

TERCERA PARTE:
PROPUESTAS Y CONCLUSIONES

CAPITULO VII

PERSPECTIVAS Y POSIBILIDADES PARA MEJORAR EL AMBITO Y CONTENIDO DEL SISTEMA NACIONAL DE COORDINACION FISCAL	207
VII.1 Ampliación de campos de colaboración administrativa	209
VII.2 Establecimiento de nuevos criterios de distribución en la fórmula de participaciones federales a los estados a fin de eliminar desequilibrios, rezagos y criterios injustificados	212
VII.3 Renegociación de espacios tributarios	216
VII.4 Ampliación de la potestad tributaria a entidades federativas y municipios	218
VII.5 Hacia una adecuación del marco jurídico desde la perspectiva de un auténtico federalismo fiscal	225
VII.6 Hacia la conformación de un Sistema Nacional de Coordinación Hacendaria	230

TERCERA PARTE:

PROPUESTAS Y CONCLUSIONES

C A P I T U L O V I I

PERSPECTIVAS Y POSIBILIDADES PARA MEJORAR EL AMBITO Y CONTENIDO DEL SISTEMA NACIONAL DE COORDINACION FISCAL

Es indudable que las condiciones actuales para un régimen de gobierno al final de milenio requieren un proceso de modernización en su sistema de coordinación fiscal, el esquema federal parece encontrar ciertas restricciones para continuar en su gestión en una forma ágil y clara. Es persistente la demanda de estados y municipios que reclaman su derecho y su autonomía fiscal, lo cual quizá encuentra un dilema entre lo político y lo administrativo.

Se debe reconocer que el ámbito político es el elemento dominante y determinante del quehacer de la construcción de ese proyecto de nación que es México. La propuesta de cambio o modernización debe ser congruente, gradual cuando así se requiera, pero sobre todo debe centrarse en la realidad.

VII.1 AMPLIACION DE CAMPOS DE COLABORACION ADMINISTRATIVA

Para establecer los límites de colaboración entre los tres niveles de gobierno, es pertinente que exista un reordenamiento normativo y administrativo, en especial en donde se realiza la distribución de competencias respecto de las contribuciones, la colaboración y coordinación de los tres niveles de gobierno.

Parece que a nivel propositivo hay cierta claridad, pero a nivel pragmático existen significativas condicionantes no del todo claras que generan demandas específicas de los diversos núcleos poblacionales.

Es decir que en la praxis existen ciertos vacíos que limitan la claridad jurídico-política.

"Históricamente la colaboración administrativa en materia tributaria, se ha dado de los gobiernos estatales hacia el gobierno federal, las entidades han tenido que prescindir de su potestad tributaria", delegando o compartiendo por la vía de la colaboración parte del ejercicio de poder.

A nivel general se pueden citar varias etapas de la conformación en el sistema fiscal, de las cuales sólo esbozaremos dos:

- a) La de 1980 que establece la nueva Ley de Coordinación Fiscal, los convenios de adhesión y en especial la entrada en vigor del impuesto

al valor agregado que ya marcaron un cambio estructural en la relación de los gobiernos estatales con la federación.

"Ante este hecho la presencia fiscal de las entidades se redujo hasta casi desaparecer en el universo de los contribuyentes afectos a los gravámenes fiscales estatales y, aun en el ámbito municipal, dicha presencia fiscal se redujo al máximo, con la coordinación en derechos; pues en las entidades que aceptaron esta coordinación tuvieron que desaparecer las licencias de giro, que representaban la principal fuente de presencia fiscal para los municipios".

De 1984 hasta 1990, "se logró que la administración del impuesto al valor agregado se realizará de manera integral por las haciendas públicas estatales".

"Cabe hacer mención que durante los años de 1988 y 1989, el 30% de la recaudación del IVA efectuada por las entidades, se reflejaba directamente en sus participaciones federales manejándose en esos años un Fondo General Ajustado de Participaciones.

- b) A partir de 1990, la colaboración administrativa sufrió un importante retroceso, ya que la federación mediante la firma de un nuevo convenio de colaboración administrativa en materia fiscal federal, retiró a las entidades las facultades de administración de ingresos federales coordinados.

"En los últimos cuatro años, se han ido cediendo facultades marginales respecto a ciertas tareas de administración como las verificaciones del padrón de contribuyentes afectos al IVA y a la de legal estancia de vehículos extranjeros, en un orden de similar importancia se les otorgaron algunas otras facultades en materia de control de obligaciones. Sin embargo, éstas no han restituido el nivel de participación y presencia que con otros esquemas de colaboración tuvieron los estados en el pasado reciente".

Así es importante se reconozca que la colaboración administrativa como una forma de transferencia de poder tributario, es indudablemente un elemento jurídico-político que pretende a través del pacto federal establecer y mantener la cohesión de los tres ámbitos de gobierno; no obstante ante condiciones de crisis recurrentes implicó una mayor atención de acciones por parte del

gobierno federal que en todo caso su quehacer parecería insuficiente y de obsolescencia.

Surgen así propuestas que establecen ampliar la colaboración que es en sí una descentralización de la administración de un mayor número de impuestos federales a los estados y específicamente enmarcan lo correspondiente al IVA; de acuerdo a los antecedentes impositivos a lo recaudado por los estados en este rubro, así como el impuesto sobre la renta o el impuesto sobre productos y servicios.

Cabe destacar que en la gestión administrativa existe un tratamiento diferencial en cuanto a regiones y estados, ya que en cuanto a la infraestructura administrativa hay estados bien dotados en tanto en otros pesa el rezago en los mismos.

De esta forma es importante también destacar que el análisis no sólo debe centrarse en las potencialidades técnico-administrativas sino más bien entender la realidad de la capacidad tributaria de un territorio, ya que al sacar medias se relega la insuficiencia de ingresos de la población; que en última instancia la captación tributaria implica una retribución posterior en participaciones que atiendan a su población que es por tanto la que demanda la atención en servicios públicos.

Así más que establecer un marco técnico administrativo y de elementos normativos, es pertinente que se centre en la realidad espacial y temporal que requiere una ampliación de colaboración fiscal y específicamente en lo concerniente a la potestad y autonomía municipal que es en el presente análisis quien más ha resentido los ajustes económicos, fiscales y administrativos.

VII.2 ESTABLECIMIENTO DE NUEVOS CRITERIOS DE DISTRIBUCION EN LA FORMULA DE PARTICIPACIONES FEDERALES A LOS ESTADOS A FIN DE ELIMINAR DESEQUILIBRIOS, REZAGOS Y CRITERIOS INJUSTIFICADOS

Actualmente, existen 3 criterios para distribuir el fondo general de participaciones: población, el recaudatorio y compensatorio.

De estos criterios, el poblacional y el compensatorio, que distribuyen entre los estados el 54.83% del fondo general responden más a políticas de equilibrio regional y de desarrollo social que a cuestiones de desarrollo económico y fiscal, sin considerar que el criterio recaudatorio está basado en impuestos exclusivos al consumo, con lo cual el factor demográfico influye nuevamente de manera decisiva.

Al sustentarse la distribución de participaciones entre los estados en criterio de índole regional y demográfico, se está utilizando a la coordinación fiscal como un mecanismo más de estas políticas que son de responsabilidad del gobierno federal. Ciertamente, deben existir apoyos extras o adicionales a los estados relativamente más atrasados, pero con recursos que correspondan de origen al gobierno federal y no a las propias entidades. No se debe perder de vista que el gobierno federal concentra aproximadamente el 80% de los ingresos derivados de la recaudación.

Esta situación resulta injusta, pues se está cargando sobre las entidades federativas relativamente más desarrolladas, los costos de la política de desarrollo de estados más débiles, restándoles a las primeras mayores posibilidades de avance.

Se debe partir de la consideración de que las participaciones federales son también consecuencia de los recursos y el desarrollo de los estados y por lo tanto, para su distribución los criterios deben ser prioritariamente de desarrollo estatal, y no fundamentalmente de desarrollo global o regional, cuyo ámbito pertenece a las funciones de la federación para lo cual cuenta con recursos propios.

En este sentido, los criterios idóneos para distribuir las participaciones a los estados deben ser:

- Grado de desarrollo económico o productivo (aportación de una dinámica económica estatal a la nacional).
- Contribución de cada entidad a la recaudación total, es decir, el potencial fiscal.
- Estimular a los estados a aumentar la recaudación participable y a los ingresos coordinados, y
- Contribuir a garantizar una asignación de recursos justa y equitativa a los estados de menor desarrollo.

Esto significa que el criterio poblacional para distribuir una parte del fondo general debe eliminarse o disminuir en porcentaje, a fin de que otros criterios tomen un mayor peso.

La eliminación de criterio poblacional, del fondo general, no significa necesariamente su eliminación como elemento para distribuir las participaciones federales, pudiéndose crear un fondo específico o especial para distribuir una parte de las participaciones federales a través de este criterio de carácter regional-demográfico. Se enfatiza nuevamente, que los factores o criterios de tipo social, deben estar presentes a fin de garantizar recursos adicionales a los estados con rezagos sociales o relativamente menos desarrollados, pero como un complemento a las políticas de desarrollo implementadas por el gobierno federal.

De ninguna manera se busca cancelar los apoyos adicionales o excepcionales a algunas entidades con desarrollo menor o que contribuyen al país con productos de carácter estratégico, la idea es que los recursos extraordinarios o adicionales provengan de la hacienda federal y no de los recursos que por origen corresponden a otras entidades federativas.

En relación a la creación de nuevos fondos de participaciones, es necesario analizar detenidamente los ya existentes y sus orígenes, pues se han dado casos como el del Fondo de Fomento Municipal, que se empezó a distribuir con las mismas bases del fondo financiero complementario, que se había

creado para compensar a los estados que tenían mucha población y escasa recaudación, y respecto del cual no se perciben razones de peso para que haya nacido en condiciones similares, perjudicando a los municipios de las entidades eminentemente recaudadoras.

La distribución de participaciones actualmente en lo que se refiere a la parte del fondo general que se reparte a través del criterio recaudatorio, es uno de los planteamientos que con más frecuencia han realizado los estados; primeramente, por que el I.V.A. tiene tasas diferentes que dejaban en desventaja a aquellas entidades cuya actividad productiva de tipo agropecuario sobresalía en sus economías, así como por los problemas del domicilio fiscal.

Actualmente, los impuestos llamados asignables, es decir, aquéllos cuya recaudación se considera para distribuir la segunda parte del fondo general, son de carácter indirecto (y no incluyen al I.V.A.), privilegiando al consumo en detrimento de aquéllos que son indicativos del nivel y del dinamismo económico.

Este tipo de impuestos (al consumo de gasolina, alcohol, tabaco, cerveza, entre otros) si bien tienen la ventaja de un mayor control territorial (en contraposición al I.S.R.), así como de mayor facilidad de cálculo en tiempo, reflejan con mayor claridad la influencia poblacional que la dinámica económica.

Una forma de mejorar la situación mencionada sería ampliar los impuestos "asignables", incluyendo el I.V.A. y aquéllos aplicables al comercio exterior; igualmente, se podrían incluir el impuesto sobre la renta y el impuesto sobre los activos de las empresas.

En el caso del I.V.A. para efectos de cálculo en la fórmula de distribución, se tendría que optar por una tasa única, sobre todo para aquellos productos que tienen la tasa de 0%.

De acuerdo a lo anterior, la propuesta concreta es la siguiente: que los impuestos "asignables" determinados para cada una de las entidades federativas, pudieran corresponder a la recaudación federal obtenida en el territorio de las mismas, por concepto de todos los impuestos en el período de que se trate; este planteamiento es mayormente válido, en la medida en

que los estados tengan mayor participación en la administración de los impuestos federales.

Con esta alternativa, de considerar "asignables" a todos los impuestos recaudados por el gobierno federal en cada entidad federativa, se incorporan los impuestos que derivan de la dinámica económica, compensando así los efectos eventualmente negativos de los impuestos indirectos o al consumo.

El criterio recaudatorio representa además, un elemento importante en la justicia distributiva, en tanto que se origina en la dimensión de la actividad económica de cada estado, de tal manera que el crecimiento productivo de un estado, como regla general, tendría como consecuencia una mayor recaudación fiscal y por lo tanto, una mayor participación.

Asimismo, al utilizar las cifras e impuestos recaudados, registrados en la cuenta pública comprobada, se eliminarían otros problemas actuales como el desfase de la fórmula y la aplicación de diferentes factores de distribución durante el transcurso del año y la dependencia de la información del contribuyente o de PEMEX para la determinación de los impuestos asignables.

Prosiguiendo con esta alternativa, la fórmula de distribución de participaciones del fondo general, pudiera integrarse de la siguiente manera:

- Una primera parte, con una proporción del 90% del fondo general, distribuida por el criterio recaudatorio, donde los "asignables" serían la recaudación de los impuestos federales, efectuada en cada entidad en el año de que se trate.
- Una segunda parte, con una proporción del 10% del fondo donde intervendrían como "asignables" el producto interno bruto, generado por cada entidad en relación al PIB nacional, así como el factor de población determinado para cada estado.

Sin lugar a dudas, incluir el criterio económico en los elementos base para la fórmula de distribución de participaciones, con cierto peso específico, podría dar como resultado un mecanismo más justo y apegado a la realidad, sin embargo, debe mencionarse que debido a la falta de información estadística completa y oficial en los indicadores económicos estatales, es

difícil prever los resultados con exactitud, por lo que, en todo caso y hasta en tanto se establezca un sistema confiable de generación de información económica, la proporción de esta segunda parte podría basarse únicamente en el factor poblacional.

Previa a la implantación de esta fórmula podrían realizarse cálculos y ejercicios numéricos, además de estudiar si la fórmula deberá contener algún mecanismo de compensación o resarcimiento, para aquellos estados que eventualmente pudieran salir afectados con la implementación de la misma.

Las ventajas de este planteamiento residen en que por una parte, el esfuerzo conjunto de las entidades se reflejaría con mayor claridad en la recaudación federal y los estados aumentarían sus participaciones derivadas por este concepto, en relación directa al esfuerzo realizado por cada uno de éstos.

VII.3 RENEgociACION DE ESPACIOS TRIBUTARIOS

La prospectiva del sistema tributario requiere una teoría económica sólida sobre federalismo fiscal.

A la actividad económica le falta aún poner el énfasis en los procesos de ingreso-gasto entre los diversos niveles de gobierno, en un sistema de articulación más claro entre las haciendas públicas, sus necesidades y la compatibilidad de la política fiscal, con la política económica y la estrategia de desarrollo.

El enfoque ortodoxo centralizado, actualmente cuenta con dos tipos de "presiones" diferentes, la primera que para seguir operando, necesita centralmente articularse en sus relaciones intergubernamentales y la segunda, producto de las tendencias de globalización, liberalización y descentralización requiere de una mayor autonomía y competitividad identificando el origen, la incidencia y la ramificación de los costos de transacción, como lo sugiere la teoría económica moderna.

Queda claro que los espacios tributarios deben de especificarse y diferenciarse para los diferentes niveles máximos de capacidad de pago de los sujetos contribuyentes. La "referencia cualitativa, se encuentra en la

distribución de las fuentes de ingresos, a las cuales pueden acudir los gobiernos de ambos niveles -federal y estatal- para financiar su gasto público."⁶⁹

Una combinación entre la reorganización del esquema centralizado y la identificación de espacios tributarios para estados y municipios pudiera cumplir en el corto y mediano plazo, con la expectativa de dinamizar la política fiscal, dejando anticipadamente recursos de autosuficiencia para los gobiernos locales: "...espacios tributarios... en los que se pudiera visualizar en un futuro cercano la viabilidad de gravámenes que podrían pasar del ámbito federal de gobierno al de las entidades... también en el establecimiento de tasas adicionales en gravámenes federales que podrían establecerse en favor de los estados"⁷⁰

Todo ello requiere un análisis serio sobre la complejidad de la política tributaria. Si bien existe una compactación de impuestos en el nivel federal, no sucede así en los ámbitos estatales y municipales ante una gran diversidad de gravámenes.

Es importante entonces, partir de necesidades claras de financiamiento, una vez identificadas las potencialidades de generación de recursos de la economía.

En el ámbito municipal, sería deseable independizar el financiamiento de los servicios públicos de legislaciones estatales (en diversos estados, la autorización de tarifas se encuentra centralizada y las disposiciones sobre la materia son generalizables independientemente de la operación de los servicios).

Del mismo modo el costo de la infraestructura colectiva indivisible, para efectos de asignación de costos per-cápita y el costo de operación del ayuntamiento requieren para proveer su financiamiento, una claridad de objetos de tributación y sujetos de tributación, fundamentalmente sobre la propiedad inmobiliaria.

⁶⁹ Santana Loza Salvador. "Perspectivas y posibilidades del sistema tributario local". *INDETEC*; INAP-IAP Jalisco, Guadalajara, Jalisco; julio de 1994.

⁷⁰ Idem

Debe precisarse que el nivel estatal requiere participaciones para reasignar prioridades en la construcción de la infraestructura para el desarrollo regional, pudiendo estipular impuestos específicos para el fomento de actividades económicas regionales, mismas que tienen una relación directa con los impuestos a la producción y los servicios.

Para la federación, sería aconsejable delimitar espacios exclusivos sobre el sector externo, el consumo y la riqueza de las personas físicas y morales.

A partir del estudio de las repercusiones de los diferentes tipos de impuesto, se podrán conjugar espacios de tributación, mayor autonomía fiscal, política tributaria integrada y un sistema nacional de coordinación fiscal más acorde con las necesidades y los compromisos de las haciendas públicas.

VII.4 AMPLIACION DE LA POTESTAD TRIBUTARIA A ENTIDADES FEDERATIVAS Y MUNICIPIOS

El estudio de la ampliación de potestades tributarias de los gobiernos estatal y municipal no es privativo ni novedoso de este trabajo,⁷¹ por lo que en la mayor parte de las apreciaciones que se exponen a continuación subsisten puntos de vista de diferentes autores que de una u otra manera coinciden en la necesidad de procurar mayor consistencia en las capacidades tributarias de estas instancias gubernamentales. En este sentido, aquí pueden resumirse las propuestas de mayor incidencia.

Premisas jurídicas que sustentan una potencial ampliación de las potestades tributarias de estados y municipios.

- 1a. La única limitación formal y material que tienen las entidades federativas para recurrir a la definición y explotación de fuentes tributarias, es que no incurran en gravámenes sobre las materias reservadas de manera exclusiva a la federación y a los municipios, lo

⁷¹ Anteriormente el INDETEC desarrolló un trabajo sobre la Estructura y Posibilidades del Sistema Tributario Local, mismo que se reseñó en un artículo de su revista INDETEC número 69 de febrero- marzo de 1991, (págs. 19 a 25) en el cual se aportan elementos sobre las posibilidades de un fortalecimiento de las haciendas locales, la mayor parte de sus propuestas se dirigen hacia la consolidación de las estructuras vigentes y se reconoce que el Sistema de Coordinación Fiscal exige una exploración cuidadosa y prudente de nuevas fuentes de financiamiento.

- cual implica la existencia de un panorama aparentemente restringido, pero en el fondo de amplios alcances en su respectivo ámbito jurisdiccional.
- 2a. La adscripción de la entidad federativa al Sistema de Coordinación Fiscal la obliga a suspender diferentes contribuciones, pero no se restringe en sentido estricto su facultad para generar nuevos tributos.
 - 3a. En estricto sentido la ampliación de potestades tributarias de los gobiernos en cuestión, implica la devolución de materias federales hacia el ámbito local, o bien la suspensión de gravámenes a cargo de la federación para convertirlos o adaptarlos en tributos del orden estatal o municipal, tal y como se presenta en el caso del impuesto sobre adquisición de inmuebles.
 - 4a. La ampliación de potestades tributarias implica metodológicamente un reacomodo de las facultades de las tres instancias de gobierno en movimientos tales como: cesión de materias tributarias, compartimiento de responsabilidades en la gestión de contribuciones federales, estatales o municipales, encomienda o delegación de la administración tributaria federal a las instancias administrativas del estado, y no solamente en la contracción o pérdida de capacidades del gobierno federal o del gobierno que cede parte de sus competencias vigentes en materia tributaria.
 - 5a. Una de las vías factibles para propiciar la ampliación de la potestad tributaria de estados y municipios es la descentralización y la administración delegada o por encomienda de materias de origen federal, mismas que potencialmente y de manera paulatina se van reafirmando como materias de gestión local y, a la postre, materias transferidas de jurisdicción estatal o municipal.
 - 6a. Las propuestas más nítidas y objetivas con el esquema de innovación-ampliación de facultades tributarias de estados y municipios consideran la exploración y creación de nuevas fuentes tributarias que reúnan al menos los siguientes elementos:
 - Que su objeto sea o constituya una materia, actividad o gestión de los particulares que no tenga antecedentes de gravamen pero

que entre en los supuestos de generación de riqueza, manifestación de riqueza, generación de efectos comerciales, de servicios o de consumo, o bien que propicien externalidades positivas o negativas en la sociedad y el entorno físico.

- Que su recurrencia justifique una masa factible y capaz de contribuyentes que se verán obligados a contribuir por el desarrollo de ciertas actividades.
- Que las materias objeto de tributación no estén comprendidas en el radio de áreas de exclusividad de la federación ni sean reguladas por autoridades federales, en cuyo caso se tendría que deslindar cuál componente del objeto queda libre de la acción reguladora del gobierno federal.
- Que la definición de gravámenes asignados al objeto de tributación no sea motivo de desaliento, abandono o dilución de las actividades centrales que generan el gravamen, en todo caso, se vuelven a reivindicar como obligados los principios de equidad, proporcionalidad y legalidad al tributo del nuevo año.

En relación a esta última premisa y como elemento base de referencia se citan algunos de los resultados de la investigación del INDETEC señalada en la nota de la página anterior: "Los nuevos impuestos, derechos y contribuciones especiales detectados se presentan de manera general... y constituyen figuras novedosas que no han sido instrumentadas por ningún nivel de gobierno en México. La instrumentación de estas figuras nuevas que se presentan, necesariamente requerirá de un estudio más profundo y analítico de las condiciones y particularidades económicas y políticas de la entidad que desee adoptarlos...

"...Los nuevos impuestos detectados son los siguientes: impuesto a la contaminación; impuesto al uso social no óptimo de recursos en el Estado o Municipio; impuesto sobre membresías de Clubes privados... En materia de nuevos derechos por la prestación de servicios públicos se aborda la idea de la detección de derechos por servicios administrativos, que las entidades aún no contemplan como tales por no haberse revisado la legislación administrativa vigente; esto es, que existe una gran gama de servicios que las distintas dependencias estatales proporcionan a los usuarios y que por alguna

razón no han sido sistematizados, clasificados y considerados en la legislación hacendaria para la recuperación de los costos que ocasiona la prestación de dichos servicios.⁷²

Algunos otros derechos de carácter novedoso son: Derechos por la recolección de basura, por la prestación de servicios de emergencia, por la protección al ambiente, por la gestión del desarrollo urbano y por el uso de servicios de monitoreo y verificación ambiental, entre otros.

En materia de contribuciones especiales la investigación antes señalada reporta lo siguiente: "Con relación a las contribuciones especiales, figura establecida en casi la totalidad de las leyes estatales, o municipales, su utilización ha sido muy limitada, sin embargo, constituye una fuente de ingresos con un gran potencial para coadyuvar al financiamiento de la inversión pública o de las inversiones de capital que requieren los distintos servicios que proporcionan los estados o sus municipios."⁷³

Como muestran las referencias anteriores, plantear la sola vía de nuevas contribuciones obliga a una verdadera búsqueda de motivaciones y razones de tipo técnico que justifiquen la aplicación de gravámenes principalmente en actividades que produzcan efectos externos a la sociedad o que por su ostentoso beneficio produzcan potencialmente un valor tributario. Posiblemente uno de los renglones donde la viabilidad de crear nuevas fuentes de contribución sean los derechos por la prestación de algunos servicios que se perfilan como públicos, tal y como ocurre con la protección al ambiente o en algunos casos servicios de tipo administrativo cuyo costo absorbe totalmente la administración pública.

En el reconocimiento de la rigidez con la que se han distribuido ámbitos de tributación en favor de la federación y en el entendido de que la generación de estas contribuciones se localiza en todo el territorio nacional, puede plantearse teóricamente como factible el hecho de desconcentrar paulatinamente la gestión administrativa de tributos federales, encomendándose la misma a los gobiernos locales, de hecho, la coordinación fiscal a partir del sistema en la materia ha creado bases de una posible desincorporación de gravámenes de origen federal.

⁷² Ibidem. Pág. 24.

⁷³ Ibidem Pág. 24.

No obstante esta tendencia, subsisten algunas dificultades de tipo técnico, principalmente a nivel de la compatibilización de competencias de las dependencias federales que tienen a su cargo la regulación normativa de algunas materias generadoras de contribuciones, este es el caso de la gestión de la zona marítimo-terrestre, cuyos derechos de utilización o explotación se encuentran con un rezago considerable en su recuperación, ya que las autoridades municipales no siempre cuentan con los elementos técnicos que indiquen con precisión la situación jurídica de infinidad de inmuebles, misma que debe definirse por parte de la SEDESOL.

Desde esta perspectiva, la ampliación de competencias tributarias debe sostenerse también con la formación de una adecuada red de infraestructura administrativa, no solamente a nivel de instancias recaudadoras, sino verdaderas redes de información fiscal que concatenen adecuadamente elementos técnicos como el catastro y los sistemas de avalúo, padrones de contribuyentes y usuarios de servicios públicos, con instrumentos de tipo jurídico como son las leyes de ingresos locales y la legislación federal en materia de derechos. Se trata de un reto de carácter integral donde no solamente tiene responsabilidad la instancia estatal o municipal que recibe la atribución de administrar un determinado tipo de gravamen, sino también del gobierno federal que tiene la encomienda de dotar de recursos y elementos tecnológicos suficientes para hacer efectiva la función hacendaria que se encomienda.

Algunas consideraciones preventivas acerca de la ampliación de la potestad tributaria de estados y municipios. Desde una apreciación teórica, la ampliación enunciada es posible en casos de:

- 1) Desfederalización absoluta o relativa de materias objeto de tributación;
- 2) Compartimiento de la gestión administrativa de un determinado tributo entre la federación y un gobierno local;
- 3) Por encomienda, encargo o delegación, vía colaboración administrativa, de un gravamen federal a un gobierno local;
- 4) Por vía de procesos de descentralización o devolución de competencias de la federación hacia los estados; y

- 5) Mediante la creación de nuevos tributos. Estas posibilidades obligan a la consideración de algunas observaciones que tiendan a ubicar de manera más objetiva la simple demanda de ampliar la acción tributaria de los gobiernos locales.

El reto de la eficacia y eficiencia de las haciendas locales. Este factor actúa como catalizador en el proceso de coordinación fiscal, ya que las autoridades hacendarias deben, por una parte, hacer efectivos sus actuales ámbitos de tributación y por otra, cumplir los compromisos contraídos en la coordinación fiscal. Puede aseverarse que ningún proceso de ampliación de competencias tiene posibilidades de éxito si antes no se opera eficientemente la administración tributaria.

La formación participativa y coordinada de la legislación fiscal. El proceso de formación de la legislación fiscal a nivel de los gobiernos locales presenta vicios de centralismo, de hecho la práctica de formar los anteproyectos de leyes de ingresos municipales ha dejado de cumplirse, a lo más que se llega es a una consulta somera del punto de vista de los Presidentes de los municipios de mayor peso en la entidad, esto a todas luces demerita la efectividad del proceso legislativo, ya que se ejecuta como mero procedimiento sin mayores posibilidades de análisis crítico o respeto al interés de los ayuntamientos. La propia legislación hacendaria del estado puede presentar diversos rezagos, ya que técnicamente su formación sigue criterios diferenciados, en algunos casos la Ley de Hacienda contempla solamente la estructura de la hacienda estatal o entrevera procedimientos con prerrogativas de autoridades fiscales, etc. Es necesario plantear una legislación más acorde con la realidad tributaria del estado, depurando conceptos, fórmulas de cálculo de valores y adecuar los contenidos que hubieren entrado en desuso o franco repliegue a raíz de la coordinación fiscal.

El reto de la gestión descentralizada de los gravámenes coordinados. La encomienda de administrar la gestión de gravámenes federales implica también una postura de madurez técnica y de autoridad de las administraciones tributarias, pero también de una actitud menos paternalista por parte de los funcionarios del gobierno federal, es decir, que debe revertirse la tendencia de considerar a los gestores tributarios de los gobiernos locales como subempleados de la federación, ya que esta práctica reduce criterios de eficiencia, acercamiento a la problemática del

contribuyente y a la larga provoca un descrédito de la autonomía de actuación de las haciendas locales. El papel del funcionario de las haciendas estatal y municipal debe dignificarse en las relaciones de coordinación.

El reto de la racionalidad, equidad y legalidad de los tributos. Al igual que en el caso de los efectos negativos en la economía del contribuyente que causa la combinación de impuestos federales, estatales y municipales en la llamada concurrencia fiscal, pueden encontrarse situaciones igualmente perjudiciales en la combinación e interacción de impuestos altamente progresivos (ISR) con otros altamente regresivos (IVA), de ahí que no sea suficiente fustigar a la concurrencia impositiva, sino considerar la concatenación de los efectos combinatorios de diferentes tributos, esta perspectiva obliga a la revisión de todo el sistema impositivo, más aún con la posibilidad siempre latente de incursionar en nuevos ámbitos de tributación. Como observación central en este punto debe considerarse como fundamental el principio de no afectación y cuidado de la economía del contribuyente.

La perspectiva de una internacionalización del importe de diversos tributos. La práctica de los aranceles, tasas impositivas, impuestos especiales y demás gravámenes al comercio internacional tiende a posicionarse en un ámbito interactivo y abierto, es decir, de relaciones multilaterales que exigen la conversión en tasas impositivas con equivalencias y estandarización homogéneas, en este sentido, la ampliación de potestades tributarias de los estados y municipios es más bien limitada, sin embargo en su gestión territorial y a efecto incentivar inversión, comercio y producción puede incidir positivamente en la generación de recursos hacendarios que, sin violentar las competencias del gobierno federal, pueda incorporar ingresos de la derrama de la propia economía, por ejemplo a través de contribuciones indirectas del turista que se hospeda en una localidad.

La ampliación de la presencia fiscal de estados y municipios como elemento de control de actividades que produzcan externalidades negativas. La presencia de los estados y municipios como autoridades que conceden o permiten la realización de actividades de los particulares, que limitan su actuación o que resuelven mediante la acción pública sobre las afectaciones a sus intereses, es y será uno de los ámbitos de actuación política y administrativa de estos gobiernos. La presencia fiscal tiende a constituirse en un catalizador que incentiva o contiene la realización de

determinadas actividades, desde un punto de vista económico es innegable esta función, pero desde un punto de vista administrativo puede utilizarse como vía de orientación de ciertas actividades que produzcan efectos positivos o negativos en el entorno físico y social de la entidad. Este es el caso de la afectación al ambiente por la emisión de contaminantes y actividades que deterioran la ecología y medio físico. La presencia tradicional del estado o municipio como policía resulta a veces insuficiente para solucionar el problema de las afectaciones ambientales, aquí se considera que una adecuada precisión de obligaciones fiscales de los agentes económicos y sociales que producen daños al ambiente puede contribuir a que: 1) constriñan al mínimo posible los efectos antes no controlados; 2) que en lugar de esperar una sanción definitiva que los obligue a actuar subrepticamente se transparente su actividad y se considere un costo fiscal que amortice el gasto público para actividades de protección ambiental; y 3) que se produzca un fondo de contingencia con el cual la sociedad pueda enfrentar, por vía de sus autoridades, los efectos de la contaminación y deterioro de la ecología.

VII.5 HACIA UNA ADECUACION DEL MARCO JURIDICO DESDE LA PERSPECTIVA DE UN AUTENTICO FEDERALISMO FISCAL

A lo largo de diferentes apartados de este trabajo se vislumbra que la coordinación fiscal tiene distintos tratamientos para la propuesta de mejoras y una consecución amplia de sus objetivos. Desde la perspectiva económica se plantea la necesidad de considerar el grado de desarrollo de las entidades federativas a efecto de proponer mejores fórmulas en la distribución de participaciones; en el terreno administrativo se menciona la necesidad de alentar procesos descentralizados para la gestión de materias fiscales federales a cargo de estados y municipios; desde la perspectiva social se plantean aspectos de equidad, redistribución del ingreso y justicia fiscal que erradique la idea de que el contribuyente es un potencial delincuente administrativo, de esta manera son múltiples las posibilidades de accionar en favor de un nuevo esquema de relaciones fiscales intergubernamentales; desde el punto de vista estrictamente jurídico, la posición es también globalizadora, para lo cual a continuación se expone una serie de propuestas organizadas en dos planos básicos: 1) aspectos jurídicos desde la perspectiva del esquema federal de gobierno y 2) aspectos jurídicos desde la

perspectiva de la mejora de instrumentos de las haciendas públicas, en el primero se considerará como punto de partida la división de competencias tributarias entre la federación, estados y municipios y sus mecanismos de interrelación y coordinación, y en el segundo caso se hará alusión a posibles medios de adecuación y modernización del marco normativo específico que orienta la estructura y funcionamiento de las haciendas públicas.

Federalismo y facultades tributarias de los gobiernos.

Puede considerarse que el sistema federal de gobierno persistente en México ha sido un modelo de corte centralista y a veces, aun con la contradicción que significa este término, unitario. El enfoque que por inercia se ha venido sosteniendo, es el hecho de que el gobierno federal asume plenipotenciariamente la representación del conjunto de la federación, pero más aún, la representación de cada estado. El gobierno federal, en efecto, es representante de la federación, pero como órgano de gobierno no es autónomo ni se sostiene por una soberanía propia. Esta autonomía y su posición de garante de la soberanía del conjunto la adquiere de la formación de la voluntad federal. Es necesario, desde una perspectiva jurídica, hacer efectivo el proceso legislativo integral, poniendo a consideración de los congresos locales aquellas materias de afectación frontal al conjunto y partes de la federación y no solamente reformas al texto de la Constitución federal.

Otra tendencia que podría aclararse en el discurso político y que produce efectos de subordinación y acompañamiento de las entidades federativas, es la de la llamada descentralización. Desde una perspectiva jurídica, en el caso del federalismo y tratándose del gobierno federal con respecto a las entidades federativas solamente puede existir la llamada descentralización administrativa; la descentralización política no puede tener lugar ni existe por razones objetivas: las entidades federativas conceden parte de sus atributos de soberanía para que se les represente en una federación, la encomienda la recibe el gobierno federal, pero tratándose de una encomienda política no tiene un poder propio que repartir, sino que ejerce el poder del Estado, es decir, un poder híbrido conformado por las respectivas aportaciones políticas de las partes, en consecuencia el gobierno federal no tiene poder político que descentralizar.

Al tener claro este punto, el enfoque jurídico puede incidir en mecanismos de compatibilización de competencias, coordinación, cooperación y en

esquemas de descentralización administrativa, pero en todo caso, el proceso de decisión que tenga el gobierno federal en materia de coordinación fiscal, debe ampararse no solamente en las prerrogativas que le brinda la ley en la materia ni los convenios fuente de derechos y obligaciones, sino en un proceso legislativo específico para recoger el consenso de la voluntad federal. En esta perspectiva la toma de decisiones debe ampliarse y hacerse participativa, no obstante debe reconocerse que las reuniones nacionales de funcionarios fiscales han sido verdaderos catalizadores de propuestas y alternativas de mejora en estas relaciones de coordinación intergubernamental.

La idea del federalismo fiscal debe enfocarse hacia sus fines "naturales". Federalismo no significa absorción o concentración de materias por parte del gobierno federal, sino compartimiento, relaciones de cooperación, posiciones de solidaridad y corresponsabilidad, impulso integral de desarrollo y compromiso de acción en causas comunes; se trata de una unión para sacar mejor provecho de las fuerzas comunes. Esta es la esencia formal del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, misma que debe replantearse para hacerla que retorne hacia un enfoque auténticamente federalista. La formación de recursos fiscales es una de las labores adjetivas del Estado y de una importancia capital, sin embargo, debe considerarse también que a los ojos del lego, la actitud tributaria del gobierno federal puede desestimarse si se aprecia un aparato administrativo inmenso que hay que soportar con contribuciones, de ahí que sea necesario que jurídicamente los mecanismos de planificación del gasto público, la canalización de recursos y la acción administrativa de este aparato sean plenamente congruentes con las necesidades del desarrollo de las entidades federativas; a la fecha, no es posible que existan dos o más sectores federales trabajando al interior de una entidad federativa o de un municipio en materias afines o paralelas sin que exista una adecuada coordinación.

El reto del federalismo vigente es la actuación descentralizada del aparato administrativo federal, el fortalecimiento de la capacidad de gestión administrativa de los gobiernos estatales y municipales y la generación regional y local de riqueza que potencialice la economía bajo esquemas de diversificación y progreso sostenido. Nada más difícil de conseguir en un sistema de gobierno donde el centralismo ha hecho verdaderas murallas para la cesión de materias y la desconcentración de funciones. El reto es claro, si no se asumen frentes comunes, la parcialidad de los problemas terminará

por agobiar las capacidades individuales de los estados, las relaciones fiscales son un medio concreto de asegurar acciones concertadas.

Siguiendo el espíritu de estos planteamientos, a continuación se enuncian algunas perspectivas susceptibles de explorarse para dar una mejor funcionalidad y fortalecimiento a las haciendas públicas y sus esquemas de coordinación:

- Revisión del sistema competencial tributario del gobierno federal a efecto de valorar la descentralización o gestión compartida de materias y fuentes tributarias que estén ligadas con los grandes procesos de descentralización administrativa que se han impulsado desde 1983.
- Potencialización en las leyes hacendarias federales de carácter normativo y de gestión del gobierno federal, ampliando la participación de las entidades federativas en procesos de administración directa de materias tributarias de origen federal.
- Precisión del concepto de autonomía de los estados, representación del gobierno federal, potestades de convocatoria del Ejecutivo federal y procesos legislativos en el seno del Congreso de la Unión con el consenso o aprobación de los Congresos locales.
- Convalidación de los instrumentos fiscales derivados de la ley en la materia ante el Congreso de la Unión o por un sistema facultativo que permita una mayor participación de las representaciones estatales en la formación de la voluntad federal.
- Precisar en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal las obligaciones de los sectores para compatibilizar su gasto público con el esquema de gasto-financiamiento de las entidades federativas destinatarias de programas y recursos, y mejorar normativamente las líneas de coordinación de programas.
- Incluir en la Constitución Política Federal criterios de regionalización, conceptos básicos de desarrollo y garantías específicas para propiciar la distribución equitativa de las participaciones derivadas del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal.

- Desfederalizar materias que por efecto de procesos de descentralización o asignación de competencias a otros órdenes de gobierno hayan quedado fuera del margen de actuación del gobierno federal, o bien readecuar sus marcos normativos a efecto de que la autoridad federal sea únicamente el conductor de las políticas y normas generales que las regulen.

Perspectivas de mejoramiento de los instrumentos jurídicos de las haciendas públicas.

En este sentido pueden reconocerse diferentes posibilidades, entre las más significativas o que mayores beneficios pudieran reportar se encuentra la formación participativa de la legislación hacendaria federal, estatal y municipal, erradicando el centralismo y paternalismo tradicional de los órganos hacendarios por sobre el poder legislativo, asimismo se encuentra la necesaria actualización de los convenios de adhesión y colaboración administrativas con respecto a las adecuaciones de la ley en la materia. Aunque este proceso es de concatenación y lógica normativa, es muy necesario ya que la normatividad en esta materia debe ser lo suficientemente clara y actual para que rinda sus efectos. Así pueden enunciarse aspectos hasta cierto punto obvios como podrían ser también las adecuaciones a la fórmula de participaciones federales, sin embargo, en este trabajo pueden plantearse perspectivas más puntuales:

- La racionalización de los instrumentos jurídicos hacendarios del gobierno federal, fundamentalmente en sus sistemas procesales, simplificando aspectos operativos para el cumplimiento de obligaciones fiscales y mejorando el esquema de garantías y medios de protección y defensa del contribuyente.
- La adecuación del marco jurídico hacendario de los estados por efecto de la coordinación fiscal, evitándose que los Convenios de Adhesión y Colaboración subordinen la legislación estatal o la hagan parecer obsoleta.
- Considerar el punto de vista formal (por vía legislativa y administrativa) en las adecuaciones a los Convenios de Adhesión y Colaboración y de sus acuerdos específicos (anexos).

- Considerar el punto de vista de los ayuntamientos en la celebración de convenios entre gobierno federal y entidades federativas.
- Recuperar la participación activa de los ayuntamientos en el proceso de formación de la legislación hacendaria municipal.
- Normalizar el sistema de administración de gravámenes federales y estatales, formular procesos administrativos equivalentes, a efecto de dar una perspectiva homogénea frente al contribuyente.
- Formar y compendiar el conjunto de derechos administrativos que tiene el contribuyente frente a la actuación fiscal de la federación, estados y municipios.
- Fortalecer la normatividad que garantice la gestión autónoma de las autoridades tributarias locales en procesos encomendados por el gobierno federal. Erradicar el tutelaje jurídico y administrativo.

VII.6 HACIA LA CONFORMACION DE UN SISTEMA NACIONAL DE COORDINACION HACENDARIA

En el desarrollo de la presente investigación, y muy contundentemente en los foros que en paralelo se realizaron en cuatro regiones del país, el reclamo generalizado fue la revisión del actual Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, el cual se confirma, no ha alcanzado a impactar favorablemente en la promoción de un desarrollo cada vez más grande, justo y equitativo en los estados y municipios de nuestro país.

Se ha podido constatar que la coordinación fiscal federación-estados-municipios observa estancamiento en el proceso de distribución de participaciones debido, entre otras cosas, a haber conservado durante 14 años porcentajes similares en los fondos a repartir, y a adolecer de una lógica administrativa y eficientista en su canalización.

Hemos detectado que la coordinación fiscal ha representado un mecanismo de centralización de recursos en el ámbito federal, creando dependencias en los ingresos ordinarios de los estados en un 80% en promedio de las

participaciones federales. Esto es sumamente inconveniente, ya que la capacidad de respuesta a las demandas sociales queda sujeta a la obtención de recursos de programas federales de inversión, y lo peor se da cuando éstos han venido en términos reales gravemente a la baja, compensando a los mismos con criterios poco claros de canalización de recursos con programas de gasto social federal, quedando fuera de toda injerencia los niveles estatal y municipal.

Por lo anterior, se establece con urgencia que los municipios deben tener participación activa en las decisiones dentro del SNCF, ya que se pudo observar que han sido sujetos ajenos en la determinación de los lineamientos y políticas que rigen al mismo, haciéndolo por la vía de los ingresos, también sujeto pasivo.

Como pudimos apreciar en el análisis cuantitativo de las estructuras financieras de estados y municipios, existe una marcada dependencia de las participaciones federales durante toda la década, exacerbándose la tendencia en los últimos años de la misma, lo cual nos indica que en materia de ingresos la actual administración ha sido la más centralista de las últimas tres.

Hemos concluido que actualmente la preocupación no sólo debe orientarse de manera lineal a la pérdida de captación de recursos por los niveles señalados, sino además por los crecimientos significativos en la demanda de infraestructura y servicios públicos de una población que crece aceleradamente más que la producción del país y de la captación tributaria de sus gobiernos, creando una brecha importante entre ella y su satisfacción y, consecuentemente, mayores gastos para su abatimiento.

En el desarrollo de este trabajo, se percibió la poca presión y esfuerzo fiscal de la mayoría de las entidades y municipios del país, lo cual puede atribuirse a dos factores: pocas fuentes de recaudación por baja actividad económica, y concentración de los principales impuestos en la federación. En este ámbito, se pueden percibir algunas posibilidades para la ampliación de los ingresos propios de estados y municipios al margen de ayudas federales; en el otro, y que corresponde al ámbito propio del SNCF, la centralización en su seno de los más importantes impuestos podrá ajustarse por la vía de ser considerado realmente como un instrumento para la consecución de objetivos mayores de relevancia nacional.

Así entonces, una propuesta integral que mejore el ámbito y contenido del SNCF deberá abordar simultáneamente dos aspectos:

- A. Ampliación de los ingresos propios de los gobiernos locales. y
- B. Que el SNCF asuma objetivos y responsabilidades sociales y económicas claras en su funcionamiento.

A continuación se abordarán por separado ambos aspectos, pero la intención es que confluyan en un sistema que, al tomar en cuenta los dos lados del problema, integre un Sistema Nacional de Coordinación Hacendaria.

A.- POSIBILIDADES PARA LA AMPLIACION DEL SISTEMA TRIBUTARIO LOCAL.

La inelasticidad de los ingresos que generan las haciendas públicas de los estados y sus municipios, presenta una insuficiencia crónica de recursos financieros que, aunada al limitado campo impositivo local y a las restricciones en materia de endeudamiento hacia sus gobiernos, les prescribe y hasta obliga a iniciar, o continuar los esfuerzos de administración tributaria local y de negociación con el gobierno de la República en búsqueda de mayores recursos.

De acuerdo a Salvador Santana⁷⁴, se puede hablar de tres vertientes en las que podría analizarse la perspectiva del sistema tributario:

- i. Renegociación de espacios tributarios con la federación.
- ii. Rendimiento óptimo de la tributación existente. y
- iii. Búsqueda de fuentes propias de ingresos.

i.- Renegociación de espacios tributarios con la federación.

El punto de partida de los planteamientos que pudieran hacerse sobre el particular, girarían en torno a la evaluación del equilibrio de las potestades

⁷⁴ Santana Salvador. "Perspectivas y Posibilidades del Sistema Tributario Local". Ponencia presentada en el Foro de Análisis e Innovación sobre Federalismo Fiscal. INAP-LAP JAL. Guadajara, Jal. 23 de julio de 1994.

legislativas y las funciones administrativas vigentes entre el gobierno federal y los gobiernos de las entidades federativas cuya referencia cualitativa encuentra en la distribución de las fuentes de ingresos, a las cuales pueden acudir los gobiernos de ambos niveles para financiar su gasto público. En este punto de partida en su referencia cuantitativa se expresa en la realización existente entre las participaciones federales que reciben las entidades federativas y los ingresos que captan por sus fuentes propias.

En esta tesitura podría ponerse el proceso de renegociación de espacios tributarios coordinados que tendiera a orientar el análisis y en su caso discusión sobre campos tributarios en los que se pudiera visualizar en futuro cercano la viabilidad de gravámenes que podrían pasar del ámbito federal de gobierno al de las entidades, desde luego teniendo el cuidado de hacer un minucioso análisis de las repercusiones que podrían derivarse en legislación fiscal, federal y local.

En este punto podría pensarse no solamente en el acto de ceder espacios tributarios a las entidades federativas, sino también en el establecimiento de tasas adicionales en gravámenes federales que podrían establecerse en favor de los estados.

ii.- Rendimiento óptimo de la tributación existente

En esta vertiente podría pensarse que existen varios gravámenes en algunas entidades federativas y que otras no contemplan dentro de su legislación, por lo que pudiera pensarse en el establecimiento de tales gravámenes y principalmente buscar el óptimo rendimiento de los tributos que se tienen establecidos, ya que pareciera que todavía no se encuentran éstos en su nivel máximo de rendimiento.

iii.- Búsqueda de fuentes propias de ingresos

En materia de nuevas fuentes de ingresos, podría pensarse en establecer algunos gravámenes que actualmente se están probando en varias entidades federativas, tales como el impuesto sobre nóminas, contribuciones especiales no vinculadas con la propiedad inmobiliaria y que giren en torno al "principio de beneficio", contribuciones para combatir la contaminación, el impuesto sobre tenencia de vehículos de más de los 10 años y el impuesto sobre la compra-venta de vehículos usados.

En el ámbito municipal podría pensarse en el establecimiento del impuesto de radicación, derechos por servicios públicos que actualmente no se cobran y la concesión de servicios públicos municipales.

Consideramos que con el enfoque que se propone, podría lograrse mejorar en forma importante los ingresos de las entidades federativas y sus municipios, reconociendo que en las condiciones en que actualmente se encuentran son pocas las expectativas de mejorar dicha recaudación, por lo que habrá de pensarse en llevar a cabo acciones serias en las vertientes enunciadas, ya que donde al parecer mayores posibilidades se perciben es en el primer punto planteado, o sea en la renegociación de espacios tributarios entre la federación y las entidades federativas.

B.- OBJETIVOS Y RESPONSABILIDADES POR ASUMIR DEL SISTEMA NACIONAL DE COORDINACION FISCAL.

A lo largo de este trabajo se ha venido presentando lo que ha sido el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal en sí mismo, es decir, se ha analizado la forma en la que se proporcionan y distribuyen los recursos a los estados y municipios, pero se ha dejado de lado el análisis de él en una serie de objetivos que deberán estar presentes en toda política fiscal por su innegable papel en la consecución de grandes e importantes objetivos nacionales.

La presente propuesta se encamina a percibir el impacto del sistema en una serie de variables socioeconómicas, con el objetivo de plantearse amplios rangos de respuestas ante condiciones que no han estado presentes en la canalización de las participaciones a estados y municipios. Al tratar de abordar dicha temática se tendrían que tener en cuenta por lo menos los siguientes objetivos que ha de buscar el sistema de referencia:⁷⁵

- A. Apoyar el desarrollo de estados y municipios.
- B. Ayudar a mejorar el proceso redistributivo entre personas y regiones.
- C. Fortalecer y efficientar la política económica.

⁷⁵ Estos objetivos se recogen del planteamiento hecho al respecto por Oscar Mauricio Gómez, en su trabajo publicado por INDETEC, con el objeto de ahondar en una propuesta operacionalizable técnica y políticamente.

D. Dar solución a los problemas financieros de estados y municipios.

Los anteriores objetivos, a decir de los administradores y responsables de la política fiscal del gobierno federal, son intrínsecos al mismo, y por lo tanto habría de suponerse que en todas y cada una de las acciones en esta materia emprendida ellos han servido de guías. Lo cierto, y que aquí se pudo constatar, es que no ha habido una clara definición de lo que se pretende con dichas acciones, y mucho menos apego y coherencia entre ellos. Se constató que se buscó la eficiencia en sí misma, más no la adopción de ellos como orientaciones clave de la coordinación.

Ya ha sido suficientemente probada, teórica y prácticamente, la importancia de la política fiscal en la consecución de los grandes objetivos de la política económica y social, lo que hace falta es darle consistencia a la materialización de la misma con sus grandes objetivos. Paralelamente al despliegue de acciones que requiere cubrir satisfactoriamente las posibilidades sugeridas en el punto anterior, habrán de ser abordados por separado los objetivos arriba señalados, para lo cual se propone lo siguiente:

A. LAS PARTICIPACIONES FEDERALES COMO APOYO PARA EL DESARROLLO LOCAL

En este sentido, lo primero que habrá de quedar en claro es lo que se entiende por desarrollo. Para Oscar Mauricio Gómez, desarrollo es equivalente a tener un sistema económico sin pobreza, lo que indudablemente no aclara suficientemente el concepto. Con el objeto de no entrar en profundas discusiones al respecto, se puede coincidir con muchos tratadistas que desarrollarse es pasar a situaciones y condiciones de vida y bienestar social cada vez más elevadas entre los pobladores de una comunidad.

Así entonces, se hace necesario comparar entre municipios y estados tales condiciones, a partir de la determinación de indicadores que permitan establecer rezagos o avances, para definir a su vez, los requerimientos de ingresos que cada entidad o municipio necesita, y establecer consecuentemente, el monto de las participaciones precisas para que el gasto esté más acorde a programas encaminados a la obtención de tales objetivos.

En este trabajo se ha podido revelar que las participaciones fluyeron, en nuestra década de estudio, de manera desordenada. Si bien las mismas han venido siendo cada vez mayores, se ha tenido que recurrir a privar de recursos a ciertas entidades para ampliarlos a otras, frenando necesariamente el ritmo de crecimiento que posiblemente se viniera presentando. La intención deberá ser ahora establecer estrategias para canalizar recursos a estados y municipios a partir de los siguientes criterios:

- A entidades y municipios más avanzados y desarrollados, canalizarles participaciones que les permitan mantenerse y acelerar su proceso de desarrollo, pero nunca privarlas de ellas, ya que son, como lo hemos constatado, imprescindibles para no frenar sus avances y logros obtenidos.
- A entidades y municipios con poco o nulo desarrollo, otorgarles recursos que les permitan acelerar sus procesos, tanto por las participaciones, como por transferencias directas de la federación.

Lo anterior requiere de una política incremental, que debe partir del reconocimiento objetivo de las condiciones de estos niveles de gobierno al margen de aspectos ideológicos, que paulatinamente los desarrolle sin afectar a otros drásticamente.

B.- AYUDAR EN EL PROCESO REDISTRIBUTIVO ENTRE PERSONAS Y REGIONES

Desde su concepción, el sistema de participaciones ha buscado mejorar la distribución del ingreso entre personas y regiones con la canalización de recursos a zonas gravemente deprimidas. Nos dimos cuenta del tratamiento preferente a estados como Tabasco, Chiapas, Oaxaca, entre otros, con grandes núcleos poblacionales, pero con grandes rezagos económicos.

Nos percatamos también que su impacto ha sido poco exitoso, ya que las participaciones per-cápita han venido disminuyendo en términos reales por la expansión demográfica tan alta en estos estados y por haber dejado de lado que la redistribución del ingreso debe ser un dato para el sistema de participaciones, no un punto de partida. Estas se han empleado para cubrir deficiencias en la captación y generación de recursos propios y no como

mecanismo que fomente la actividad económica local, única capaz de sentar bases firmes para mejorar la distribución del ingreso de manera más permanente.

C.- EL SISTEMA DE PARTICIPACIONES COMO INSTRUMENTO PARA LA CONSECUION DE OBJETIVOS DE POLITICA ECONOMICA

El Estado, en la búsqueda de influir positivamente en las estructuras y procesos económicos, hecha mano de una serie de instrumentos de política económica dentro de los que destaca la política fiscal, la cual, en el caso mexicano, dispone del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal y el Sistema de Participaciones para alcanzar sus grandes objetivos. En nuestro caso, pudimos darnos cuenta de la eficacia con la que se ha dispuesto de esta herramienta para controlar las fluctuaciones cíclicas naturales de una economía tan susceptible como la nuestra.

La canalización de recursos, y por tanto poder adquisitivo de la federación a estados y municipios vía participaciones, se ha convertido en un instrumento clave en la planificación del gasto público. Su control estuvo, en los diez años de nuestro análisis, subordinado más a una política de estabilidad de precios, que a una de distribución del ingreso. Resulta indudable la contribución de la política fiscal al logro de tan anhelado objetivo, ya que por un lado se concentró la captación de ingresos en la federación, sujetando la actividad tributaria de los otros dos niveles de gobierno; y por el otro, se aumentó la canalización real de participaciones basada en una disminución de la inversión pública y en general, del gasto federal presupuestal en estados y municipios.

Este mecanismo de gasto tan dinámico, pero a su vez tan controlable, deberá hacer hincapié en aumentar su presencia en la promoción del desarrollo regional, de manera tan efectiva como lo ha sido en el alcance de la estabilidad económica, fomentando la actividad productora en regiones de poco dinamismo, complementando las necesidades de gasto público que no pueden ejercer dichos niveles por su natural escasez de recursos.

Los criterios que deben guiar en esta vía al sistema de participaciones son:

- Nunca limitar o frenar la canalización de las mismas en estados, regiones y municipios con potenciales condiciones de desarrollo económico y que se hayan mostrado capaces de ser buenos contribuyentes al erario federal.
- Ampliar en la medida de lo posible las participaciones a estados y municipios estancados, condicionados solamente por los esfuerzos que realicen en dos aspectos: mejorar los niveles de vida de sus ciudadanos y mejorar la eficiencia de sus administraciones tributarias.
- Promover desde el sistema de participaciones el crecimiento de las regiones, premiando la contribución al PIB nacional y al desarrollo de actividades productivas en estados y municipios históricamente atrasados que recibirán un trato preferencial sobre otros más avanzados, pero a ello condicionado.

D.- EL SISTEMA DE PARTICIPACIONES COMO SOLUCION A LOS PROBLEMAS FINANCIEROS DE ESTADOS Y MUNICIPIOS

Son palpables las necesidades financieras de estos niveles de gobierno, las participaciones han sido una ayuda importante para reducir las mismas, mitigando efectos nocivos que el disponer de recursos crediticios traería a sus finanzas. Es importante identificar necesidades de financiamiento como el primer paso para hacer uso productivo de aquéllas, por lo que habrá de estar presente al momento de su reparto, la detección de necesidades surgidas por asumir un SNCF que probablemente ha distraído recursos que a los gobiernos estatales y municipales les pertenecían y que pudiera redundar en requerimiento de financiamiento.

Las necesidades financieras así vistas pueden provenir de dos orígenes:

- Como resultado de una particular forma de asignar recursos y distribuir ingresos entre los tres niveles de gobierno, y
- Por su responsabilidad en el gasto público.

En el primer caso, las participaciones tienen que ser suficientemente justas para resarcir las inequidades de un federalismo fiscal que, en búsqueda de

atender estructurales problemas socioeconómicos, se ha olvidado de hacer proporcionales sus repartos en función del papel de los gobiernos locales en la generación de tributos, originándoles necesidades financieras.

En el segundo, la demanda de infraestructura y de servicios públicos en los gobiernos locales es cada vez más grande, se traduce en mayores montos de gasto que tendrán que ser compartidos responsablemente entre los tres niveles de gobierno, requiriendo delimitar claramente áreas y sectores que cada uno habrá de atender, así como las atribuciones a que ello dé lugar.

Concluyendo, tendríamos que los grandes retos que tienen que afrontar los gobiernos locales para solucionar problemas ancestrales, deben partir de la revisión de las posibilidades de sus propios sistemas tributarios, pero también del ajuste del actual sistema de participaciones que ha descuidado grandes objetivos que directamente le conciernen buscar, y que nos dirigen, necesariamente, a la creación de un Sistema Nacional de Coordinación Hacendaria que, atendiendo ambos lados de las finanzas (ingreso y gasto); y a los tres niveles de gobierno (federal, estatal y municipal) promueva eficientemente un desarrollo sostenido y equilibrado del país, mejorando niveles de vida y alcanzando mayor bienestar social.