asignación del gobierno, pero en cambio significa pérdidas en las funciones de estabilización y distribución."⁸²

Una descentralización completa y federalización de la distribución de los recursos afectaría de manera sensible a los gobiernos locales relativamente más pobres y, en consecuencia, se incrementaría la desigualdad social entre los gobiernos que forman parte de la federación. Además, sería más difícil resolver los problemas de externalidades tanto en los aspectos fiscales como

⁸² Musgrave, Richard y Peggy Musgrave. *Hacienda Pública, Teórica y Aplicada*. Mc Graw Hill. México. 1992

infraestructura así como, en el manejo del medio ambiente y la explotación racional de los recursos naturales. Por ejemplo, los impuestos federales y locales a la explotación de ciertos recursos que comparten dos entidades pueden ser diferentes y afectar de modo distinto las finanzas públicas locales.

La descentralización en la recaudación de impuestos, en contraposición a la propuesta de reforma antes expuesta, puede producir un efecto negativo en la carga fiscal del gobierno como un todo, afectando negativamente la capacidad del Estado Federal para realizar sus funciones clásicas de estabilización y distribución.

Como comenta José Ayala Espino en su *Diccionario Moderno de la Economía del Sector Público*:

“El federalismo fiscal se preocupa, además, de garantizar que ciertos servicios y bienes públicos estén presentes independientemente de la capacidad de pago de los gobiernos locales. Por ejemplo, la impartición de justicia, la seguridad pública, la educación básica, la atención a la salud pública esencial (vacunación, prevención de epidemias, atención a niños y ancianos, etcétera). Hacer frente a estos problemas no depende únicamente de consideraciones económicas sino de la seguridad y soberanía nacionales, y el gobierno federal las proporciona por razones éticas y sociales.”⁸³

⁸³ Ayala Espino, José. *Diccionario Moderno de la Economía del Sector Público*. Editorial Diana. Primera Edición. Julio 2000 México. Pag. 288

A través de las transferencias, los subsidios y las participaciones, el gobierno federal garantiza una mayor equidad en su tratamiento como un medio privilegiado para equilibrar las deficiencias fiscales de un gobierno local atribuibles a problemas demográficos, catástrofes naturales, conflictos sociales, falta de recursos naturales e incapacidad administrativa para cobrar impuestos, entre otras.

Como se puede observar en teoría, existen los puntos de vista de reforma constitucional, descentralización de impuestos y de puntos negativos de la misma.

Por otra parte, el momento político económico que vivimos en este año 2000 y la Reforma Fiscal Integral que se espera en la administración 2000-2006, nos hace pensar que estas propuestas puedan llevarse al cabo con modificaciones, adaptaciones o se reformen las leyes fiscales en la forma propuesta.

CAPITULO VII

INVESTIGACIÓN DE CAMPO

7. 1. Introducción

El objetivo general de una investigación es comprobar la hipótesis en la que esta basada. Además de la hipótesis planteada, para llevar al cabo la investigación de campo fue necesario primero recopilar la información documental sobre el tema desde su configuración histórica, definiciones, legislación, situación del Estado de Nuevo León, literatura existente sobre las posibles soluciones al problema tentativo y por último el punto de vista práctico de acuerdo a los diferentes medios de comunicación y analistas políticos acerca del tema en la actualidad.

Al analizar toda esta información obtuvimos los medios para la elaboración de la investigación de campo que se describe a continuación.

7.2. Hipótesis

Al inicio de la investigación se plantearon varias hipótesis. Con el avance de la misma se fueron definiendo hasta llegar a solo una que presenta varias variables a comprobar:

7.2.1. Hipótesis iniciales

1. Existe una problemática entre el Estado de Nuevo León y la federación en materia Fiscal.
2. La centralización existente en México va en contra de los principios del sistema federal que nos rige.
3. La competencia tributaria entre los diferentes niveles de gobierno en México no está bien definida.

4. El sistema de Coordinación fiscal vigente al año 2000 afecta a los estados más desarrollados económicamente por el procedimiento de su fórmula de distribución de participaciones.
5. La estructura hacendaria del Estado de Nuevo León es suficiente para adquirir una mayor responsabilidad fiscal a través de la descentralización de impuestos federales.

Todas las hipótesis anteriores fueron comprobadas en diferentes grados con la información documental que se utilizó aunque se encuentran un poco dispersas para su comprobación en la investigación de campo como punto final antes de emitir una conclusión a la misma, por lo que se elaboró una hipótesis final con el fin de poder elaborar las entrevistas que se aplicarán en la investigación de campo y que puedan ser dirigidas a comprobarla positiva o negativamente.

7.2.2. Hipótesis Final

A Pesar del sistema federal mexicano que nos rige existen inequidades en la distribución de recursos a las entidades económicamente desarrolladas, como el Estado de Nuevo León, en relación a las demás causadas por la fórmula de distribución de participaciones vigente en el 2000 y que pudieran solucionarse

parcialmente a través de la correcta definición de la competencia tributaria, de la modificación de la fórmula y de la descentralización de algunos impuestos federales ya existentes.

7.3. Entrevista

En base a la Hipótesis anterior se elaboró el siguiente cuestionario que se aplicó a diferentes personas, que por su actividad laboral, están relacionadas con la problemática.

El siguiente cuestionario deberá ser contestado con el sistema de respuestas abierta ya que además de saber si están de acuerdo o no con la pregunta nos gustaría conocer su opinión personal.

Nombre (opcional)

Profesión

Actividad laboral

Lugar de residencia

1. ¿Considera usted que el sistema de gobierno de México cumple con los principios básicos del federalismo de dar autonomía a las entidades

federadas y al mismo tiempo centralizar en ciertas áreas las decisiones y recursos? ¿Por qué?

2. ¿Considera que la fórmula de distribución de participaciones federales es equitativa para todos los estados? ¿Por qué?
3. ¿Cree usted que exista una razón por la cuál el Congreso de la Unión no haya aprobado alguna modificación a la fórmula de distribución de participaciones actual a pesar de que algunas entidades como Nuevo León y el Distrito Federal la hayan solicitado? ¿Cuál?
4. ¿Sí la descentralización de impuestos federales o la modificación de la fórmula utilizando el criterio de capacidad recaudatoria y no poblacional afectara negativamente a las entidades menos desarrolladas económicamente y solo beneficiara a unas cuantas, usted aprobaría tales modificaciones? ¿Por qué?
5. ¿Cree usted que logrando la eficiencia administrativa y recaudatoria en impuestos y derechos locales pudiera Nuevo León aumentar sus ingresos fiscales? ¿Por qué?
6. ¿Cree usted que la legislación mexicana es clara sobre la competencia tributaria correspondiente a los diferentes niveles de gobierno? ¿Por qué?

7. En el Plan Estatal de Desarrollo de Nuevo León 1997-2003 se estableció como estrategia promover una mayor descentralización fiscal para aumentar los ingresos propios. ¿Cree que esto es posible? ¿Como?
8. ¿Podría usted darnos una opinión acerca de lo que el Estado de Nuevo León puede esperar con el nuevo Gobierno de Vicente Fox?

En mi investigación de campo traté no de comprobar lo que eminentemente existe y que a través de la información documental y la realidad que muestra el capítulo V se confirma, sino conocer el punto de vista de la autoridad estatal y federal en cuanto a si considera o no que la legislación actual beneficia o no al estado de Nuevo León, si existe un problema en la relación con la federación en el área de participaciones y qué y como está tratándose de minimizar el mismo.

7.4. Respuestas de las Entrevistas Aplicadas

Acudí a la máxima autoridad en materia de ingresos y egresos del Estado, el Tesorero del Estado de Nuevo León, C. P. Fernando Elizondo Barragán, quien en estos momentos y como representante del Gobierno de Nuevo León, tiene como objetivo a corto plazo enviar una propuesta de cambio al actual Sistema de Coordinación Fiscal y a su fórmula de participaciones al Congreso de la Unión.

Por lo anterior, no se le aplicó el cuestionario elaborado, sino que, me hizo llegar información vía correo electrónico acerca del diagnóstico y propuesta de reforma fiscal que soluciona o minimiza la problemática del Estado.

Fecha: Octubre de 2000

Nombre: C. P. Fernando Elizondo Barragán

Profesión: Contador Público

Actividad Laboral: Tesorero del Estado de Nuevo León

Lugar de Residencia: Nuevo León

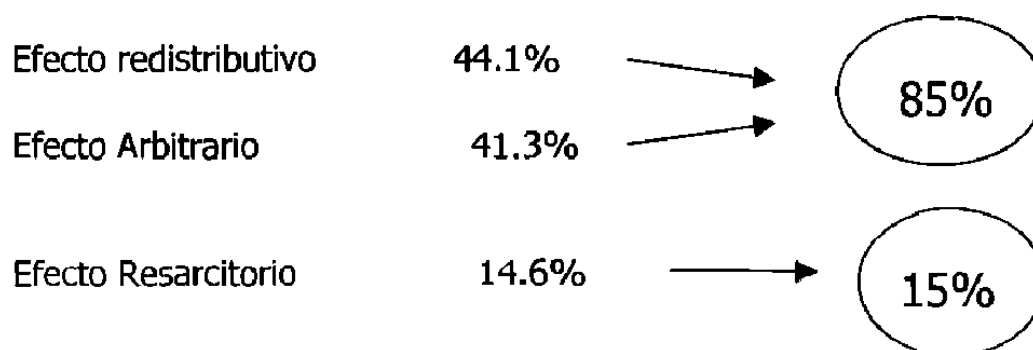
Respuesta: Federalismo y Reforma Fiscal

Diagnóstico.

El Sistema de Coordinación Fiscal es igual a la concentración de ingresos en el Gobierno Federal que trae como consecuencia una alta dependencia de Estados y Municipios respecto a las transferencias federales. Esta dependencia se refleja de la siguiente manera:

Ingresos de los Estados	91.4%
Ingresos de los Municipios	70.6%
Estados más Municipios	88.3%

De las principales vías de transferencias se utilizan diferentes criterios de distribución que causan efectos redistributivos, arbitrarios y resarcitorios divididos de la siguiente manera:



Otro punto del diagnóstico, es que las transferencias no satisfacen los requisitos recomendados por la experiencia y la doctrina internacionales:

- Sujeción a fórmulas
- Fórmulas simples y predecibles
- Objetivos definidos
- Medición de desempeño
- Incentivos congruentes
- Equidad en sus efectos

Todo lo anterior da como resultado un conjunto de transferencias sin coherencia interna y con grandes distorsiones, que a su vez, ocasionan consecuencias al sistema como:

- Poco incentivo para la recaudación o la productividad
- Los esfuerzos de los estados se dirigen más a la gestión de mayores transferencias que a la recaudación.
- Dependencia no compatible con pluralidad política actual y previsible. Conflictividad estados-federación.
- Efectos Suma Cero: Toda mejora a unos es deterioro para otros. Conflictividad entre estados.
- Debilitamiento generalizado de las capacidades recaudatorias de los estados y, por consecuencia, del sistema fiscal nacional en su conjunto.

Antes de entrar a la propuesta de reforma, hay que tomar en cuenta algunas consideraciones que son necesarias:

Error grave a evitar:

Reforma fiscal sin modificar el sistema de distribución. Mayores ingresos incrementarían las distorsiones y las harían más difíciles de corregir.

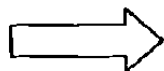
Es necesaria una Reforma hacendaria completa, que redefina:

- Potestades de ingreso
- Responsabilidades de gasto y
- Un sistema coherente de transferencias intergubernamentales.

Es falso el dilema de distribuir recursos a donde se producen o a donde se necesitan. En ambos casos se necesitan.

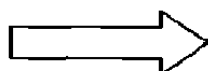
PROPUESTA:

Para disminuir las distorsiones
En transferencias



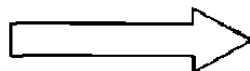
Nuevo Sistema Nacional
de transferencias
intergubernamentales

Para disminuir el efecto
Suma cero



Mecanismo de
Transición

Concentración de
Ingresos



Desconcentración de
potestades a Estados

NUEVO SISTEMA NACIONAL DE TRANSFERENCIAS INTERGUBERNAMENTALES:



Dividir las transferencias en dos capítulos claramente definidos:

- Las que atiendan a la generación de riqueza (enfoque resarcitorio o "revenue sharing") y
- Las que se orienten a satisfacer necesidades básicas (enfoque redistributivo).

El monto de cada uno es asunto a definirse. Estimamos que una estructura justa en el largo plazo sería 50/50.

Con respecto al enfoque resarcitorio o transferencias resarcitorias se propone asignar los recursos de este capítulo con base en criterios de generación fiscal o desempeño económico. (Impuestos por Estado, PIB por entidad federativa, etc).

El enfoque redistributivo o transferencias redistributivas se propone reducir a 4 el número de fondos para enfocarlos a la solución de las necesidades básicas:

- Salud
 - Combate a la pobreza extrema
- 
- Educación
 - Infraestructura básica para el desarrollo
- 

Para efecto de eliminar el efecto suma cero, se propone congelar en términos nominales los recursos de las transferencias actuales, y aplicar los recursos adicionales en proporción a las diferencias entre la realidad actual congelada, y el resultado teórico del modelo aplicado al total de recursos.

En la desconcentración de ingresos se propone:

- Disminuir la tasa del IVA de un 15 a 12%, pero homologando la base gravable (eliminación de tasa cero y exenciones).
- Dejar en tasa cero los alimentos que más incidan en la población de bajos recursos.
- Los tres puntos porcentuales reducidos a la tasa general podrían ser un impuesto o sobre tasa estatal, a opción de cada estado, bajo el mecanismo de impuesto al consumo.

En general la reforma Fiscal que propondría el Estado de Nuevo León al Congreso de la Unión, de acuerdo al C. Tesorero del Estado C. P. Fernando Elizondo Barragán, sería:

- Otorgar a los Estados facultad de operar sus propias loterías, bajo la condición de destinar los recursos a becas educativas o para resolver el problema financiero de pensiones.
- Otorgar a los Estados la facultad de poner un sobre precio o sobre tasa a las gasolinas, con la finalidad de que los recursos sean destinados a infraestructura vial y carretera, así como para cuestiones ambientales.

- Transferir a los Estados la potestad de operar en materia del Impuesto sobre la Renta, lo relativo a operaciones de bienes inmuebles por personas físicas.
- Que los derechos que la CNA cobra por extracción de agua del subsuelo y de las presas, se queden en el Estado en que se cobran, etiquetados para solucionar la problemática de agua potable y drenaje.
- Que el ISPT que se retiene a empleados de gobiernos estatales y municipales sea 100% participable a los estados y municipios en que se origina, para regularizar a todos los estados y municipios que no cumplen con las retenciones, premiar a los que sí cumplen y fortalecer el estado de Derecho y la cultura de cumplimiento.

La segunda persona entrevistada, fue el Lic. Hugo Camacho Galván, Diputado Federal Electo, del Partido Acción Nacional, para el período 2000-2003, quien contestó el cuestionario desde un punto de vista de cambio, como lo promueve el nuevo gobierno Federal electo para 2000-2006, quien además señaló los principios de la ideología Panista.

Se transcribe la entrevista:

Nombre: Lic. Hugo Camacho Galván

Profesión: Licenciado en Relaciones Industriales

Actividad laboral: Diputado Federal por el PAN 2000-2003

Lugar de Residencia: Monterrey, N. L.

1. ¿Considera usted que el sistema de gobierno de México cumple con los principios básicos del federalismo de dar autonomía a las entidades federadas y al mismo tiempo centralizar en ciertas áreas las decisiones y recursos? ¿Por qué?

- R. No, La coordinación es injusta, la federación aprovecha la estructura de la misma para captar recursos de los estados, y al regresarlos en forma de participaciones no equivalen a lo mismo. No da autonomía y se utiliza en la toma de decisiones la discrecionalidad. El federalismo debe basarse en dos

principios: La solidaridad con los estados, sin tomar decisiones a discreción y por conveniencias políticas, y la subsidiaridad en donde el gobierno participe sólo en los estados en que requieran su participación sin crear una dependencia, promover el desarrollo de las entidades débiles.

2. ¿Considera que la Fórmula de Distribución de participaciones es equitativa para todos los estados?

R. No, las fórmulas actuales ayudan a los estados pobres y no reconocen a los ricos. Parecería que los castiga. Por otro lado este sistema no es equitativo ya que los recursos de la federación a los estados son "etiquetados, es decir, vienen con una aplicación determinada, los estados no pueden reasignarla. El estado funciona como tramitador, se requiere autorización de la federación para todo. La proporción es aproximadamente de un 80% los recursos que vienen etiquetados.

3. ¿Cree usted que exista una razón por la cuál el Congreso de la Unión no haya aprobado alguna modificación a la fórmula de distribución de participaciones actual a pesar de que algunas entidades como Nuevo León y el Distrito Federal la hayan solicitado? ¿Cuál?

R. Sí, yo pienso que el cambio es difícil porque siempre se perjudica a alguna entidad, sobre todo si el criterio de la fórmula fuera solo recaudatorio. Por

otro lado hubo logros en la Cámara de Diputados en 1999 para aplicar en el presupuesto de egresos del año 2000, las modificaciones fueron históricas para el país: Se disminuyó el presupuesto de egresos a PEMEX y a otras dependencias gubernamentales para reasignarlas en todas las entidades para: 1. Dar mayor apoyo a los municipios y 2. Una compensación especial a los pensionados (IMSS e ISSSTTE). La modificación fue de aproximadamente 30,000 millones de pesos de un presupuesto de egresos total de 1'195,000 millones de pesos. Con lo anterior quiero decir, que a pesar de que no se han aprobado modificaciones al sistema de distribución de las participaciones, si las ha habido por otro lado; en la asignación de recursos.

4. ¿Si la descentralización de impuestos federales o la modificación de la fórmula utilizando el criterio de capacidad recaudatoria y no poblacional afectara negativamente a las entidades menos desarrolladas económicamente y solo beneficiara a unas cuantas, usted aprobaría tales modificaciones? ¿Por qué?

R. No, si así fuera esto dividiría al estado mexicano en sur y norte. Lo que hay que hacer es ser solidario con las entidades pobres, pero sin perjudicar al rico.

5. ¿Cree usted que logrando la eficiencia administrativa y recaudatoria en impuestos y derechos locales pudiera Nuevo León aumentar sus ingresos fiscales? ¿Por qué?

R. No, actualmente Nuevo León es líder en recaudación por su estructura. Mejorar la eficiencia administrativa aumentaría los ingresos estatales pero no resolvería problemas como deuda pública, infraestructura, etc. El problema es de estructura de fórmula, es a nivel federal.

6. ¿Cree usted que la legislación mexicana es clara sobre la competencia tributaria correspondiente a los diferentes niveles de gobierno? ¿Por qué?

R. Si, En este momento en los convenios es clara sobre la competencia, que es centralizada; aunque en la Constitución se le atribuya a los municipios.

7. En el Plan Estatal de Desarrollo de Nuevo León 1997-2003 se estableció como estrategia promover una mayor descentralización fiscal para aumentar los ingresos propios. ¿Cree que esto es posible? ¿Cómo?

R. Si, Cuando la Federación acepte las fórmulas que promueven estados como Nuevo León o el Distrito Federal. Esperemos a ver que pasa en el 2000 con las nuevas propuestas.

8. ¿Podría usted darnos una opinión acerca de lo que el Estado de Nuevo León puede esperar con el nuevo Gobierno de Vicente Fox?

R. Hasta este momento, septiembre del 2000, existe una buena comunicación del gobierno del estado con el equipo de transición, hay que esperar a ver en el 2000 hasta que medida puede ser tomada la propuesta del 2000. Básicamente la propuesta de Nuevo León trata de: 1. Que ningún estado reciba menos de lo que hasta ahora recibe, y 2. Se refiere a los ingresos no tributarios extraordinarios que reciba la federación. En 1999 Estos ingresos extras provenientes del petróleo se utilizaron para las elecciones. Hay que poner candados en estas situaciones, hay que implementar controles sobre estos ingresos y sus aplicaciones. Se propone que los ingresos extras no tributarios se repartan con un criterio de productividad en los estados. En los casos o periodos en que no haya superávit, la manera sería con un cambio de fórmula gradual tomando los criterios actuales hasta llegar a un 50-50 en donde uno de estos 50% fuera con un criterio de competitividad. La visión del nuevo gobierno en particular es la de una distribución equitativa de la riqueza.

Más que el gobierno de Vicente Fox, hay que decir que el cambio se espera por la pluralidad que va a existir en el Nuevo Congreso de la Unión en donde la representación es pluripartidista con representantes del PAN (206), PRI (214),

PRD (50) y el resto de partidos menores, en donde la participación del PRD va a ser en especial importante ya que su inclinación puede considerarse decisiva.

El tercer entrevistado fue el C. P. Alfredo Lujambio Rafols, ex tesorero del Ayuntamiento de San Luis Potosí, SLP de 1983 a 1985, ex Diputado Federal del PAN de 1991 a 1994 y actualmente empresario en San Luis Potosí. Su punto de vista fue diferente a los demás ya que, además de pertenecer a otro estado, su experiencia en la administración pública en una época de gobierno diferente, lo hace ver la problemática como un problema de fondo, estructural, nacional, apartidista, que involucra a todas las entidades independientemente de su desarrollo económico.

Nombre: C. P. Alfredo Lujambio Rafols

Profesión: Contador Público

Actividad laboral: Empresario

Lugar de Residencia: San Luis Potosí, SLP, México

1. ¿Considera usted que el sistema de gobierno de México cumple con los principios básicos del federalismo de dar autonomía a las entidades

federadas y al mismo tiempo centralizar en ciertas áreas las decisiones y recursos? ¿Por qué?

R. No, es centralista, en su peor forma imperial, existe una dependencia exagerada; el 92 o 93% son ingresos provenientes de la federación. En San Luis Potosí sólo el 2 o 3% de sus ingresos son por ingresos propios.

2. ¿Considera que la fórmula de distribución de participaciones federales es equitativa para todos los estados? ¿Por qué?

R. No, la fórmula esta elaborada por el gobierno central. No tienen la perspectiva ni la óptica de los estados. Hay deficiencia en la competencia fiscal. Por ejemplo el IVA es un impuesto modificable que podría ser descentralizado.

3. ¿Sí la descentralización de impuestos federales o la modificación de la fórmula utilizando el criterio de capacidad recaudatoria y no poblacional afectara negativamente a las entidades menos desarrolladas económicamente y solo beneficiara a unas cuantas, usted aprobaría tales modificaciones? ¿Por qué?

R. El problema no está ahí, se trataría de buscar una base amplia de contribuyentes. Hay que buscar la equidad y justicia fiscal atenuando los contrastes paulatinamente. La recaudación debe hacerse de acuerdo a quien pueda pagar, es decir, los ricos pagan más impuestos y los pobres menos pero ambos deben recibir igual servicio. El equilibrio se busca a través de revertir los servicios.

4. ¿Cree usted que la legislación mexicana es clara sobre la competencia tributaria correspondiente a los diferentes niveles de gobierno? ¿Por qué?

R. No, las leyes son omisas, el problema es que se le da prioridad a la Federación y falta delimitar a los estados acerca de su competencia tributaria. Estoy de acuerdo en una reforma constitucional que sea clara en la competencia tributaria que corresponde a cada nivel de gobierno.

5. En el Plan Estatal de Desarrollo de Nuevo León 1997-2003 se estableció como estrategia promover una mayor descentralización fiscal para aumentar los ingresos propios. ¿Cree que esto es posible? ¿Cómo?

R. Si, la descentralización es posible y deseable para promover el desarrollo social dándole mayor responsabilidad fiscal a la autoridad local en primera instancia y supletoriamente a la federación. Debe existir una relación

estrecha entre ingreso gasto en cada estado para lo que sería necesaria la descentralización.

6. ¿Podría usted darnos una opinión acerca de lo que el Estado de Nuevo León puede esperar con el nuevo Gobierno de Vicente Fox?

- R. Caminar, avanzar hacia una racionalización inteligente al sistema fiscal, que es ineficiente y frena el desarrollo de los estados. Una redistribución de competencias (PAN y Congreso). Reforma a un sistema justo en cuanto a la correcta aplicación de los recursos en los estados. En cuanto al tema de coordinación fiscal, participaciones y competencias puedo decir que el tema rebasa el asunto de partido, debe verse desde una óptica de ciudadano, a un nivel general y de desarrollo. Debe haber un sistema fiscal inteligente, razonable y con una competencia tributaria bien asignada.

La siguiente persona entrevistada fue el Lic. Enrique Barraza Allande, economista y Asesor Especial del Secretario de Comercio y Fomento Industrial, Lic. Herminio Blanco. Su punto de vista es federal, nacional y objetivo como se puede ver en sus respuestas:

Nombre: Lic. Enrique Barraza Allande

Profesión: Economista

Actividad Laboral: Asesor Especial del Secretario de Comercio y Fomento Industrial

Lugar de Residencia: México, D. F.

1. ¿Considera usted que el sistema de gobierno de México cumple con los principios básicos del federalismo de dar autonomía a las entidades federadas y al mismo tiempo centralizar en ciertas áreas las decisiones y recursos? ¿Por qué?

R. Un principio básico del federalismo es que la autonomía de los estados también debería implicar responsabilidad fiscal. Los estados deberían tener sus propios sistemas para recaudar otros tipos de impuestos, no sólo el impuesto predial. En otros países esto es común. Por ejemplo, en Canadá el gobierno federal recauda aproximadamente 21% del PIB y los estados cerca de 18% del PIB. En México prácticamente toda la recaudación la realiza el gobierno federal y los estados sólo demandan mayores participaciones. Un sistema como el canadiense en forma natural tiende a

descentralizar las decisiones y los recursos, delimitando mejor las áreas de competencia de los gobiernos estatales respecto al federal.

2. ¿Considera que la fórmula de distribución de participaciones federales es equitativa para todos los estados? ¿Por qué?

R. Equitativo significa que se les quita a los que tienen más para darle a los que tienen menos, así que los que más tienen (la minoría) son afectados negativamente. La pretensión del sistema de distribución de participaciones es propiciar la equidad, esto es otorgar más recursos a los estados que más lo necesiten, presumiblemente los que tienen mayor población. Así que los recursos se asignan de acuerdo al tamaño de la población de cada estado y no en función de la recaudación federal que se logra en cada entidad. Si las participaciones se asignaran de acuerdo a la capacidad recaudatoria, entonces el criterio de la asignación de recursos sería distinto y esto afectaría negativamente a entidades de mayor población, especialmente a aquellas que son más pobres. El criterio de asignación se puede modificar, pero hay que ser conscientes de las implicaciones de un nuevo criterio.

3. ¿Cree usted que exista una razón por la cuál el Congreso de la Unión no haya aprobado alguna modificación a la fórmula de distribución de

participaciones actual a pesar de que algunas entidades como Nuevo León y el Distrito Federal la hayan solicitado? ¿Cuál?

R. Quizá porque la mayoría de las entidades federativas se oponen.

4. ¿Sí la descentralización de impuestos federales o la modificación de la fórmula utilizando el criterio de capacidad recaudatoria y no poblacional afectara negativamente a las entidades menos desarrolladas económicamente y solo beneficiara a unas cuantas, usted aprobaría tales modificaciones? ¿Por qué?

R. No, porque se afectaría negativamente a la mayoría de los mexicanos.

5. ¿Cree usted que logrando la eficiencia administrativa y recaudatoria en impuestos y derechos locales pudiera Nuevo León aumentar sus ingresos fiscales? ¿Por qué?

R. Quizá habría que rediseñar el sistema de recaudación del estado, contemplando otras posibilidades e captación de ingresos, además de elevar la eficiencia administrativa y recaudatoria.

6. ¿Cree usted que la legislación mexicana es clara sobre la competencia tributaria correspondiente a los diferentes niveles de gobierno? ¿Por qué?

R. Quizá sea clara, pero es insuficiente. Debería otorgarse mayor capacidad recaudatoria a los estados para que puedan enfrentar la mayor responsabilidad fiscal que implica un pacto verdaderamente federal, en el que las entidades deben tener mayor autosuficiencia fiscal y no depender tanto del gobierno federal.

7. En el Plan Estatal de Desarrollo de Nuevo León 1997-2003 se estableció como estrategia promover una mayor descentralización fiscal para aumentar los ingresos propios. ¿Cree que esto es posible? ¿Como?

R. La mayor descentralización fiscal podría elevar la recaudación porque los más interesados en cobrar pueden ser precisamente los municipios o localidades que se beneficiarán de los recursos adicionales.

8. ¿Podría usted darnos una opinión acerca de lo que las entidades pueden esperar con el nuevo Gobierno de Vicente Fox?

R. Vicente Fox prometió que iba a aumentar las participaciones a los estados, aunque no está claro si se revisarán los criterios de asignación de recursos fiscales federales. El presupuesto del gobierno federal deja muy poco

margen para elevar las participaciones y probablemente la única manera en que podrá hacerse es que el gobierno federal eleve su recaudación vía mayores impuestos.

9. Comentario personal sobre el tema.

R. Los estados deberían hacerse corresponsables de la recaudación de impuestos y no sólo demandar mayores participaciones. Es hora de que el pacto federal lo sea verdaderamente, y que haya no sólo mayores participaciones sino también mayor compromiso de los estados para elevar la recaudación.

Por último, entrevisté al Economista Jesús Rojas Sánchez, Director General de Recursos Humanos de la SECOFI en la Ciudad de México y al Lic. Alberto del Castillo, Director General Adjunto de Recursos Humanos de la misma dependencia quienes contestaron conjuntamente el cuestionario. Considero su opinión desde el punto de vista federal y objetiva ya que plantea la problemática de manera general y no de acuerdo a una entidad en particular.

Nombres: Lic. Jesús M. Rojas Sánchez y Lic. Alberto del Castillo

Profesión: Economista y Administrador respectivamente

Actividad laboral: Director General De Recursos Humanos de la SECOFI y

Director General Adjunto de Recursos Humanos de la SECOFI

Lugar de residencia: México, D. F. en ambos casos.

1. ¿Considera usted que el sistema de gobierno de México cumple con los principios básicos del federalismo de dar autonomía a las entidades federadas y al mismo tiempo centralizar en ciertas áreas las decisiones y recursos? ¿Por qué?

R. En términos abstractos, sí. El propio Plan Nacional de Desarrollo reconoce los espacios de autonomía y respeto a los universos de competencia de cada uno de los ordenes gubernamentales. Sin embargo, en la parte fiscal es donde no se reflejan del todo estos principios, pues es significativo que la

mayor parte de la recaudación fiscal la realiza el aparato federal de gobierno, así como su administración y la toma de decisión en la distribución de los recursos.

2. ¿Considera que la fórmula de distribución de participaciones federales es equitativa para todos los estados? ¿Por qué?

R. En estricto sentido debe ser. El Pacto Federal fue concebido para promover el desarrollo equitativo de todos los miembros de la Federación, nunca para perpetuar contrastes y rezagos. Sin embargo, al concepto de equidad debe agregársele la corresponsabilidad necesaria para que esta distribución de participaciones federales no atente a la justa distribución que a los estados le corresponde, dado su nivel de desarrollo y captación de recursos. Esta corresponsabilidad debe acompañarse de nuevos y modernos esquemas de distribución, no solo por indicadores como el tamaño de la población, nivel de desarrollo estatal o contingencias naturales, etc.

3. ¿Cree usted que exista una razón por la cuál el Congreso de la Unión no haya aprobado alguna modificación a la fórmula de distribución de participaciones actual a pesar de que algunas entidades como Nuevo León y el Distrito Federal la hayan solicitado? ¿Cuál?

- R. Una de las razones por las cuales el Congreso de la Unión no haya aprobado alguna modificación a la fórmula de distribución de participaciones actual es la composición política del mismo Congreso, que dificulta y demora la obtención de consensos para la aprobación de, no solo esta, sino de muchas otras modificaciones necesarias para el país.
4. ¿Sí la descentralización de impuestos federales o la modificación de la fórmula utilizando el criterio de capacidad recaudatoria y no poblacional afectara negativamente a las entidades menos desarrolladas económicamente y solo beneficiara a unas cuantas, usted aprobaría tales modificaciones? ¿Por qué?
- R. Es factible, bajo un nuevo esquema distributivo acorde a las actuales condiciones del país y los estados, llegar a la corresponsabilidad mencionada anteriormente, sin que afecte negativamente a las entidades menos desarrolladas, esto debe estar acompañado de cambios en los esquemas de captación de impuestos locales por entidad.
5. ¿Cree usted que logrando la eficiencia administrativa y recaudatoria en impuestos y derechos locales pudiera Nuevo León aumentar sus ingresos fiscales? ¿Por qué?

R. Por supuesto que sí, Actualmente las distintas entidades públicas de los tres niveles de gobierno que han emprendido programas de modernización administrativa han logrado reducciones sustanciales en su gasto de operación, además de ir acompañada de otras opciones de captación de impuestos y/o ampliación de su base tributaria.

6. ¿Cree usted que la legislación mexicana es clara sobre la competencia tributaria correspondiente a los diferentes niveles de gobierno? ¿Por qué?

R. No es lo suficientemente clara para satisfacer las necesidades de recursos de los estados y su nivel de competencia en aspectos fiscales. Esto es producto de un largo proceso que dio resultados en su momento, sin embargo, es necesario adecuar la legislación existente a las condiciones del país.

7. En el Plan Estatal de Desarrollo de Nuevo León 1997-2003 se estableció como estrategia promover una mayor descentralización fiscal para aumentar los ingresos propios. ¿Cree que esto es posible? ¿Como?

R. Una mayor descentralización requiere modificar las leyes y los esquemas recaudatorios actuales. Esto significa definir claramente la competencia en la recaudación y administración de los impuestos para cada nivel de gobierno, así como la manera en que se efectúa su distribución, propiciando

que sea el estado y los municipios los directamente favorecidos, ya que en esos niveles es donde la población percibe y se beneficia con las acciones de gobierno directas.

8. ¿Podría usted darnos una opinión acerca de lo que el Estado de Nuevo León puede esperar con el nuevo Gobierno de Vicente Fox?

R. Las propuestas económicas de Vicente Fox en el aspecto económico incluyen una reforma fiscal integral, una política de desarrollo regional, un programa de combate a la pobreza basado en la generación de riqueza, la promoción de la capacidad turística de los estados como parte del motor de desarrollo regional, además de un gobierno descentralizado que propicie un verdadero pacto federal, lo que podría resultar en una efectiva y eficiente actuación de los gobiernos estatales y municipales.

9. Comentario personal sobre el tema.

R. Se hace necesaria una transformación real de los esquemas actuales de recaudación y distribución de los ingresos fiscales en el país. Es tiempo que el pacto federal lo sea verdaderamente, llegando a la más elemental célula administrativa que es el municipio.

7.4. Análisis de las entrevistas

La aplicación de las entrevistas a distintas personas de la administración pública y de diferentes niveles de gobierno, estatal y federal, tiene como objetivo encontrar un contrapeso que compruebe por un lado la existencia de la problemática y por otro la razón por la que existe.

Encontramos que desde el punto de vista estatal se comprueba la problemática y desde el federal se explica la razón de su existencia.

En el siguiente y último capítulo se establecen los resultados de mi investigación y se llega a una conclusión.

CAPITULO VIII

RESULTADOS Y CONCLUSIONES

8.1. Resultado de la investigación de campo

Tomando como punto de partida la hipótesis final establecida en el capítulo VII se llegó a un resultado. Para explicar estos resultados decidí desglosar la hipótesis final en cuatro partes ya que su comprobación positiva o negativa es parcial en algunos casos:

Primera Parte:

A pesar del sistema federal que nos rige, existen inequidades en la distribución de recursos a las entidades económicamente desarrolladas, como el Estado de Nuevo León, en relación a las demás,..

Desde el punto de vista federal, se encontró que la distribución de recursos en las entidades no es inequitativa tomando en cuenta que el objetivo de la federación es disminuir las diferencias y contrastes entre entidades, es decir, toma recursos de los estados desarrollados y los distribuye a los menos desarrollados. Los entrevistados que pertenecen a la Federación opinan que el Federalismo en todas las áreas busca el mayor beneficio para la mayoría de las entidades pertenecientes, aunque en el caso del área fiscal en ocasiones tenga efectos negativos en entidades económicamente desarrolladas.

Desde el punto de vista del Estado de Nuevo León en específico, el resultado fue que si existe una fuerte inequidad ya que se considera gran productor de recursos y no recibe lo mismo. Busca que se premie su trabajo recaudatorio y eficiencia administrativa.

Segunda parte.

...causadas por la fórmula de distribución de participaciones vigente en el año 2000 y que pudiera solucionarse parcialmente a través de la correcta definición de la competencia tributaria,...

En esta parte tanto la perspectiva federal como la del Estado coinciden en que debe definirse mejor la competencia tributaria entre niveles de gobierno y se reconoce como punto central por su importancia al municipio, es decir, debe

darse mayor autonomía al municipio. Están de acuerdo en una reforma sustancial que delimite esta competencia.

Tercera Parte.

...de la modificación de la fórmula...

Aquí, como punto medular de la problemática, se encontró que la modificación de la fórmula no ha sido aprobada en ocasiones anteriores por la pluralidad del Congreso de la Unión en los últimos años y porque estas modificaciones han representado desventajas para la mayoría de las entidades, por lo que sus representantes votan en contra. La solución que se propone es buscar el apoyo de entidades afines que apoyen la misma propuesta aunque, las entidades en desventaja podrían también aliarse y ser mayoría. Quizá la solución a corto plazo no sea únicamente buscar la modificación de la fórmula sino buscar otras fuentes de ingresos como la eficiencia administrativa (lo propone la federación) ó la descentralización de algún impuesto.

Cuarta parte.

...y de la descentralización de algunos impuestos federales ya existentes.

Junto con la definición de competencia tributaria entre niveles de gobierno, está solución es la más aceptada entre ambas partes, Federación y Estado. En ambos casos se acepta que una descentralización puede funcionar y dar más

autonomía a los municipios y por lo tanto al Estado en general. Aunque también conlleva una responsabilidad fiscal mayor que se traduce en mayor participación municipal y estatal en recaudación, administración y fiscalización y que no todas las entidades pueden lograrla. Todos coinciden en que debe ser mediante un mecanismo de transición, con compensaciones y estímulos fiscales a los estados en desventaja pero que no ocasione dependencia con el Gobierno Central.

8.1. Conclusión

Se comprobó la hipótesis final positivamente en un 85% ya que la parte correspondiente a la existencia de inequidades en el sistema de distribución de recursos se concluye negativa resultando que:

Es equitativa en cuanto que la equidad distributiva es un aspecto normativo, de acuerdo con el cual la sociedad o, como en este caso, el gobierno deciden sobre la mejor manera de redistribuir el ingreso.

También se refiere a la justicia o imparcialidad en la manera en que la producción o recursos económicos se distribuyen entre los estados de acuerdo a sus necesidades.

Aunque se concluye que es equitativa, se reconoce que afecta negativamente a las entidades más desarrolladas económicamente a causa de la existencia de grandes contrastes económicos, sociales, culturales y de geografía entre las entidades de nuestra federación y que sólo pueden disminuirse a través de la promoción de desarrollo económico a los estados más necesitados.

El 85% de la hipótesis comprobada positivamente se refiere a que efectivamente se solucionaría parcialmente o en cierto grado la problemática de distribución de recursos de la siguiente manera:

1. Redefinición de la competencia tributaria

A través de una reforma constitucional en donde se le otorgue mayor autonomía al municipio y se definan con mayor claridad las competencias de cada nivel de gobierno.

2. Modificación de la fórmula

Esta modificación deberá ser gradual y siempre considerando que beneficie a la mayoría. Concluyo que este es el punto que menos modificación debe sufrir a corto plazo.

3. Descentralización de impuestos.

Es más factible aumentar los ingresos estatales y municipales a través de la descentralización con un esquema bien definido que promueva la eficiencia administrativa y la responsabilidad fiscal.

Todo el estudio previo a la investigación de campo, me dio las premisas a las que había que llegar para lograr una hipótesis aplicable y con fundamentos a la realidad que vive el Estado de Nuevo León.

Esta documentación contiene de manera histórica que el problema no es reciente pero considero que el momento que se vive actualmente en este año 2000 lo ha vuelto actual y de una importancia generalizada ya que se han creado grandes expectativas con el cambio de gobierno y la aplicación de la tan esperada democracia que especialmente se deja sentir en el Congreso de la Unión.

Concluyo finalmente que a pesar de las diferencias entre las entidades, todas deben buscar y entender el principio fundamental del federalismo fiscal que durante toda mi investigación fue el eje principal regulador de la forma de gobernar de sus integrantes: Beneficiar a la mayoría.

BIBLIOGRAFIA

1. Libros

Antaki, Ikram, *El Manual del Ciudadano Contemporáneo*. Editorial Ariel. Primera Edición. México. Junio del 2000.

Arrijo Vizcaíno, Adolfo. *El Federalismo Mexicano hacia el Siglo XXI*. Editorial Themis. Primera Edición, México. Marzo 1999.

Arrijo Vizcaíno, Adolfo. *Derecho Fiscal*. Editorial Themis. Décima Edición. México, 1995.

Ayala Espino, José. *Diccionario Moderno de la Economía del Sector Público*. Editorial Diana. Primera Edición. México, Julio 2000.

Delgadillo Gutierrez, Luis Humberto. *Principios de Derecho Tributario*. Editorial Limusa. Tercera Edición. México 1987.

Delgadillo Gutierrez, Luis Humberto. *Introducción al Derecho Positivo Mexicano*. Editorial Limusa. Primera Edición. México 1989

Margain Manatou, Emilio. *Introducción al Estudio del Derecho Tributario Mexicano*. Editorial Porrúa, Treciava Edición Actualizada. México 1997.

Riding, Alan. *¿Cambiará México Ahora?* Editorial Joaquín Mortiz, S. A. De C. V. Primera Edición. México. Septiembre del 2000

Trigueros Gaisman, Laura y Elisur Arteaga Nava. *Diccionario Jurídico Harla. Volúmen 2 Derecho Constitucional*. Editorial Harla. México, 1995.

Zorilla, Santiago y Miguel Torres Xammar. *Guía para Elaborar la Tesis*. Editorial Interamericana. Primera Edición. México, 1986.

2. Publicaciones y Artículos:

Colmenares Páramo, David. *Retos del Federalismo Fiscal Mexicano*. Revista Comercio Exterior. Vol. 49, número 5. México. Mayo, 1999.

Flores, Armando. Periodista. *Se tambalean los regímenes Fiscales*. Periódico El Norte. Negocios. Nuevo León, México. 10 Julio, 2000.

Krause, Enrique. *Una Modesta Utopía*. Periódico El Norte. Editorial. Nuevo León, México. 25 Junio, 2000.

Meyer, Lorenzo. *Experiencia Excepcional*. Periódico El Norte. Editorial. Nuevo León, México. 6 de Julio 2000.

Michel Uribe, Hugo Alberto. *Distribución Óptima de Potestades Tributarias*. INDETEC. Revista Bimestral No. 119. México. Diciembre, 1999.

Monsivaís, Carlos. La Renovación del Oportunismo. Periódico El Norte. Editorial. Nuevo León, México. 25 Junio 2000

Sempere, Jaime y Horacio Sobarzo. Relaciones Intergubernamentales. INDETEC Trimestre Fiscal No. 66. México. Abril-Mayo 1999.

INEGI, Censos Económicos 1999 Enumeración Integral, Nuevo León.

INEGI, Sistema de Cuentas Nacionales de México. 1998.

PROPUESTA 2. Hacia un Auténtico Federalismo. Publicación Semestral de la Fundación Rafael Preciado hernández, A. C., Febrero 1996.

3. Leyes

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Constitución Política del Estado de Nuevo León

Ley de Coordinación Fiscal

Compendio de Leyes Hacendarias del Estado y Municipios 1998. Nuevo León

Compendio de Leyes Hacendarias del Estado y Municipios 2000. Nuevo León
Ley Orgánica de la Administración Pública Municipal del Estado de Nuevo León

4. Convenios y otros

PLAN ESTATAL DE DESARROLLO 1997-2003. www.nl.gob.mx

CONVENIO DE ADHESIÓN Y ANEXOS. Diario oficial de la Federación

CONVENIO DE COLABORACIÓN ADMINISTRATIVA Y ANEXOS. Diario Oficial de la Federación

Gobierno del Estado de Nuevo León. www.nl.gob.mx

RESUMEN AUTOBIOGRAFICO

Adriana Verónica Hinojosa Cruz

Candidato para el Grado de

Maestra en Contabilidad con Especialidad en Impuestos

Tesis: EL FEDERALISMO FISCAL Y SUS EFECTOS EN EL ESTADO DE NUEVO LEÓN

Rama Profesional: Fiscal

Biografía:

Datos Personales: Nacida en el Distrito Federal, México el 29 de Noviembre de 1963, hija de Carlos Humberto Hinojosa y Ríos e Hilaria Cruz Camacho

Educación: Egresada de la Universidad Intercontinental incorporada a la Universidad Autónoma de México, grado obtenido de Licenciada en Administración en 1988.

Experiencia Profesional: En Despacho de Contadores Públicos de 1984-1990, asesoría administrativa, contable y fiscal en forma independiente desde 1992.

1



